Ana Aguilar García
Javier Carrasco Solís

SERIE
PRISIÓN PREVENTIVA

SERVICIOS PREVIOS AL JUICIO

Manual de implementación

Edición actualizada

USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Instituto de Justicia Procesal Penal
PRESUNCIÓN DE INOCENCIA

Ana Aguilar García
Javier Carrasco Solís

SERIE
PRISIÓN PREVENTIVA

SERVICIOS PREVIOS AL JUICIO

Manual de implementación

Edición actualizada

USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

Instituto de Justicia Procesal Penal
PRESUNCIÓN DE INOCENCIA

Autores: Ana Aguilar García, IJPP
Javier Carrasco Solís, IJPP

Comité Consultor:
Carlos Ríos Espinosa, consultor del Programa de Apoyo en Seguridad y Justicia de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)
Denise Tomasini-Joshi, Open Society Justice Initiative
Ina Zoon, Open Society Justice Initiative

Editor:
Marco Lara Klahr

Diseño gráfico y editorial:
Sandra de la Peña Nettel y Nydia Cuevas Alfaro
grafico@zitricbox.com
Diseño de portada: zitricbox.com

Servicios Previos al Juicio
Manual de implementación

Edición actualizada

Ejemplar de distribución gratuita, se prohíbe su venta.

La versión digital está disponible en
www.presunciondeinocencia.org.mx

Queda rigurosamente prohibida la reproducción total o parcial de esta obra sin la autorización por escrito de USAID.

DR © 2013, INSTITUTO DE JUSTICIA PROCESAL PENAL, AC

ISBN: 978-607-95728-4-6

Impreso en México
500 ejemplares

Esta edición se terminó de imprimir en el mes de marzo de 2014, en Diversidad Gráfica, SA de CV, Privada de Avenida 11, interior 5, colonia El Vergel, CP 09880, Delegación Iztapalapa, Ciudad de México.

Ana Aguilar García es licenciada en Derecho por la Escuela Libre de Derecho y maestra en Derechos Humanos por la Universidad de Europa Central, en Hungría. Su tesis, titulada «La interpretación judicial de derechos políticos como medio para influenciar los procesos democráticos: dos visiones», obtuvo una distinción. Ha recibido, además, cursos de especialización en México, Colombia, Estados Unidos y Alemania. Está certificada como capacitadora para la reforma procesal penal y la implementación del sistema de justicia penal acusatorio por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, en Chile.

Se desempeña como directora de Proyectos del Instituto de Justicia Procesal Penal, AC, y consultora de Open Society Justice Initiative.

Fue consultora externa del Grupo de Información en Reproducción Elegida, GIRE, y resident fellow de los programas sobre Defensoría Pública y Presunción de Inocencia de Open Society Justice Initiative, además de colaborar en Budapest con el Subprograma de Defensoría Pública de esta última organización global.

Trabajó también para el Departamento de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, en el Programa de Reforma a la Enseñanza del Derecho y en proyectos relacionados con transparencia, justicia local y acceso a la justicia.

Ha ejercido actividades docentes en el propio CIDE y la Universidad del Valle de México, y hoy es profesora titular en la Escuela Libre de Derecho y la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México, donde imparte, respectivamente, las materias «Sistemas Políticos Contemporáneos» y «Los derechos humanos en la sociedad actual».

Javier Carrasco Solís es licenciado en psicología y antropología por la Universidad de Loyola, y Juris Doctor con certificación en derecho internacional, derecho comparado y derechos humanos por la Facultad de Derecho de la Universidad de De Paul, ambas de Chicago. Está certificado como capacitador para la reforma procesal penal y la implementación del sistema de justicia penal acusatorio por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, en Chile.

Dirige el Instituto de Justicia Procesal Penal, AC, y es capacitador en el sistema de justicia penal acusatorio (litigio en audiencias en las etapas previas a juicio, salidas alternas, medidas cautelares y juicio oral).

Ha impartido el curso de técnicas y destrezas de litigación oral en la Facultad Libre de Derecho de Monterrey y en el ITESM Campus Monterrey, así como investigado, capacitado, participado en foros nacionales e internacionales, y brindado asistencia en apoyo a las reformas en los estados de Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Durango, Morelos, Nuevo León, Oaxaca y Zacatecas. También ha evaluado la reforma.

Es autor de varios artículos especializados.

CONTENIDO

Agradecimientos 5
Instituto de Justicia Procesal Penal, AC (IJPP) 7
Programa de Apoyo en Seguridad y Justicia de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) 9
Introducción 11
¿Qué son los Servicios Previos al Juicio (SPJ)? 15
Pautas generales para el funcionamiento de los SPJ 25
Principios que rigen el funcionamiento de los SPJ 29
Pasos para la implementación de los SPJ 39

SECCIÓN 1
Diagnóstico local sobre el uso de medidas cautelares 41

SECCIÓN 2
Marco normativo local de los SPJ 53

SECCIÓN 3
Formación del Comité Interinstitucional de Medidas Cautelares 57

SECCIÓN 4
Decisión sobre la ubicación institucional 61

SECCIÓN 5
Necesidades estructurales y administrativas 67

SECCIÓN 6
Aspectos logísticos y metodológicos 71

SECCIÓN 7
Organigrama y funciones del personal operativo 87

SECCIÓN 8
Desarrollo y periodo de prueba de los instrumentos de evaluación y diseño de protocolos especiales sobre manejo de situaciones de crisis 107

SECCIÓN 9
Creación de una red de instituciones públicas y de la sociedad civil para la supervisión de medidas cautelares 115

SECCIÓN 10
Capacitación. 117

SECCIÓN 11
Consolidación. 123

SECCIÓN 12
Evaluación 129

SECCIÓN 13
Fortalezas y retos de los SPJ 137

ANEXO 1
Modelo de formato de entrevista para la fase de evaluación de los riesgos 143

ANEXO 2
Modelo de instrumento de evaluación de riesgos. 147

ANEXO 3
Modelo de formato para la supervisión 149

ANEXO 4
Modelo de convenio de colaboración entre organizaciones de la sociedad civil y los SPJ 153

AGRADECIMIENTOS

El Instituto de Justicia Procesal Penal, AC (IJPP), el Programa de Apoyo en Seguridad y Justicia de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), y los autores agradecemos ampliamente el apoyo incuestionable de las autoridades de los estados de Morelos, Puebla, Baja California e Hidalgo involucradas en la implementación del nuevo sistema de justicia penal, y en particular su interés al promover el uso razonable de la prisión preventiva, materializado en las oficinas que proporcionan los Servicios Previos al Juicio (SPJ) mexicanos. Este Manual no sería posible sin su apertura y colaboración.

Agradecemos de manera especial el apoyo e interés de las autoridades de Morelos para instrumentar los SPJ. A partir de 2008, gracias a la invitación de la Magistrada Ana Virinia Pérez Güemes y Ocampo, presidenta del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes, se inició en dicha entidad el trabajo para crear la primera unidad en el país. Por su parte, las siguientes instituciones locales facilitaron las condiciones para la apertura de dicha unidad, así como de la segunda, en el sistema de justicia penal para adultos —pionera en América Latina—: Secretaría de Gobierno, Secretaría de Seguridad Pública, Coordinación General de Reinserción Social, Tribunal Superior de Justicia, Procuraduría General de Justicia, Instituto de la Defensoría Pública y Órgano Implementador de la Reforma.

Expresamos nuestra mayor gratitud a los titulares y equipos de los órganos implementadores de la reforma, las secretarías de seguridad pública, los tribunales de justicia, las procuradurías generales de justicia y las defensorías estatales de Baja California, Puebla e Hidalgo, por su confianza y la coordinación durante la implementación de sus respectivos SPJ.

Nos permitimos agradecer asimismo a los equipos directivos y operativos de dichos programas: su trabajo y compromiso nos permite demostrar que esta metodología favorece al sistema de justicia penal, no solo por la preservación de la presunción de inocencia, sino porque contribuye con la seguridad de las víctimas, el proceso y la comunidad. Los resultados que van generando estos equipos de las dos UMECA de Morelos, la Unidad de Baja California y la Dirección de Puebla, comprueban también que la evaluación y supervisión ayudan a que las personas que enfrentan procesos penales en libertad cumplan con sus obligaciones procesales y permiten el ahorro significativo de recursos públicos.

De igual manera, agradecemos a Open Society Justice Initiative, Institución Renace, ABP, Fundación Reintegra, AC, y al Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC, el que acompañen al IJPP desde el año 2004 —cuando nació como Proyecto Presunción de Inocencia en México— en el desarrollo de los SPJ.

Por último, manifestamos un profundo reconocimiento al Pretrial Justice Institute (www.pretrial.org), con sede en Washington, DC, por el inter-

cambio de conocimientos, información y asesoría en varios aspectos del funcionamiento de los Servicios Previos al Juicio. Esta prestigiada organización se ha dedicado desde 1976 al estudio y asesoría en la utilización de este tipo de servicios en Estados Unidos. Guardamos especial gratitud por Timothy Murray, su director ejecutivo, y la consultora independiente, Julie Murray.

INSTITUTO DE JUSTICIA PROCESAL PENAL, AC (IJPP) [1]

Es una organización de la sociedad civil que impulsa y apoya la implementación de la reforma del sistema de justicia penal en México, con énfasis en la racionalización de la prisión preventiva y la justicia previa al juicio. Su lema central es la presunción de inocencia.

En años recientes ha jugado un rol fundamental en el establecimiento de las primeras instituciones públicas mexicanas y latinoamericanas que proporcionan Servicios Previos al Juicio (SPJ) en materia de evaluación del riesgo procesal y seguimiento a personas en libertad durante su juicio, tanto dentro del sistema de adultos como en el de adolescentes. La primera institución creada bajo este modelo que integra ambos componentes —evaluación y supervisión— fue la «Unidad de Medidas Cautelares para Adolescentes de Morelos» (UMECA),[2] inaugurada en febrero de 2011 con la asistencia técnica del IJPP.

Por lo anterior, la UNICEF-México le otorgó el Primer Lugar en la categoría «Buenas prácticas» del 4º Premio UNICEF 2012, y tras este reconocimiento internacional vinieron el 2012 Management and Training Award de ICPA (International Corrections and Prisons Association) y la designación entre los tres finalistas en los premios Innovativing Justice Awards 2012, como Iniciativa Exitosa.

El IJPP ha publicado diversos estudios en materia de prisión preventiva y medidas cautelares, y producido materiales de capacitación para operadores del nuevo sistema de justicia penal en México y el extranjero sobre el adecuado manejo de tales medidas.

Con apoyo de USAID y Open Society Justice Initiative, ha coordinado viajes de estudio a Estados Unidos con la participación de un número considerable de operadores de distintos estados y de la Federación que gracias a ello han podido conocer el funcionamiento y articulación de los SPJ.

Ha entrenado a jueces, defensores y fiscales de diversos estados en las técnicas de litigio —específicamente, en audiencias de medidas cautelares—, así como a los operadores de las unidades de SPJ, dándoles seguimiento; evaluado el funcionamiento de los SPJ, y publicado estudios sobre justicia para adolescentes.
Pertenece a la Red Latinoamericana de Justicia Previa al Juicio; ha participado en la organiza-

1 Ver www.presunciondeinocencia.org.mx

2 La UMECA depende del área de reinserción social del gobierno de Morelos, que en el lapso 2009-2013 era una subsecretaría dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública, y a partir de abril de 2013, debido a una reforma institucional, se convirtió en Coordinación General de Reinserción Social, adscrita a la Secretaría de Gobierno.

ción de competencias de juicios orales, donde los equipos que dirige su Director obtuvieron ya dos primeros lugares nacionales, un segundo y un tercero, y su sitio Web, www.presuncion-deinocencia.org.mx, se ha convertido en un recurso vital de sensibilización y promoción de la reforma, especialmente entre periodistas y público en general.

El IJPP contribuye a desarrollar la capacidad local de organizaciones de la sociedad civil cuyos miembros se han especializado igualmente en los tema de prisión preventiva y manejo de medidas cautelares. En este contexto, por invitación de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC) participó a mediados de 2013 en mesas de trabajo sobre el proyecto de ley de medidas cautelares y servicios previos al juicio.

Consciente de la importancia del debido proceso para el Estado democrático de derecho, el IJPP busca posicionarse como referente de la sociedad civil en materia de implementación de la reforma del sistema de justicia penal bajo los valores fundamentales de justicia, igualdad, independencia, neutralidad, profesionalismo e integridad.

PROGRAMA DE APOYO EN SEGURIDAD Y JUSTICIA DE LA AGENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (USAID)

El Programa de Apoyo en Seguridad y Justicia de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) fue creado para coadyuvar con el Gobierno mexicano en la instrumentación de los distintos componentes que integran la reforma procesal de corte acusatorio aprobada por el Poder Revisor de la Constitución mexicana en junio de 2008. Desde finales de 2004, USAID ha venido apoyando la implementación de la reforma procesal penal en las entidades federativas que adoptaron el sistema procesal acusatorio incluso antes de la reforma constitucional federal. Chihuahua, Oaxaca, Zacatecas, Baja California, Morelos, Hidalgo, Nuevo León y Durango son algunas de las entidades que han recibido apoyo técnico por parte de los programas de USAID.

El tema de la prisión preventiva y de la aplicación de las medidas cautelares ha sido clave para la implementación de la reforma procesal de corte acusatorio. En todos los códigos procesales que los programas de USAID han ayudado a elaborar fueron incorporados los estándares del derecho internacional de derechos humanos para la aplicación de medidas restrictivas de la libertad, precisamente para evitar el uso irracional de la prisión preventiva. Desde octubre de 2008 los programas de USAID realizan alianzas estratégicas con el Proyecto Presunción de Inocencia en México, de Open Society Justice Initiative, para la promoción e implementación de los Servicios Previos al Juicio en los estados en los que provee asistencia técnica. Este Manual es fruto de esa colaboración estratégica.

El uso irracional y excesivo de la prisión preventiva, como acertadamente ha planteado el Sistema Interamericano de Derechos Humanos a través de la Comisión y la Corte, contradice el principio de presunción de inocencia, uno de los ejes de la constelación de garantías que conforma el derecho al debido proceso. En este orden de ideas, resulta indispensable no solo crear un marco legislativo acorde con los estándares internacionales mencionados, sino un sistema de gestión que permita concretar en la práctica dichos dispositivos normativos. Los Servicios Previos al Juicio son un instrumento para ello.

INTRODUCCIÓN

La experiencia en México del Instituto de Justicia Procesal Penal (IJPP) y USAID en el proceso de reforma ha permitido identificar diversos escenarios en el manejo de las medidas cautelares alternativas a la prisión preventiva. En todos los estados con códigos procesales acusatorios se encuentran reguladas de manera similar las medidas cautelares alternativas, pero su administración varía.

Por un lado, existen sistemas que dentro del paquete de reforma de sus leyes locales no previeron ningún tipo de supervisión de las personas que enfrentarán su proceso en libertad o con otra medida cautelar que requiriera seguimiento. Por el otro, están aquellos donde existe una instancia supervisora, generalmente como una sección de la instancia que ejecuta medidas judiciales. En ambos casos, sin embargo, no existe el componente de evaluación, que tendría que realizarse previamente a la audiencia de medidas cautelares, como parte de su sistema de gestión.

El presente Manual de implementación de Servicios Previos al Juicio (SPJ) es un esfuerzo que propone la creación de un modelo integral donde se prevé tanto la función de evaluación, que incluye un análisis de vínculos comunitarios y riesgos procesales, como la de supervisión, para los imputados que siguen su proceso en libertad. Aunque planteado de manera general, el Manual se basa en el proceso de instrumentación de los primeros Servicios Previos al Juicio de México y Latinoamérica.

Como se describe en estas páginas, la metodología de los SPJ es perfectamente adaptable a todo tipo de sistemas de justicia penal para adultos o adolescentes. Es importante recalcar que en el segundo caso debe respetarse la especialidad de la institución y sus operadores, de acuerdo con los estándares internacionales y constitucionales. Aparte, aunque la metodología de los SPJ no cambia, el modelo ha de atender las realidades, particularidades y circunstancias determinadas de cada entidad donde se decida implementarlo.

Las secciones del Manual ilustran los pasos seguidos por el IJPP y USAID de manera paralela o subsecuente, sin abordar de manera exhaustiva las opciones de instrumentación de los SPJ, aunque con algunas menciones de regulación que otros estados han adoptado y que todavía están en proceso de implementación.

Este Manual considera aspectos teóricos —como el marco normativo y los principios—, pero fundamentalmente trata de ilustrar la metodología al llevar dichos aspectos a la práctica, a través del trabajo de campo intenso por parte de los miembros del IJPP. Su estructura tiene el objetivo de servir como guía para otros estados y países latinoamericanos que decidan establecer los SPJ como modelo para la

imposición, administración y ejecución de las medidas cautelares dentro del proceso penal. Aquí se muestran los pasos esenciales para la creación de SPJ, pero de manera enunciativa y no limitativa, de modo que en el proceso de implementación cada entidad pueda incorporar exitosamente pasos adicionales o en otro orden.

Como punto de partida se presenta una breve explicación de los SPJ, que incluye una reseña histórica de su desarrollo y la variedad de denominaciones y flujos del proceso en sus dos funciones primordiales –evaluación y supervisión–. Posteriormente, se explican las pautas y principios generales que deben guiar la creación y función de los SPJ, que fueron desarrollados para adaptar los servicios a la realidad jurídica y cultural del sistema acusatorio de la región latinoamericana, pero con énfasis en la mexicana. Dichas pautas y principios aplican al modelo integral de los SPJ, independientemente de dónde se implementen y qué población atiendan.

Gran parte del Manual describe los doce pasos que el IJPP ha utilizado en los distintos estados para la creación, implementación y consolidación de este primer modelo de los SPJ en México y en la región, y ofrece las siguientes recomendaciones prácticas para la instrumentación de dichos servicios:

1. Diagnóstico local del uso de las medidas cautelares
2. Regulación local de los SPJ
3. Formación del Comité Interinstitucional de Medidas Cautelares
4. Ubicación
5. Necesidades estructurales y administrativas
6. Aspectos logísticos y metodológicos
7. Organigrama y personal operativo
8. Desarrollo de instrumentos, protocolos y manuales
9. Red de instituciones públicas y de la sociedad civil
10. Capacitación
11. Consolidación
12. Evaluación

EL IJPP ha trabajado con USAID siguiendo estos doce pasos en la creación de SPJ en diversos estados a través del país, de modo que al cierre de la edición actualizada del presente volumen cuatro modelos operan con esta base, además de varios otros que se hallan en construcción.

Finalmente, la sección de Anexos aporta ejemplos de instrumentos, formatos y documentos, así como procesos de revisión continua, cuyo diseño refleja la experiencia práctica en la continuidad operativa de los SPJ existentes. El propósito de incluirlos no es que otras entidades interesadas los apliquen tal cual, sino que les sirvan de guía para su desarrollo local. Este en un proceso dinámico que debe basarse en realidades específicas tanto normativas como según las características de la población que enfrenta procesos penales en cada localidad.

La primera recomendación es que cada localidad elabore sus propios diagnósticos y a través de un comité interinstitucional cree sus instrumentos específicos. Por un lado, para que los SPJ operen siempre basados en la realidad

local y los diagnósticos sean revisados periódicamente, teniendo en cuenta los cambios en el ambiente donde se aplican. Por el otro, es importante que mantengan las pautas, principios y funciones básicas del modelo integral de los SPJ.

Se pretende que este Manual se convierta en un referente básico y útil en los procesos de implementación de la reforma del sistema de justicia penal en México y América Latina en materia de medidas cautelares.

Los formatos contenidos en los Anexos fueron diseñados y han sido actualizados permanentemente gracias a la participación, compromiso y creatividad de quienes forman parte de las oficinas de medidas cautelares mencionadas.

¿QUÉ SON LOS SERVICIOS PREVIOS AL JUICIO (SPJ)?

El nuevo sistema de justicia penal, cuyo pilar fundamental, de acuerdo con la Constitución mexicana y las normas internacionales de derechos humanos, es el principio de presunción de inocencia, atiende la problemática alrededor del abuso de la prisión preventiva y prevé medidas cautelares alternativas.[3] Este concepto corresponde también a los sistemas reformados de la región latinoamericana.

En el sistema acusatorio la decisión judicial sobre la imposición de medidas cautelares debe basarse en la protección de la presunción de inocencia y la seguridad del proceso, pues prevé mecanismos legales que, por una parte, resguardan aquel principio y, por la otra, valoran adecuadamente el grado de riesgo procesal que representa un imputado para la víctima, la sociedad y la conclusión del proceso al enfrentar su juicio en libertad. Este se conoce como «modelo cautelar», mismo que, a diferencia del tradicional, establece que la libertad de una persona que enfrenta un proceso penal no debe determinarse solo a partir de la clasificación del delito o la posible pena prevista, sino de la proporcionalidad y racionalidad del riesgo procesal de acuerdo con las circunstancias sociales de cada caso específico.

Bajo este modelo cautelar, el sistema acusatorio incluye una serie de medidas cautelares diversas que se aplican con fines procesales, las cuales persiguen el objetivo central de que el imputado que enfrenta un proceso en libertad comparezca a todas las audiencias requeridas, así como a su posible juicio, y no represente un riesgo para la víctima o la comunidad durante el proceso. Estas medidas cautelares son medios para lograr los fines procesales. Con este diseño normativo, las partes acuden a la audiencia de medidas cautelares: el Ministerio Público propone la imposición de las mismas y tiene la carga probatoria, en tanto que la Defensa contra-argumenta, y al final, con toda esa información, el Juez toma su decisión basándose en la información social concreta y veraz.

La audiencia tiene que ser un ejercicio donde se racionalicen las posibles medidas cautelares para que sea impuesta la idónea y la persona imputada pueda entonces cumplirla. Si la decisión no se basa en este parámetro, la medida cautelar será no un instrumento procesal, sino un cuasi castigo anticipado. Se recomienda a jueces, fiscales y defensores tener cuidado durante la audiencia de medidas cautelares para

3 Ver Zepeda Lecuona, Guillermo, *¿Cuánto cuesta la prisión sin condena? Costos económicos y sociales de la prisión preventiva en México*, Open Society Justice Initiative, México, 2010. Disponible en: http://www.presunciondeinocencia.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=124.

evitar que éstas terminen siendo un castigo. Si de algún modo consideran que son para «que aprenda» o «inicie su reinserción social» estarán distorsionando el objetivo procesal de la medida según lo imponen la ley y los principios.

En varios países con sistemas acusatorios consolidados existen programas y servicios de índole administrativo enfocados en generar información de calidad para la imposición y ejecución de alternativas a la prisión preventiva; es decir, medidas cautelares y condiciones judiciales como las que contempla el nuevo sistema de justicia penal. En el presente Manual los denominamos «Servicios Previos al Juicio», porque literalmente aluden al concepto en inglés ***pretrial services***, en virtud de que han sido creados, utilizados y depurados en países anglosajones por más de 50 años.

A nivel global existe gran diversidad de nombres para referirse a los SPJ. Por ejemplo, en Reino Unido se les llaman ***bail supervision and information related services*** (servicios relativos a la información y supervisión de la libertad provisional); en Australia, ***bail assessment programs*** (programas para la evaluación de la libertad provisional), y en Sudáfrica, ***pretrial services*** (servicios previos al juicio).[4]

En México estas oficinas han adoptado denominaciones como «unidad de medidas cautelares», «dirección de medidas cautelares», «servicios previos al juicio» o «servicios auxiliares de medidas cautelares», y mantienen su dualidad: 1) evaluación, para identificar vínculos comunitarios y potenciales riesgos procesales que permitan recomendar las medidas cautelares apropiadas, y 2) supervisión, para asegurar el cumplimento de las condiciones impuestas por el Juez.

En el contexto de América Latina, donde el IJPP ha compartido información sobre la función de estos servicios, sus beneficios y proceso de implementación, así como asesorado y capacitado a funcionarios, han sido denominados «Oficinas de Medidas Alternativas» (OMAS) —Argentina—; «Servicios con Antelación a Juicio» (SAJ) —Chile—, o «Servicios Previos al Juicio» (SPJ) —Perú y Ecuador.

Según el acervo histórico sobre la función de los SPJ documentado por el centro especialista en el tema, Pretrial Justice Institute, ubicado en Washington, DC, los modelos surgieron de la reforma al sistema del régimen de libertad provisional de Estados Unidos, hace ya casi 50 años, en Nueva York. En 1961, líderes comunitarios y expertos desarrollaron una solución al uso irracional y excesivo de la prisión preventiva, creando un modelo piloto denominado Proyecto de Libertad Provisional de Manhattan (Manhattan Bail Project). Incluía un procedimiento para asistir a los jueces con información sobre el arraigo comunitario de los detenidos, su historial escolar y laboral, y sus antecedentes penales, de modo que la utilizaran en la toma de decisiones más razonables. De este modelo nacieron los actuales SPJ.[5]

4 Carrasco Solís, Javier, «Unidad de Medidas Cautelares: Modelo de Servicios Previos al Juicio», *Nuevo Sistema de Justicia Penal*, Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, Año II, Número III, junio de 2011, México, p. 20.
5 *Ídem*.

Durante casi 50 años este tipo de servicios ha generado confianza entre las instituciones, las autoridades y la sociedad en general, no obstante que aún existen localidades en los Estados Unidos que no los han implementado y, de acuerdo con la información del Pretrial Justice Institute, es ahí donde las prisiones están hacinadas por personas en prisión preventiva que no pueden cubrir el monto de una fianza.[6]

En su modelo integral, la intervención de los SPJ inicia desde el momento en el que una persona queda detenida (puesta a disposición del Ministerio Público,[7] según el proceso mexicano) y se enfoca en recabar información de calidad sobre el detenido para entregarla a las partes, de modo que la utilicen en sus argumentos durante la audiencia de medidas cautelares. Los SPJ se enfocan en el análisis y manejo de las medidas cautelares a través de dos funciones complementarias hacia un mismo fin: como se ha dicho, intervienen en la fase previa a la audiencia para la determinación de las medidas cautelares, con una evaluación socioambiental de las circunstancias específicas de cada detenido, sus vínculos comunitarios y los posibles riesgos (fuga, afectación de la prueba para la sociedad o para la víctima)[8] que representa al enfrentar su proceso en libertad. La segunda función de los servicios en cuestión, que tiene lugar en la fase posterior a la audiencia de medidas cautelares, es intervenir a través de programas de supervisión para asegurar que el imputado cumpla las medidas cautelares en libertad que le impuso el Juez.

6 Barry Mahoney, Bruce Beaudin, John Carver, Daniel Ryan y Richard Hoffman, *Pretrial Services Programs: Responsibilities and Potential*, National Institute of Justice, US Department of State, Washington, DC, 2001, p. 3.

7 En los sistemas del resto de América Latina el proceso también iniciaría desde el momento en el que la persona quede detenida —es común que su custodia la tenga la policía—. Debe identificarse qué autoridad es responsable de dicha custodia para determinar dónde y con quién ha de establecerse la coordinación para aplicar esta metodología.

8 Por ejemplo, el Artículo 177, F. II del Código de Procedimientos Penales del Estado de Morelos señala que «El juez podrá aplicar las medidas cautelares cuando concurran las circunstancias siguientes: … II. Que exista una presunción razonable, por apreciación de las circunstancias del caso particular, de que el imputado represente un riesgo para la sociedad, la víctima o el ofendido». A su vez, el Artículo 179 establece los elementos para determinar el riesgo, al señalar: «Se entiende que existe riesgo para la sociedad cuando haya presunción razonable de que el imputado se sustraiga a la acción de la justicia u obstaculice la investigación o el proceso. A) Para decidir acerca del peligro de sustracción a la acción de la justicia, el juez tomará en cuenta, entre otras, las siguientes circunstancias: I. Arraigo en el Estado, determinado por el domicilio, residencia habitual, asiento de la familia, de sus negocios o trabajo y las facilidades para abandonar el Estado o el país o permanecer oculto. La falsedad o falta de información sobre el domicilio del imputado constituye presunción de sustracción a la acción de la justicia; II. La importancia del daño que debe ser resarcido y la actitud que voluntariamente adopte el imputado ante éste; III. El comportamiento del imputado durante el proceso o en otro anterior, en la medida que indique su voluntad de someterse o no a la persecución penal; IV. La posible pena o medida de seguridad a imponer; V. La existencia de procesos pendientes, condenas anteriores cuyo cumplimiento se encuentre pendiente, el hecho de encontrarse sujeto a alguna medida cautelar personal, gozando de la condena condicional, libertad preparatoria, semi libertad, medidas substitutivas de prisión o que el imputado cuente con antecedentes penales; y, VI. El hecho de haber actuado con tres o más personas. B) Para decidir acerca del peligro de obstaculización de la investigación o proceso se tendrá en cuenta, entre otras circunstancias, que existen elementos suficientes para estimar como probable que el imputado: I. Destruya, modifique, oculte o falsifique elementos de prueba; o II. Influya para que coimputados, testigos o peritos informen falsamente o se comporten de manera evasiva, o induzca a otros a realizar tales comportamientos».

A continuación, la «Tabla 1.Evaluación de vínculos comunitarios y riesgos procesales» muestra las etapas de la primera función del modelo integral. Según se ha descrito, un equipo de profesionales recaba información sobre las circunstancias socioambientales de cada detenido, la verifica y analiza, y se la proporciona a las partes (Fiscal y Defensor), que a su vez, la utilizan durante la audiencia de medidas cautelares en sus respectivos argumentos. De esta manera, el Juez contará con la información objetiva y verificada sobre las condiciones sociales relevantes para imponer las medidas apropiadas.

Esta primera función de los SPJ puede realizarse también cuando la persona no está detenida; es decir, en los casos en los que el proceso inicia con una formulación de la imputación (en el sistema mexicano), donde mediante una orden el Juez solicita que la persona se presente o acuda a la audiencia. Entonces, el equipo técnico realiza la entrevista inicial en la oficina del programa. En ambos supuestos la metodología y los principios de los SPJ son los mismos.

Tras la audiencia de medidas cautelares, los SPJ supervisan a las personas a las que el Juez permitió que sigan su proceso en libertad, para asegurar que cumplan con las condiciones judiciales y comparezcan hasta la conclusión de sus procesos. Las etapas de esta segunda función se ilustran en la «Tabla 2. Supervisión de medidas cautelares y salidas alternas».

La implementación y consolidación de los SPJ exigen un trabajo coordinado entre las diversas instituciones involucradas en la operación del sistema de justicia penal; una prolongada preparación, y la selección meticulosa del personal operativo por parte de un Comité Interinstitucional, mediante un proceso de entrevistas individualizadas, la aplicación de exámenes de confianza y otras evaluaciones teóricas y prácticas, así como la capacitación por expertos y el acompañamiento y supervisión durante cierto tiempo, una vez que empiezan a operar dichos servicios. Además, se requieren la revisión continua de los instrumentos, formatos y manuales diseñados para la operación, y evaluaciones de los SPJ.

Tabla 1. Evaluación de vínculos comunitarios y riesgos procesales

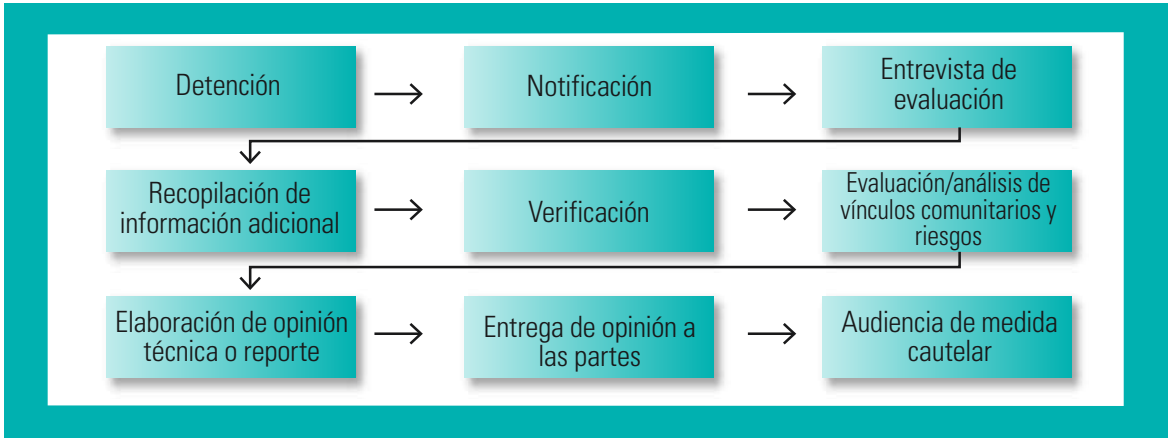
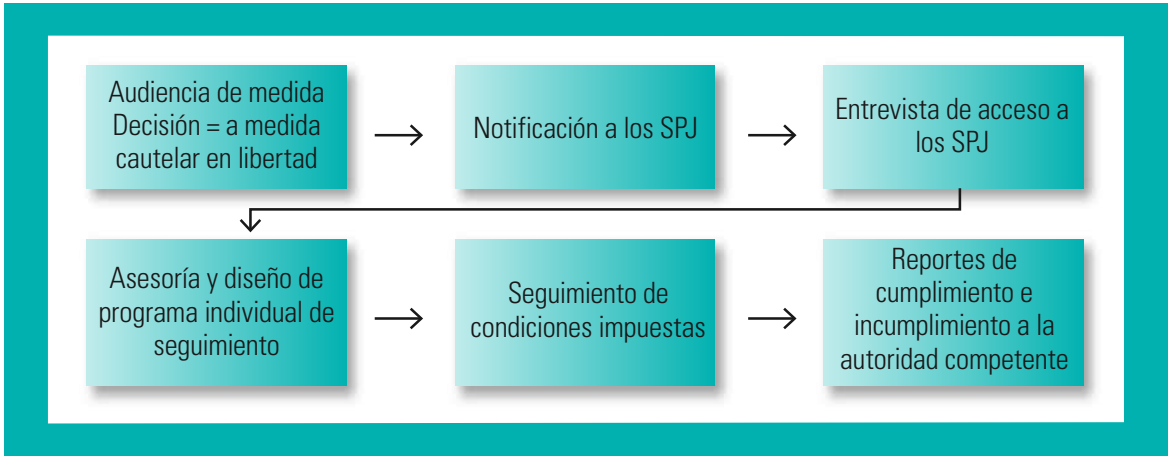


Tabla 2. Supervisión de medidas cautelares y salidas alternas[9]



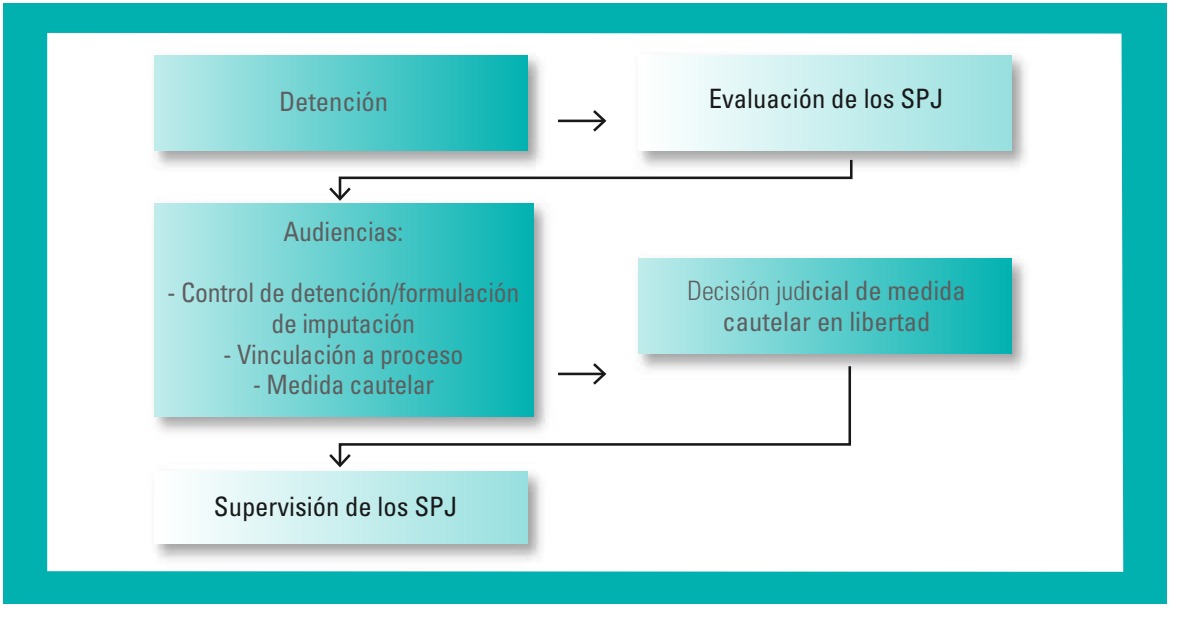
9 El modelo de los SPJ no se limita a supervisar a las personas imputadas que enfrentan procesos penales bajo medidas cautelares en libertad, también a aquellas que se encuentran en salidas alternas como la suspensión condicional del proceso a prueba.

Aparte, todo lo anterior involucra a instituciones de gobierno y organizaciones de la sociedad civil en una alianza para acercar la justicia a la sociedad y crear un espacio donde esta pueda acercarse a la justicia, fortaleciéndose los principios de transparencia y publicidad del sistema de justicia penal.[10]

La «Tabla 3. Intervención de los SPJ durante el proceso penal» muestra los SPJ en una perspectiva más amplia, desde la evaluación después de la detención y antes de la audiencia de imposición de medidas cautelares, hasta la supervisión posterior a dicha audiencia, que cesa al mismo tiempo que la medida cautelar en libertad impuesta por la autoridad judicial con base en los supuestos contemplados en la ley.[11]

Habiendo detallado las dos funciones que caracterizan al modelo integral de SPJ, conviene

Tabla 3. Intervención de los SPJ durante el proceso penal



10 Ver Tomasini-Joshi, Denise y Martin Schönteich, *Programas de Medidas Cautelares. Experiencias para equilibrar presunción de inocencia y seguridad ciudadana,* Open Society Justice Initiative, México, 2010. Disponible en: http://www.presuncion-deinocencia.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=127

11 En Morelos las medidas cautelares en libertad pueden cesar al ser revocadas y sustituidas por otras la prisión preventiva o con el desistimiento de la acción penal por parte del Fiscal. El caso concluye por salidas alternas, sentencia de procedimiento abreviado o juicio oral. En cuanto a las sentencias, estas tienen que quedar firmes.

precisar que ambas deben complementarse para rendir los mejores frutos.

En la región hay experiencias que recaban información sobre los riesgos procesales, pero sin metodología específica ni instrumentos de evaluación de vínculos comunitarios y riesgos procesales, como tampoco supervisión. Esto produce una limitante, pues la evaluación resulta sesgada y no se asegura el cumplimiento de las medidas.

Otros programas únicamente supervisan las medidas impuestas, sin evaluación, por lo que se ignora el riesgo procesal al momento de la imposición de las mismas. En estos casos suelen ser los operadores quienes reciben a los imputados con información no verificada, lo que implica problemas operativos, o bien los imputados proporcionan información incorrecta o los datos ofrecidos en la audiencia son limitados.

De nueva cuenta, el modelo que ha demostrado mayor eficacia para los fines procesales es el integral que en este Manual denominamos Servicios Previos al Juicio (SPJ), ya que está diseñado para que ambas funciones se complementen y retroalimenten, a través de la gestión interna basada en una plena coordinación.

Ciertos programas han optado por dos áreas con equipos de operadores enfocados en cada función con su respectivo encargado. Otros, donde la geografía y la reducida cantidad de casos lo permiten, han capacitado y facultado a todos sus operadores en ambas funciones. Las dos modalidades internas funcionarán siempre y cuando la capacitación, gestión y procedimiento dependan de una buena comunicación interna.

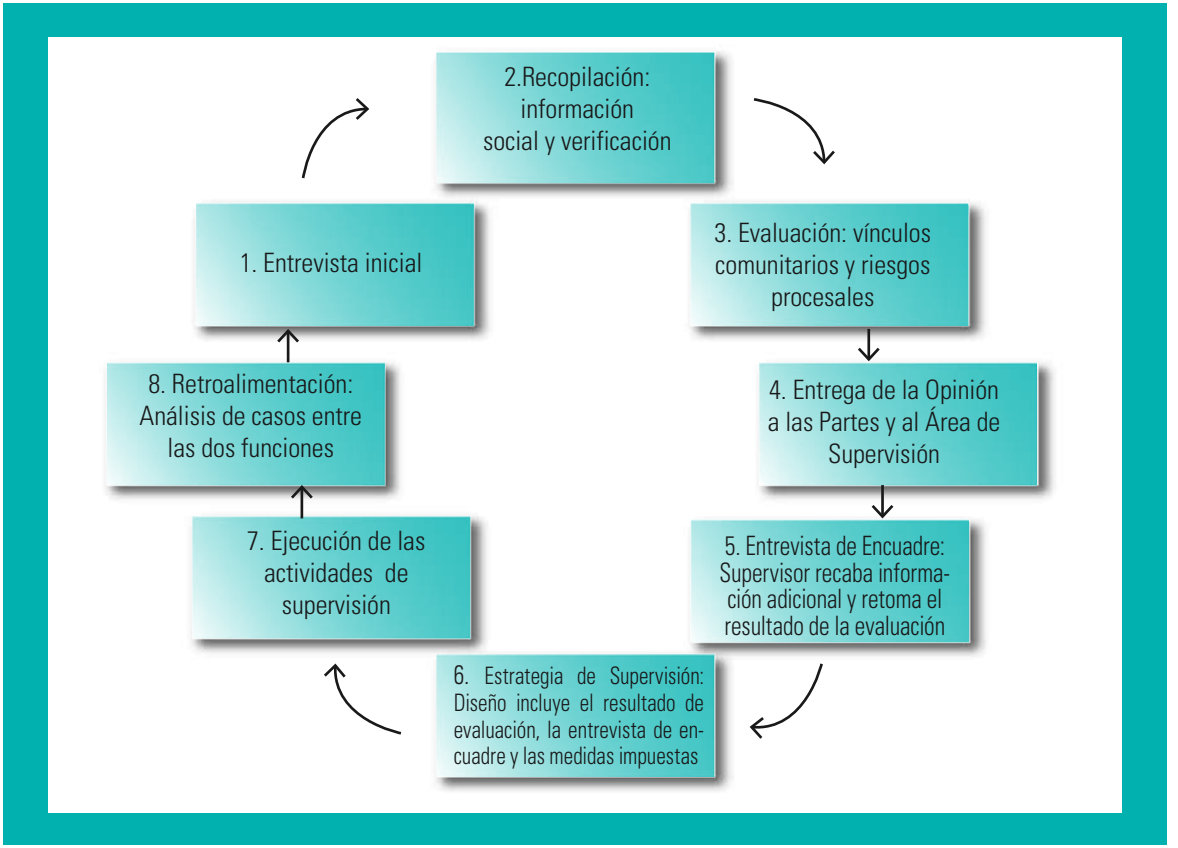
Para cumplir con el modelo integral los procedimientos internos deben asegurar que la primera función recabe información social y al evaluar los datos de cada persona que enfrente un proceso penal, determine la factibilidad de que lo haga en libertad o en prisión. Este análisis procesal no solo sirve a las partes y al Juez durante la audiencia, sino que el operador de la evaluación debe entregarla al supervisor asignado a cada caso.

Y es aquí donde el modelo puede garantizar la continuidad de la función integral: la supervisión retomará el producto de la evaluación, recabará la información adicional requerida y diseñará con esa base su estrategia de supervisión. Una vez que el supervisor haga el seguimiento del caso hasta su conclusión, el resultado del cumplimiento o incumplimiento de las medidas y las circunstancias sociales detectadas serán comunicadas al área de evaluación, para que esta ajuste sus instrumentos de acuerdo con una serie de relaciones, factores y datos estadísticos obtenidos.

Como lo muestra la figura «Complementariedad de las dos funciones centrales de los SPJ», ambas áreas deben compartir información. Es recomendable que el equipo directivo de los programas mantenga el modelo integral, evitando la fragmentación del proceso. A mayor precisión, lograr la complementariedad y retroalimentación exige que el modelo y los equipos directivo y operativo se ciñan a las acti-

vidades definidas en los numerales 5 y 6, estableciendo su cumplimiento como indicador de desempeño. Además, para la actividad del numeral 8 se sugiere que dichas áreas establezcan sesiones periódicas de retroalimentación con una metodología determinada, al menos cada tres meses; así se aseguran de aprender mutuamente.

Tabla 4. Complementariedad de las dos funciones centrales de los SPJ



Como es evidente, el modelo integral de SPJ funciona con dos brazos operativos enfocados en la recopilación de información social para apoyar, por una parte, la toma de decisión al imponer la medida cautelar y, por la otra, la supervisión de su cumplimiento.

Independientemente de cómo se organice, ha de cumplir con esas funciones, adaptándolas a cada realidad local.

El IJPP ha brindado asesoría técnica para la creación, implementación y capacitación de los siguientes modelos de SPJ pioneros en México y en América Latina —ordenados cronológicamente—:

1. UMECA para Adolescentes de Morelos —fundada en febrero de 2011— cubre todo el estado;
2. UMECA para Adultos de Morelos —su reglamento fue aprobado en marzo de 2012 y se creó en agosto de 2013— cubre a todo el estado;
3. Unidad de Evaluación, Vigilancia y Supervisión de Baja California —su reglamento fue aprobado e inició en agosto de 2012;
4. Oficina de Medidas Cautelares de Cuenca, Ecuador —creada el 1 de enero de 2013;
5. Dirección de Medidas Cautelares en Teziutlán, Puebla —surgida el 15 de enero de 2013).

Además, ha intervenido en los siguientes modelos en construcción:

1. Santa Fe, Argentina —el IJPP ha realizado presentaciones y ofrecido capacitación desde el 2010;
2. Perú —el IJPP ha proporcionado materiales e información en el proceso de implementación, así como capacitación desde el 2011;
3. Estado de Hidalgo, en México —dio inicio a principios de 2013;
4. Estado de Oaxaca —el proceso comenzó en septiembre de 2013;
5. Zacatecas —el proceso inició en septiembre de 2013;
6. Nuevo León —el proceso dio comienzo en octubre de 2013.

PAUTAS GENERALES PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LOS SPJ

Los Servicios Previos al Juicio (SPJ) parten de la presunción de inocencia y la necesidad de afrontar los riesgos procesales que un imputado pudiera representar al seguir el proceso en libertad. Ofrecen una metodología para optimizar la calidad de la decisión del Juez al imponer las medidas cautelares, aunque para que eso suceda realmente el procedimiento debe iniciar con una valoración del nivel de riesgo procesal del detenido, para determinar la idoneidad de las medidas menos restrictivas, hasta llegar a la más apropiada en cada caso. Este preámbulo hace de los SPJ un modelo para analizar objetivamente los vínculos comunitarios y sociales —cuya falta se cataloga como «riesgo» en los nuevos códigos de procedimiento penal—[12] de los imputados al ser considerados para enfrentar su juicio en libertad, a través de la aplicación de una medida cautelar. Como se ha insistido, el segundo componente del modelo ofrece la supervisión necesaria para que el imputado cumpla con las condiciones impuestas por el Juez hasta la conclusión del proceso. Ambos componentes de los SPJ tienen como meta evitar el uso irracional y/o excesivo de la prisión preventiva.

Estudios comparados y análisis de los programas de evaluación y supervisión en varios países han permitido identificar diferencias, lo cual confirma la importancia del compromiso local en su desarrollo y la necesidad de que los SPJ se ajusten a los requerimientos y realidades sociales, normativas y culturales específicos de cada localidad.

No obstante las diferencias entre los distintos programas, todos comparten los principios, pues deben respetar la presunción de inocencia, el debido proceso y los estándares del derecho internacional. En suma, las pautas básicas de operación de cualquier SPJ son las siguientes:

1. Su fundamento son los estándares internacionales del debido proceso, el marco jurídico nacional y la integridad del proceso penal.
2. Sus objetivos fundamentales son proteger la presunción de inocencia y atender los potenciales riesgos de fuga, de obstaculización del proceso, o para la víctima y/o la sociedad, de acuerdo con la ley.
3. Promueven y establecen mecanismos para resguardar la seguridad del proceso, incluyendo la de la víctima y la comunidad.[13]

12 Los «riesgos procesales » previstos por la ley para determinar la imposición de las medidas cautelares se refieren al entorno social y comunitario de los imputados, los cuales no incluyen bajo ninguna circunstancia los exámenes tradicionales de peligrosidad o los estudios de personalidad del imputado, propios de un derecho penal de autor y no de acto.

13 En diversos foros comienza a cuestionarse si entre los objetivos de las medidas cautelares debe estar el de posibles riesgos para la víctima y la comunidad. Medir dichos riesgos -difíciles de prevenir con certidumbre- sin caer en la imposición de una pena anticipada, es una de las tareas más complejas de los SPJ.

4. Deben mantener la neutralidad durante el proceso, por lo cual han de ser independientes del Ministerio Público y la Defensa.
5. Realizan la evaluación independiente en los casos de todas las personas detenidas antes de la imposición de las medidas cautelares y brindan la supervisión para todas aquellas que el Juez determine.
6. Promueven el uso de medidas cautelares y el método y nivel de supervisión menos restrictivo de la libertad y más adecuado para lograr los objetivos del proceso penal (evitar la fuga y los riesgos para el proceso, la víctima o sociedad).
7. Contribuyen a que las personas de escasos recursos no sufran prisión preventiva solo por su imposibilidad de cubrir el monto de la garantía económica fijada por el Juez.
8. Promueven la revisión de las medidas cautelares impuestas si varían las condiciones que justificaron su aplicación.
9. Individualizan sus servicios a través de procedimientos formales y estandarizados, y buenas prácticas que atienden los riesgos objetivos de fuga, para el proceso o para la sociedad que cada persona representa.
10. Están abiertos a las víctimas, para notificar el incumplimiento de condiciones que amenacen su seguridad.
11. Contribuyen a evitar la re-victimización, pues deben adoptar el enfoque de género y tener la adecuada consideración por las personas en situación de vulnerabilidad, aparte de establecer que, en casos de violencia familiar, la participación de la víctima en programas de supervisión sea enteramente voluntaria;[14] bajo ninguna circunstancia la supervisión debe condicionar la participación de la víctima en sus programas o servicios.[15]
12. Recopilan información sobre las condiciones socioambientales de los detenidos y de las personas citadas a una audiencia para la formulación de la imputación en libertad. El personal debe guardar absoluta confidencialidad respecto de ellos y la información no debe ser utilizada para incriminar a los beneficiarios de los servicios ni como prueba en otras etapas del proceso penal.
13. Promueven compromisos interinstitucionales para propiciar su debido funcionamiento.
14. Mantienen actualizada la información estadística sobre los imputados, incluidas las tasas de cumplimiento e incumplimiento y la efectividad de cada medida cautelar, y paralelamente cumplen con todas las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas establecidas por la ley.
15. Evalúan periódicamente su funcionamiento y el desempeño de su personal de acuer-

14 En el caso de México, los SPJ deben cumplir con los términos de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
15 Se establece el principio de que no puede imponérsele a la víctima la obligación de participar en los programas de supervisión debido a que el IJPP ha encontrado instituciones y programas que exigen la participación de la víctima; esto es común en casos de violencia familiar, donde, por desgracia, se impone a la víctima la carga de acompañar al victimario a los programas, con lo cual se le re-victimiza.

do con la información estadística recolectada y las condiciones y necesidades locales.

16. Distinguen y separan con claridad los servicios de supervisión para los imputados liberados bajo una medida cautelar, de aquellos a los que se les impuso una medida sancionadora posterior a la sentencia o se les otorgó la suspensión condicional del proceso a prueba, debido a que son poblaciones y medidas distintas.
17. Están obligados a reportar a las autoridades correspondientes el incumplimiento de condiciones por parte de las personas bajo su supervisión dentro del término requerido por la ley.
18. A la vez que supervisan el cumplimiento de medidas cautelares sin imponer condiciones adicionales a las dictadas por el Juez, en el marco de sus facultades de ejecución, pueden recomendar actividades adicionales a los imputados para incentivar el mejor cumplimiento de las medidas respectivas. La participación de estos en programas adicionales siempre será voluntaria.
19. Identifican recursos comunitarios que puedan auxiliar en actividades de supervisión e incentivar el cumplimiento de medidas cautelares, como tratamientos contra adicciones. Igualmente, proveen mecanismos de enlace para facilitar el acceso a tales actividades sin imponerlas.
20. Diseñan criterios de supervisión generales por medida cautelar, y específicos para cada imputado, de acuerdo con sus características socioambientales y los requisitos procesales impuestos por el Juez.
21. Informan en tiempo y forma al imputado sobre sus obligaciones, las consecuencias del incumplimiento y los cambios durante el proceso.
22. Brindan retroalimentación constante a todos los operadores del sistema de justicia penal, para incentivar el uso de las medidas cautelares más apropiadas en cada caso concreto.

PRINCIPIOS QUE RIGEN EL FUNCIONAMIENTO DE LOS SPJ

Además de las pautas anteriormente expuestas, los SPJ se rigen por los principios siguientes, para asegurar su integridad y adecuado funcionamiento:[16]

1. Presunción de Inocencia
En todo tiempo tratarán como inocente a toda persona detenida, evaluada y, dado el caso, sujeta a una medida cautelar en libertad cuyas condiciones sean susceptibles de seguimiento.

2. Imparcialidad
Los SPJ auxiliarán a las partes y al Juez en la toma de decisiones sobre medidas cautelares y la supervisión de los imputados, sin inclinarse a favor o contra alguna de las partes.

3. Objetividad
Los reportes de evaluación y supervisión se basarán en información concreta y actual, sin discriminar a las personas por motivos de raza, discapacidad, religión, origen nacional o étnico, género, orientación sexual, condición social, tipo de delito por el que se le investiga o cualquier otro motivo.

4. Subsidiariedad
Los SPJ elaborarán sus recomendaciones partiendo de la medida menos restrictiva posible para asegurar que el imputado cumpla con sus obligaciones procesales y se proteja la seguridad de la investigación, de las víctimas, los testigos y de terceros.

5. Proporcionalidad
Las medidas cautelares deberán ser proporcionales a los fines procesales para asegurar la comparecencia del imputado en el proceso, y proteger a la víctima, a la sociedad y al proceso.

6. Confidencialidad
Los SPJ protegerán la información recabada de los imputados y de terceros, evitando que sea utilizada como prueba para otros fines durante el proceso.

7. Legalidad
Los reportes y actividades de supervisión se regirán por lo estipulado en la Constitución, los tratados internacionales, los códigos procesales penales y demás leyes y reglamentos relativos al seguimiento de medidas cautelares.

8. Dignidad
Los SPJ respetarán en todo momento la dignidad de los imputados, evitando la estigmatización, independientemente del delito por el que estén siendo procesados. Los operadores

16 Los principios de los SPJ fueron diseñados por el IJPP y los consultores de USAID-MSI durante el proceso de redacción de las propuestas de regulación para diversos estados, incluyendo Morelos, Baja California, Hidalgo y Durango.

deberán dirigirse a las personas por su nombre, respetando su dignidad.

9. Obligatoriedad y responsabilidad

Los SPJ están obligados a reportar el incumplimiento por parte del imputado de las condiciones impuestas por el Juez. No hacerlo tendrá consecuencias legales en materia de responsabilidad de los servidores públicos. Igualmente, rendirán informes de cumplimiento de las medidas cautelares a petición de las partes.

10. Interinstitucionalidad

El trabajo coordinado entre las instituciones del sistema de justicia penal es fundamental para el adecuado funcionamiento de los SPJ.

MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL Y CONSTITUCIONAL DE LOS SPJ

1. Normas internacionales aplicables

Existe una gama amplia de disposiciones de derecho internacional que regulan la aplicación de la prisión preventiva y otras medidas privativas de libertad; desde el derecho a libertad personal, hasta el de acceso a la justicia. También existen normas relativas a la administración penitenciaria que incluyen la prisión preventiva.

Debe tenerse presente que no todas las normas que se detallarán a continuación son de carácter convencional, es decir, vinculantes, si bien constituyen referentes de interpretación y antecedentes para la implementación de buenas prácticas que vayan convirtiéndose en costumbre internacional.

También es importante recordar que el derecho internacional de los derechos humanos ha adquirido enorme relevancia a partir de la reforma constitucional aprobada el 10 de junio de 2011 y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación —según las cuales los tratados internacionales de derechos humanos tienen la misma jerarquía que la Constitución—, así como las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre medidas cautelares —pues establece principios y estándares regionales.

1.1 Instrumentos internacionales

1.1.1 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[17]

Artículo 9

La Sección 1 dispone que «Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta».

A su vez, el Numeral 3 precisa las reglas de aplicación de la prisión preventiva, al señalar que «Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un Juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la

17 Ver http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm

comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo».[18]

Por demás relevante para la prisión preventiva es el Numeral 2, Inciso A, que dice: «Los procesados estarán separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento distinto, adecuado a su condición de personas no condenadas…». Además, según el Inciso B, «Los menores procesados estarán separados de los adultos y deberán ser llevados ante los tribunales de justicia con la mayor celeridad posible para su enjuiciamiento».

Este Artículo también establece disposiciones sobre el régimen penitenciario (Sección 3).

1.1.2 Convención Americana sobre Derechos Humanos

La Convención Americana sobre Derechos Humanos prevé igualmente garantías contra la privación de la libertad ilegal, arbitraria e irracional. El Artículo 7 apunta los dispositivos aplicables sobre el particular. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha vinculado expresamente el principio de presunción de inocencia con la prisión cautelar, al señalar en la sentencia de fondo del caso Suárez Rosero vs. Ecuador que:

«… el principio de presunción de inocencia subyace el propósito de las garantías judiciales, al afirmar la idea de que una persona es inocente hasta que su culpabilidad sea demostrada. De lo dispuesto en el Artículo 8.2 de la Convención se deriva la obligación estatal de no restringir la libertad del detenido más allá de los límites estrictamente necesarios para asegurar que no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones y que no eludirá la acción de la justicia, pues la prisión preventiva es una medida cautelar, no punitiva. Este concepto está expresado en múltiples instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos y, entre otros, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que dispone que la prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general (Art. 9.3). En caso contrario se estaría cometiendo una injusticia al privar de libertad, por un plazo desproporcionado respecto de la pena que correspondería al delito imputado, a personas cuya responsabilidad criminal no ha sido establecida. Sería lo mismo que anticipar una pena a la sentencia, lo cual está en contra de principios generales del derecho universalmente reconocidos».[19]

18 El Comité de Derechos Humanos emitió la Observación General número 8, que interpreta los alcances de este artículo.
19 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Suárez Rosero vs. Ecuador*, Sentencia de Fondo, 12 de noviembre de 1997.

1.2 Reglas y directrices

Las recomendaciones, reglas y directrices no son instrumentos internacionales, por lo tanto no generan obligaciones de cumplimiento para los Estados. Sin embargo, su intención es ofrecerles guías y buenas prácticas para diseñar sus sistemas y políticas públicas en la materia. Por uso reiterado, el contenido de este tipo de documentos se convierte en costumbre internacional, lo cual es fuente de obligaciones internacionales.

1.2.1 Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana, Cuba, 1990

De acuerdo con el Capítulo I, Sección C, Párrafo 2 (b): «El uso de prisión preventiva puede ser ordenado solamente si existen motivos razonables para creer que las personas involucradas han estado relacionadas con la comisión del delito en cuestión, y existe el peligro de fuga; o de que dichas personas cometan otros delitos; o que el curso de la justicia se vea seriamente interferido si son dejadas en libertad».

1.2.2 Reglas mínimas de las Naciones Unidas para las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio, 1990)[20]

Estas reglas establecen una serie de principios fundamentales que promueven la «aplicación de medidas no privativas de la libertad, así como salvaguardias mínimas para las personas a quienes se aplican medidas sustitutivas de la prisión».[21]

Igualmente, reconocen la importancia de la participación de la comunidad en «la gestión de la justicia penal…» y la consideración de «las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales de cada país, así como los propósitos y objetivos de su sistema de justicia penal».[22]

Además, los Estados miembros están obligados a introducir «medidas no privativas de la libertad en sus respectivos ordenamientos jurídicos para proporcionar otras opciones, y de esa manera, reducir la aplicación de las penas de prisión, y racionalizar las políticas de justicia penal, teniendo en cuenta el respeto de los derechos humanos, las exigencias de la justicia social…».[23]

Es importante mencionar que las Reglas de Tokio introducen lineamientos importantes sobre la función jurisdiccional, como la facultad de los Jueces de decidir la medida no privativa de la libertad y revisarla cuando sea necesario.[24]

En todo momento las Reglas enfatizan en el principio de legalidad y la importancia de proteger la dignidad, integridad y privacidad de las personas sujetas a una medida no privativa de la libertad.[25]

20 Ver http://www.bibliojuridica.org/libros/1/85/7.htm
21 Regla 1.1.
22 Reglas 1.2., 1.3., 13.4. y secciones 17 y 18.
23 Regla 1.5.
24 Reglas 3.2. a 3.7.
25 Reglas 3.8. a 3.10.

Una de las secciones más relevantes relativas a las medidas cautelares es la 6, que establece la posibilidad de dictar prisión preventiva como último recurso, «…teniendo debidamente en cuenta la investigación del supuesto delito y la protección de la sociedad y de la víctima».[26]

La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo necesario para cumplir con sus objetivos y debe ser aplicada con humanidad y respeto a la dignidad de la persona.[27]

La Sección 10 establece lineamientos para la vigilancia de las medidas no privativas de la libertad, estableciendo que solo puede ser «…ejercida por una autoridad competente, en las condiciones concretas que haya prescripto la ley… se determinará cuál es el tipo más adecuado de vigilancia y tratamiento para cada caso particular… El régimen de vigilancia y tratamiento se revisará y reajustará cuando sea necesario».[28]

La Sección 12, a su vez, establece reglas para la imposición de obligaciones a los imputados; por ejemplo, que estas deben ser de carácter práctico, precisas y tan pocas como sea posible, con el fin de reducir las posibilidades de incumplimiento. Además, siempre serán sujetas de modificación o revocación, sin que esta última conlleve necesariamente la privación de la libertad.[29]

Las Reglas de Tokio establecen asimismo guías de gestión, capacitación y estándares de calidad del personal que vigilará las medidas no privativas de la libertad.[30]

Y finalmente, contemplan la necesidad de reunir información de manera sistemática para la mejor planeación y organización del régimen de medidas no privativas de la libertad,[31] lo cual constituye, sin duda, el fundamento de las bases de datos e indicadores que dan vigencia a los SPJ.

1.3 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

1.3.1 Prisión preventiva y medidas cautelares

La Constitución tendría que regular la prisión preventiva y las medidas cautelares en libertad con base en los lineamientos establecidos arriba. No obstante, en México dicha regulación es justo un ejemplo de aquello que no debe hacerse.

El Artículo 18 señala, correctamente, que «sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva». En la misma lógica, el Artículo 19, en su segundo párrafo, precisa que:

26 Regla 6.1.
27 Regla 6.2.
28 Reglas 10.1. a 10.3.
29 Regla 12.1. a 12.4. y 14.1. a 14.5.
30 Secciones 15 y 16.
31 Sección 20.

«El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad…».

Importante. Este párrafo es el fundamento constitucional del régimen de medidas cautelares adoptado por los nuevos códigos procesales penales y, hasta aquí, la norma es acorde con los estándares internacionales.

Contradictoriamente, el mismo párrafo del Artículo 19 dice enseguida, contraviniendo los estándares internacionales, que podrá solicitarse prisión preventiva:
«…cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso».

Importante: En este caso, el legislador introduce disposiciones contrarias a la presunción de inocencia, al impedir que una persona que está siendo procesada por otro delito —es decir, todavía inocente o sentenciada por un delito doloso —sin considerar que para efectos del proceso actual sigue siendo inocente— pueda ser sujeta de una medida en libertad.

En la última parte del segundo párrafo establece una serie de delitos por los que el Juez debe ordenar, de oficio, la prisión preventiva:
«El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente,[32] en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas,[33] delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud».

En la interpretación de este párrafo del Artículo 19 constitucional es muy importante tener presente el dictamen que emitieron la Cámara de Diputados y, posteriormente, la de Senadores, pues explica así el texto constitucional sobre el listado de delitos donde procede de oficio la prisión preventiva:
«Cuando por primera vez se creó el sistema de delitos graves para la procedencia de la libertad provisional bajo caución, se tenía el propósito de que éstos fueran excepcionales. No obstante, la experiencia estatal y federal ha mostrado que este sistema excepcional ha colonizado el resto del ordenamiento. Hoy por hoy existe un enorme abuso de la prisión preventiva, ya que la mayoría de los delitos están calificados como graves por la legislación ordinaria. Con la finalidad de superar este estado de cosas, se impone que sea la propia Constitución la que determine aque-

32 El catálogo constitucional de «delitos graves» constituye la violación flagrante al principio de presunción de inocencia. Es evidente que la aplicación de la prisión preventiva de oficio viola los estándares internacionales en la materia. Además, el legislador limita la función jurisdiccional al impedir que bajo las normas de interpretación que la misma Constitución dispone, el Juez dicte la medida cautelar más apropiada en cada caso, con base en los principios del nuevo sistema acusatorio. Bajo la doctrina de ampliación de garantías, ¿puede un estado establecer su código procesal penal sin imponerle al Juez el requisito de ordenar la prisión preventiva de oficio según los delitos listados en la Constitución?
33 Delito incluido en la Constitución mexicana por una reforma mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de 2011.

llos casos excepcionales, para los que bastará acreditar el supuesto material para que en principio proceda la prisión preventiva.

«El propio Artículo 19 constitucional establece la posibilidad de que los ordenamientos procesales de las entidades federativas y de la Federación, incorporen una excepción al diseño normativo de las medidas cautelares y de la prisión preventiva recién explicado. Se prevé que el juez aplique prisión preventiva para los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios especialmente violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud, si el Ministerio Público logra acreditar, en audiencia, las condiciones exigidas para vincular a proceso por esos delitos».[34]

De ese dictamen se desprenden dos consecuencias. En primer lugar, el legislador constitucional encontró una solución de compromiso para crear un techo constitucional en aquellos delitos considerados inexcarcelables, porque de lo contrario el legislador ordinario podría seguir ampliando ilimitadamente el catálogo de delitos graves. En segundo lugar, consciente de que se trata de una solución intermedia, consideró el catálogo de delitos graves como una posibilidad regulatoria para las legislaturas ordinarias, es decir, abrió el campo para que las entidades federativas que así lo estimen pertinente, no regulen específicamente la prisión preventiva oficiosa para determinados tipos de delitos y exijan que la parte acusadora acredite la necesidad de cautela en todos los casos.

Es preciso reconocer que no se trata de una solución consistente con los estándares internacionales de derechos humanos, pero, frente a la alternativa que suponía dejar en manos de las legislaturas locales el poder de definición de los delitos inexcarcelables, es una mejor opción.

El IJPP ha detectado que algunos códigos locales exceden sus listas de delitos graves respecto de lo establecido por el Artículo 19 constitucional y para los cuales procede la prisión preventiva oficiosa. Se espera que el código único que será la ley procesal en México no exceda el piso de delitos inexcarcelables previstos en la Constitución —pensar en que los eliminará no es real.

Al momento de la publicación de este Manual el Legislativo federal está en proceso de análisis y aprobación de un código de procedimientos penales único, es decir, obligatorio para todos los estados y la Federación. Lo anterior, con base en la reforma al Artículo 73 constitucional, Fracción XXI, Inciso C, que otorga al Congreso federal la facultad de legislar «en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de contro-

34 Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, de Gobernación, de Seguridad Pública, y de Estudios Legislativos. Segunda, respecto a Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de justicia penal y seguridad pública. Marzo de 2008.

versias y de ejecución de penas que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común».[35] Aparte de los delitos inexcarcelables establecidos en la Constitución y otras normas, un obstáculo al respeto a la presunción de inocencia es la inclusión de la «tentativa» de los delitos contemplados —la Carta Magna establece delitos específicos, pero nada menciona, en cambio, sobre la tentativa.

El Artículo 18 constitucional, por otra parte, establece que la prisión preventiva solo procede por delitos que merezcan pena privativa de libertad, y el Artículo 20, Apartado B, Fracción IX, que: «…La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares».

1.3.2 Principios del proceso penal para la aplicación de medidas cautelares

La Fracción X del Apartado A del Artículo 20 constitucional asienta que «los principios previstos en este artículo se aplicarán también en las audiencias preliminares al juicio», lo cual significa que la decisión de las medidas cautelares debe ser tomada en audiencia pública, de conformidad con los principios de contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

Las medidas cautelares, en este sentido, deben dictarse en el marco de una audiencia en la que el Fiscal solicita una medida determinada y fundamenta su necesidad y, enseguida, la Defensa argumenta con base en la idoneidad de la medida solicitada; en ambos casos, con información confiable para que el Juez de control o garantía esté en la mejor posición de dictar durante la misma audiencia la medida más adecuada en cada caso.

1.3.3 Principio de presunción de inocencia

El Artículo 20 de la Constitución mexicana establece en su Apartado B, Inciso I, el derecho del imputado «A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa».

Dicho principio tiene alcances en diversas dimensiones. Implica que la parte acusadora tiene el ***onus probandi***, es decir, la carga de la prueba para demostrar la responsabilidad del imputado en el hecho, e impone una regla de trato hacia la persona procesada consistente con dicha presunción. En estricto sentido, el imputado debe ser considerado, de entrada, ajeno a los hechos, lo cual trae como consecuencia que cualquier medio que afecte su esfera jurídica sea justificado por cuanto hace a su razonabilidad. De ahí que los dispositi-

35 Reformada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 2013.

vos sobre medidas cautelares contenidos en la Constitución deban ser leídos en consonancia y armonía con el citado principio de presunción de inocencia.

1.3.4 Protección de las víctimas

Si bien el principio de los SPJ es el de presunción de inocencia del imputado, como mecanismo protector de la seguridad del proceso —incluyendo la de las víctimas— aquellos están obligados a realizar todas las acciones necesarias para hacer efectiva dicha seguridad. En este sentido, el Artículo 20 constitucional, Apartado C, Inciso VI, señala que la víctima tiene el derecho a «solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos».

PASOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS SPJ

Para la implementación de los Servicios Previos al Juicio (SPJ) en el estado de Morelos —las UMECA de Adolescentes y Adultos—, el IJPP siguió los pasos que se detallan a continuación, y se sugiere que sean tomados como referentes al crear este tipo de programas, pues corresponden, a su vez, a modelos consolidados a nivel internacional.

Dichos pasos fueron recomendados además a USAID y sirvieron de base en Baja California —agregando la función de evaluación a la de supervisión, que ya tenía desde 2010— Puebla, y actualmente Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca y Zacatecas.

El orden de los pasos descritos y las actividades implícitas, como se ha insistido, deben adaptarse a la realidad y las necesidades de cada jurisdicción local:

1. Diagnóstico inicial sobre la situación local.
2. Adopción del marco normativo local para la instrumentación de los servicios (lo cual permitirá que los SPJ sean adaptados a su contexto específico).
3. Formación del Comité Interinstitucional de Medidas Cautelares.
4. Decisión sobre la ubicación institucional de los SPJ.
5. Determinación de las necesidades estructurales y administrativas.
6. Desarrollo de los aspectos logísticos y metodológicos.
7. Elaboración del organigrama y las funciones del personal operativo.
8. Diseño de los instrumentos y periodo de prueba.
9. Creación de una red de instituciones públicas y de la sociedad civil.
10. Capacitación.
11. Consolidación.
12. Evaluación.

Esta edición actualizada del Manual contiene información adicional resultante de aprendizajes durante la implementación del modelo en los diversos estados, experiencia que aporta una visión más amplia e integral.

SECCIÓN 1

Diagnóstico local sobre el uso de medidas cautelares

La adecuada implementación de los Servicios Previos al Juicio (SPJ) no puede realizarse exitosamente sin identificar antes la incidencia delictiva y el marco legal estatal; las cargas de trabajo y la cultura institucionales; las características específicas de la población que enfrenta procesos penales, y los problemas y retos locales asociados a la imposición y seguimiento de medidas cautelares.

Se recomienda elaborar un diagnóstico inicial sobre la situación que guarda el sistema de medidas alternativas a la prisión preventiva, generándose de esa forma una línea base cuyos objetivos generales son los siguientes:

- Identificar las instituciones gubernamentales y autoridades involucradas en el sistema de justicia penal.
- Reconocer qué tipo de bases de datos y sistemas de registro existe en dichas instituciones, así como el tipo de información que registran.
- Distinguir si esas instituciones utilizan definiciones homologadas de términos y figuras jurídicas.
- Detectar vacíos en los datos registrados para la toma de las decisiones judiciales.
- Obtener datos estadísticos de cada jurisdicción sobre tipo y número de delitos, y lugar en el que, alega el Fiscal, fueron cometidos, así como dónde se efectuaron las detenciones; personas detenidas elegibles para obtener la libertad bajo medidas cautelares (con base en la clasificación del delito) o que reciben asistencia legal de las defensorías públicas; su dirección particular y desglose por género, edad, nivel educativo, salario, número de dependientes económicos y uso de sustancias psicoactivas, e índice de cumplimento de tales medidas —aparte de la duración de la prisión preventiva cuando sea el caso.
- Valorar e identificar los problemas en el manejo de las medidas cautelares.
- Identificar el tipo de información con la que las partes cuentan para la audiencia de determinación de las medidas cautelares.
- Identificar, en cada caso, los criterios que utiliza el Ministerio Público para solicitar la imposición de determinadas medidas cautelares.
- Identificar los datos que utiliza la Defensa para contra-argumentar la petición del Fiscal.
- Considerar los criterios del Juez para tomar una decisión al respecto.
- En caso de que existan programas de seguimiento de medidas cautelares, identificar la metodología que se utiliza, la coordinación con otras instituciones, datos estadísticos y desafíos.
- Identificar el marco legal específico —este tema se abordará en su propia sección, pero es parte del diagnóstico inicial, en tanto que permite determinar la fundamentación jurídica de los SPJ en cada caso.
- Identificar los recursos estatales disponibles para la implementación de los SPJ o al menos aquellos que puedan reasignarse.

Toda esta información se obtiene de diversas fuentes, como bases de datos y registros estadísticos de las instituciones de policía (seguridad pública o seguridad ciudadana), procuradurías, defensorías, tribunales, finanzas, unidades de supervisión y centros penitenciarios. Asimismo, es necesario realizar entrevistas con los operadores de las instituciones citadas (policías, Fiscales, Defensores, Jueces y supervisores de medidas cautelares, en caso de que existan).

El diagnóstico inicial persigue, primero, identificar la información que se registra y su calidad (en ocasiones las instituciones no anotan la información necesaria para la toma de las decisiones de medidas cautelares, por lo cual en el diseño de los SPJ será necesario hacerlo, de manera que las partes puedan utilizarla ante el Juez). Segundo, identificar los vacíos en los sistemas y bases de datos e introducir las variables adecuadas. Tercero, crear mecanismos para homologar las definiciones de términos utilizadas por las instituciones para el registro de datos. Cuarto, tener en cuenta que este diseño de levantamiento de información sirve para establecer una base mínima o punto de partida de los indicadores disponibles y valorar el funcionamiento del sistema antes de introducir el modelo de SPJ.

Una vez establecidas dichas bases, debe seguir monitoreándose la información durante la implementación de los SPJ y posteriormente, para evaluar si estos cumplen con los objetivos para los que fueron creados (es decir, que las partes utilicen información verificada sobre los vínculos comunitarios y riesgos para que el juez tome sus decisiones; la información proporcionada a este contribuya a la imposición de medidas cautelares, y que se incremente el índice de imputados en libertad que comparecen durante el proceso penal).

La información sobre número de detenidos y delitos, ubicación de los lugares de detención y personal existente permitirá determinar la estructura orgánica y los recursos humanos y materiales requeridos para operar los nuevos SPJ.

Es conveniente, por último, analizar los recursos indispensables para implementar los SPJ. Lo primero a considerar es el tamaño requerido para satisfacer las necesidades de evaluación y supervisión de cada estado, el nivel orgánico de la unidad, los salarios del personal y el equipamiento.

Un referente para definir el presupuesto inicial y corriente de la unidad es la modalidad de la reforma que la entidad haya adoptado en términos de gradualidad de la implementación, ya sea por regiones o por delitos. Si la reforma está vigente ya en todos los delitos, se recomienda que el diseño cubra el 100% de las necesidades locales. Si, en cambio, no ha entrado aún o entró apenas en algunas regiones, es mejor concebir una oficina que vaya cubriendo de manera progresiva dichas necesidades.[36]

36 El diseño de las UMECA de Morelos, por ejemplo, contempló desde el principio una estructura de cobertura estatal, dado que la reforma ya estaba vigente en todo el territorio. La unidad de adolescentes posee una oficina para toda la entidad, mientras que la de adultos cuenta con una oficina central y dos regionales. Por otra parte, el modelo de Puebla está diseñado como una dirección estatal que crecerá conforme entre en vigor la reforma en nuevos distritos judiciales; para ello, el equipo operativo tiene programado ir creando coordinadores regionales.

Los resultados del diagnóstico inicial se utilizan en el diseño presupuestal requerido para la creación del modelo. Dado que los SPJ operan desde una oficina de nueva creación, deben preverse las necesidades administrativas propias de una oficina gubernamental, sin dejar de lado la función determinada de los SPJ.

Enseguida se identifican los retos y problemas, y la factibilidad de introducir el modelo de SPJ de tal forma que permita solucionarlos.

En las jurisdicciones donde haya entrado en vigor el nuevo sistema de justicia penal basado en audiencias, el diagnóstico debe incluir la recopilación de información estadística sobre medidas cautelares y la observación de audiencias para identificar el nivel de argumentación de las partes, la calidad de la información utilizada y la manera de ofrecerla al Juez. Al mismo tiempo, esto permite identificar los criterios del Juez al imponer las medidas cautelares y qué tipo de medidas impone, desglosadas por delitos. Dicho diagnóstico debe ir acompañado de una propuesta sobre el diseño de los SPJ para presentarla a los tomadores de decisiones de las instituciones.

La observación de audiencias de medidas cautelares, el levantamiento de información y las reuniones con operadores y autoridades generan una serie de resultados que permiten elaborar una propuesta técnica para la entidad federativa de que se trate.

Enseguida se exponen los problemas más comunes que las instituciones y los operadores enfrentan en el tema de medidas cautelares. El listado no es exhaustivo y no todos los problemas aparecen en todas las jurisdicciones; la realidad de cada una de estas producirá problemas específicos:

1. Fiscales

1.1 Falta de información para la imposición de medidas cautelares y de incentivos para aplicar la menos restrictiva posible

La información que los Fiscales recopilan al prepararse para la audiencia inicial del proceso se enfoca primordialmente en la decisión respecto de la legalidad de la detención, en los casos de flagrancia y de caso urgente, y en el estándar de supuesto material que justifique la vinculación a proceso. No es frecuente que los Fiscales, en tan poco tiempo (48 horas, e incluso menos en el sistema para adolescentes), hagan un estudio a profundidad sobre la necesidad de cautela. El tener que tomar la decisión respecto de qué medida cautelar pedir con información tan escasa y de mala calidad genera un poderoso incentivo para que tiendan a solicitar la prisión preventiva, una medida que no compromete su responsabilidad.

2. Jueces

2.1 Falta de información para la imposición de medidas cautelares y de incentivos para aplicar la menos restrictiva posible

El subsistema de medidas cautelares previsto en los nuevos códigos procesales penales representa un reto más para los Jueces. Claramente, desde el principio uno de sus principales problemas es la falta de información suficiente y confiable para determinar la medida cautelar más apropiada. Adicionalmente, al igual que los Fiscales, se enfrentan a la presión social y mediática en la toma de la decisión sobre libertad o prisión.

Aplicar una medida cautelar no restrictiva de la libertad implica para los Jueces una responsabilidad que no estarán dispuestos a asumir si carecen de información confiable, máxime si la solicitud del Ministerio Público es de prisión preventiva. En conclusión, la calidad y fiabilidad de la información es clave para generar condiciones favorables al uso racional de la prisión preventiva.

Importante: Todo proceso de implementación de SPJ debe considerar la capacitación de los Jueces en la determinación de medidas cautelares. Debemos recordar que su resolución impactará directamente en la vida de una persona y en la seguridad de la comunidad. Si la medida dictada no es la más adecuada, los costos sociales y económicos pueden ser muy altos.

2.2 Problemas de interpretación de la ley sobre el papel que debe jugar el Juez en el nuevo sistema acusatorio

La interpretación de ciertas disposiciones de la ley ha provocado disenso entre los Jueces, no solo en lo tocante a la aplicación sustantiva de ciertos artículos, sino también acerca de su rol como Jueces dentro del nuevo procedimiento penal. Por ejemplo, el nuevo sistema les exige neutralidad, lo cual algunos han interpretado como el no ser proactivos en la dirección del debate para no proponer contenidos u orientaciones que violenten el principio de igualdad procesal supliendo a las partes en sus deficiencias. Su interpretación rígida de este principio trae consigo el riesgo de una limitación a su autoridad, pues a menudo no se permiten hacer preguntas a las partes pensando en la supuesta pasividad que les impone la ley.

Importante: Esa creencia contraviene la naturaleza del papel del Juez de control (garantía) como quien busca conocer los hechos como árbitro neutral y mediador en el proceso de justicia. Igualmente, contraria al rol histórico de los Jueces en el sistema acusatorio oral. Más

aún, dicha interpretación de la ley provoca que las decisiones sean tomadas sin el pleno conocimiento de los hechos, indispensable para asumir la determinación. Una decisión adoptada con base en hechos parcialmente conocidos mina la transparencia y el principio de contradicción, dos componentes fundamentales del sistema acusatorio.

Si el Juez pide a las partes sustentar sus argumentos, el mensaje para los actores es que deben tener una preparación adecuada, pues de lo contrario, los hábitos de baja exigencia podrían convertirse en la norma; las prácticas y vicios del sistema anterior, que naturalmente tienden a conservarse en el nuevo sistema, representan un riesgo para la reforma misma; por lo tanto, deben ser detectados y corregidos.

Es necesario incentivar a la autoridad judicial, en particular a los Jueces de segunda instancia, para que generen criterios claros de interpretación de las normas problemáticas, así como revisar con el resto de los actores las normas ambiguas que les han generado conflictos para efectos de clarificación. Es por ello que en las capacitaciones interinstitucionales se requiere también que participen Magistrados.

2.3 Presión social que, potencialmente, responsabilizaría a los Jueces del éxito o fracaso del sistema

Una de las principales preocupaciones de los Jueces en relación con el sistema de medidas alternativas a la prisión preventiva es la «presión social» a la que están sometidos. Suelen pensar que si no determinan la medida cautelar adecuada y, en consecuencia, los imputados la incumplen o se fugan, la opinión pública presionará para la imposición de medidas más severas, de lo contrario, se generará desconfianza en el nuevo sistema.

2.4 Imposición de medidas cautelares sin el adecuado análisis de sus posibilidades de cumplimiento

Es posible que por falta de información, concienciación sobre los objetivos específicos de cada medida cautelar, conocimiento de las condiciones sociales del imputado y capacitación, los Jueces impongan medidas cautelares que este difícilmente podrá cumplir. Es decir, la falta de racionalización al imponer las medidas cautelares puede derivar en condiciones que conlleven al incumplimiento o sean castigos anticipados, aun siendo medidas en libertad.

Al imponer las medidas cautelares, el Juez debe valorar cuáles son idóneas para asegurar que el imputado acuda cuando el tribunal lo requiera y la víctima quede protegida. La experiencia de modelos de SPJ consolidados indica que la pro-

babilidad de incumplimiento aumenta cuando el Juez satura al imputado de condiciones, lo cual crece en el caso de los adolescentes en conflicto con la ley. Además, en este caso, la tendencia a criminalizar el incumplimiento de las medidas, lejos de evitar que los adolescentes reiteren las conductas, produce el efecto contrario. En conclusión, el propio sistema genera consecuencias criminógenas.

Importante: En ocasiones, la ubicación de los juzgados respecto del domicilio de los imputados tiene un efecto directo en el cumplimiento o incumplimiento de medidas cautelares. Por ejemplo, conforme se impongan condiciones en libertad que impliquen desplazamientos será más difícil para los imputados cumplir con las medidas impuestas. Muchas veces estos residen en municipios o comunidades alejados de la sede de los tribunales y, además, provienen de familias de bajos recursos que no siempre tienen la capacidad económica para pagar el transporte. Así, las probabilidades de incumplimiento se elevan. La alternativa es que el juez imponga condiciones realistas que los imputados puedan cumplir.

2.5 ¿Cómo incentivar el cumplimiento cuando el incumplimiento, por una u otra razón, no necesariamente resulta en la imposición de la prisión preventiva?

Algunos Jueces pueden estar preocupados por los casos donde un imputado incumple con las condiciones judiciales y la modificación de estas no resulta en prisión preventiva. Hay lugares donde podrían existir delitos por los cuales no procede la prisión; por ejemplo, aquellos con penas alternativas a la prisión o muchos relativos a la justicia para adolescentes. Ante este escenario, las posibilidades de cumplimiento de las medidas no privativas de la libertad se potencian cuando hay programas de supervisión coordinados, capaces de actuar inmediatamente cuando ocurra un incumplimiento o, mejor aún, evitarlo.

Importante: Un mecanismo de supervisión adecuado incrementa el cumplimiento de medidas alternativas a la prisión incluso cuando no exista amenaza de detención por incumplimiento. Los factores disuasivos de este son rapidez, certeza y severidad.

El primer factor tiene que ver con la velocidad con la cual sobrevenga la consecuencia; es decir, una persona debe ser localizada inmediatamente después de incurrir en la inobservancia de la medida.

Certeza alude a que el imputado debe saber que sufrirá inevitablemente las consecuencias de su incumplimiento; de lo contrario, si percibe que puede «salirse con la suya» es muy probable que tome el riesgo.

Todo programa de supervisión debe ser proactivo generando la certeza en los imputados de que al menor incumplimiento habrá una consecuencia inmediata, que puede ir desde una llamada telefónica, una visita domiciliaria para investigar lo sucedido o un reporte a la autoridad correspondiente, hasta el arresto.

Por último, el factor de severidad tiene que ver con la capacidad del sistema de supervisión para producir el efecto deseado en cuanto a rapidez y certeza, de tal manera que contrarreste con eficacia el ánimo de incumplimiento por parte del imputado.

2.6 Situaciones en las que se revierte la carga de la prueba

En ocasiones, los Jueces ceden a las inercias y prácticas del sistema tradicional, presumiendo que los imputados mienten durante la audiencia, lo cual provoca que sutilmente reviertan la carga de la prueba hacia la Defensa, de tal suerte que es esta la que debe probar que el imputado no requiere una medida cautelar; por ejemplo, que vive en el domicilio que proporcionó al juzgado y tiene arraigo comunitario. En efecto, han sido detectadas audiencias donde la Defensa debe proporcionar testigos y comprobantes de domicilio y empleo para «acreditar» que la persona imputada tiene arraigo comunitario. Este tema ha salido a cuento, también, durante diversos talleres: en los simulacros de audiencias, el equipo que hace el papel de la Defensa considera que le corresponde probar dicho arraigo, lo mismo que quienes juegan los roles de Fiscales y Jueces. Esta práctica, basada en una cultura de presunción de culpabilidad ha ido incrustándose en el nuevo sistema, debería ser identificada y atendida para evitar distorsiones del sistema.

Es necesario regresar a los principios del derecho procesal penal: la parte que solicita es la que debe probar. En su Artículo 19 la Constitución mexicana establece que el Ministerio Público solicitará la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean necesarias para garantizar los fines procesales. El mismo estándar se halla plasmado en todos los ordenamientos de procedimiento penal de corte acusatorio.

Esta norma legal y los principios establecen claramente la presunción de inocencia y la libertad como regla, y por ese motivo es el Ministerio Público el obligado a solicitar la imposición de las medidas cautelares y asumir la carga probatoria que sustente dicha petición; debe probar, con información objetiva, que no hay datos personales del imputado, o al menos no son suficientes para determinar si tiene o no arraigo comunitario.

En estricto sentido, al inicio de la audiencia el detenido aporta sus datos generales, mismos que se encuentran asentados ya en la carpeta de investigación, y si es el caso, el Fiscal debe probar que dicha información no existe o es insuficiente para concluir que la persona tiene arraigo. La Defensa, por su parte, se abocará a señalar si el Fiscal cumple o no con dicha carga probatoria, y si la medida solicitada es excesiva, desproporcional o irracional.

Importante: En las audiencias de medidas cautelares donde el defensor es quien ofrece testigos y pruebas para sustentar que el imputado goza de arraigo en su comunidad, es evidente que el Juez revirtió la carga de la prueba, contraviniendo la ley. Más aún cuando el defensor no ofrece pruebas ni testigos y el Juez impone la prisión preventiva arguyendo que la defensa no probó el arraigo.

Los Jueces están obligados a mantener con firmeza el estándar probatorio que la ley establece: el Ministerio Público es quien debe probar la inexistencia del arraigo y la audiencia ha de partir de la presunción de que la información que el imputado ofreció al tribunal en sus generales existe, siendo el Ministerio Público el que a su vez tiene que combatirla.

3. Defensores Públicos y Privados

3.1 Falta de capacitación a Defensores sobre manejo de medidas cautelares

Al igual que el resto de los actores, los Defensores enfrentan una insuficiente capacitación acerca del nuevo sistema de justicia penal. En principio, respecto de la audiencia de determinación de la medida cautelar parecen no tener problema con el hecho de que los Ministerios Públicos argumenten como riesgo de fuga solo la gravedad del delito que se imputa o los antecedentes penales del imputado.

Lo anterior es comprensible, pues la carga de la prueba no recae en ellos, además de que parece complicado a esas alturas del proceso generar más información de calidad sobre su cliente para contrarrestar el dicho del Ministerio Público. Lo inadmisible es que los Defensores no argumenten puntualmente que aquel no logró establecer la necesidad de cautela en los casos donde solo sustenta la gravedad de la sanción, ni apelen dichas decisiones.

Importante: Todo plan de implementación de la reforma procesal penal que contemple Servicios Previos al Juicio (SPJ) debe considerar la capacitación específica en manejo de medidas cautelares, dinámica de la audiencia y técnicas de litigio durante la misma. Esto es especialmente importante en la fase de evaluación de riesgos, pues se trata de que las partes se familiaricen con el uso de la información técnica provista.

3.2 Falta de confianza y vulnerabilidad institucional

En el proceso, dentro del sistema tradicional, los Defensores —especialmente los Públicos— tienen una posición débil, pues deben enfrentar a dos autoridades, en virtud de que el Ministerio Público tiene «fe pública» y recursos como servicios periciales, además de la policía bajo su coordinación.

En el sistema reformado, es común que esta situación de vulnerabilidad institucional de la Defensoría persista en algunas jurisdicciones, lo cual se traduce en la pasividad de la Defensa y el temor de que si se opone, objeta y apela, en este caso, la imposición de la prisión preventiva cuando el Ministerio Público no probó todos los aspectos que la ley le exige, será catalogada como quien no coopera con el nuevo sistema.

Importante: Parte de la preparación de los Defensores y la institución de Defensoría consiste en lograr que tengan la confianza y la seguridad suficientes para considerarse una de las partes del proceso, al mismo nivel que el Ministerio Público. La Defensa no puede permitir que por su pasividad la autoridad judicial le revierta la carga de la prueba; esto viola la ley y distorsiona al sistema acusatorio.

3.3 Carencia de recursos económicos, materiales y humanos

Este problema afecta principalmente a la Defensoría Pública, que es la que cuenta con el menor presupuesto, lo cual produce la carencia de recursos materiales, afectándose su capacidad de realizar investigaciones sobre las condiciones personales del defendido, para la audiencia respectiva. Este problema se agudiza cuando los Defensores no tienen acceso oportuno a la carpeta de investigación, como ocurre en algunas jurisdicciones.

Importante: La implementación del nuevo sistema de justicia penal debe prever mecanismos de notificación formalizados desde las Procuradurías Generales de Justicia, con el fin de que se informe a los Defensores sobre la detención de una persona y se les dé acceso oportuno a la carpeta de investigación, sin restricción ni demora.

Adicionalmente, deben disponerse espacios especiales donde dichos Defensores puedan reunirse en privado con sus defendidos cuando estos se encuentren bajo custodia del Ministerio Público y en los Tribunales.

3.4 Cargas de trabajo indebidas por la supervisión de imputados liberados bajo una medida cautelar

La falta de un sistema adecuado de supervisión de medidas cautelares y de claridad sobre quién o quiénes son los responsables de darle seguimiento afecta particularmente a los Defensores. Si no existe una unidad supervisora de medidas cautelares en libertad es muy posible que ninguna autoridad se haga responsable, excepto los propios Defensores, para asegurarse de que el imputado comparezca a las audiencias.

Los problemas de gestión en los Tribunales relativos a la notificación de audiencias impacta

directamente en la carga de trabajo de los Defensores, pues en muchas ocasiones estos son los responsables de desplazarse incluso para comunicar la fecha y hora de una audiencia (en los casos donde los imputados no poseen servicio telefónico).

Importante: El trabajo de un Defensor es el de contrarrestar a la fiscalía con el objetivo de asegurar que el sistema cumpla con la carga de la prueba, además hacer que los argumentos del defendido sean escuchados tanto como los de los fiscales. En este sentido, es el protector no solo de su cliente, sino del propio sistema acusatorio, porque legitima el proceso. Este papel se ve socavado, sin embargo, cuando el Defensor está en una posición débil o servil ante el Fiscal o le son asignadas tareas ajenas a sus competencias y deberes. La distracción de sus funciones constituye una pérdida para el sistema como un todo, aparte del costo en dinero que los Defensores asumen indebidamente. En resumen, estas cargas representan un uso poco eficaz de los recursos del sistema.

4. Ministerios Públicos

4.1 Insuficiente capacitación del Ministerio Público en el manejo de medidas cautelares

Al igual que los Jueces y Defensores Públicos, los Fiscales carecen de la capacitación necesaria para la audiencia de medidas cautelares. No obstante, a diferencia de los Defensores, cuentan con mayores recursos para conducir sus investigaciones.

La precaria capacitación también se refleja en la deficiente argumentación de sus peticiones dentro de la audiencia. En particular, los Fiscales deben ser capaces de fundamentar los riesgos que representa el imputado tanto de fuga, como para la sociedad y la víctima.

Es común que en las audiencias los Fiscales solo argumenten la gravedad de la pena y/o los antecedentes como únicos elementos para sustentar su solicitud de prisión preventiva y que no utilicen las otras medidas cautelares. Hay en la práctica una falta de reconocimiento de las medidas diversas a la prisión preventiva con las cuales puede cumplirse con los objetivos procesales. Es importante que los Fiscales y sus superiores jerárquicos comprendan que la decisión no se reduce a la prisión o la libertad, sino que exige un análisis para determinar la medida cautelar idónea para asegurar que el imputado continúe su proceso sin evadirse de la acción de la justicia. En este sentido, al tomar la decisión el Juez debe de ser muy exigente con la petición del Fiscal y determinar la medida cautelar idónea con base en información de calidad.

Importante: La capacitación de los Fiscales en la audiencia de medida cautelar es esencial para el debido funcionamiento del nuevo sistema de justicia penal. El Ministerio Público ha de prepararse sobre los objetivos procesales de cada medida cautelar; el uso de combinaciones de medidas para contrarrestar posibles riesgos y programas gubernamentales o comunitarios para el cumplimiento; en la organización de los argumentos

para la audiencia correspondiente; en cómo probar los riesgos y el mecanismo para la petición de medidas apropiadas, así como en su ejecución.

Parte de la capacitación busca el cambio de paradigma, lo que requiere que las medidas cautelares sean utilizadas para garantizar la comparecencia del imputado en el proceso y no como una medida sancionadora.

La falta de fundamentación adecuada en la petición de las medidas cautelares más apropiadas al caso concreto puede traer como consecuencia la percepción de impunidad por parte de la sociedad.

4.2 Falta de claridad en las disposiciones sobre el sistema de medidas cautelares

Algunas normas locales prevén la posibilidad de «producir prueba» con el fin de sustentar la imposición, revisión, sustitución, modificación o cese de una medida cautelar. Esta disposición puede crear confusión si se interpreta de manera literal.

Es posible que las partes se pregunten si es necesario presentar testigos para probar los riesgos o contra-argumentar. Ya que la carga de la prueba corresponde a los Fiscales, esta preocupación la manifiestan primariamente ellos; el tiempo es vital en casos de flagrancia o urgencia, pues el término que tienen para reunir esa información y además preparar la presentación del caso para las audiencias preliminares es muy corto.[37]

Importante: Esta preocupación debe ser atendida de inmediato, pues de lo contrario podría generarse un incentivo para no presentar cargos ante un estándar de prueba alto en una etapa tan temprana del proceso, con el consecuente efecto de impunidad. Por otro lado, también puede resultar en una práctica donde se presenten testigos y la audiencia de medidas cautelares se convierta en un mini juicio prologándose por una o más horas.

POR LO TANTO...

El primer paso fundamental para generar un programa de SPJ es hacer un diagnóstico acerca de la situación en la localidad y de las instituciones involucradas. Dicho diagnóstico debe incluir el discernimiento por parte de las autoridades involucradas en el nuevo sistema de justicia penal de sus necesidades —inmediatas y de largo plazo— en lo tocante al sistema de medidas cautelares.

Una vez identificadas estas necesidades pueden proponerse acciones concretas para solucionar problemas de interpretación jurídica de las nuevas normas, la capacitación continua y la coordinación entre instituciones.

Debe entenderse que la creación y fomento de un nuevo paradigma es necesario en la creación de los nuevos programas de SPJ.

37 En México la regla general es de 48 horas, duplicable en casos de delincuencia organizada. No obstante, hay países en los que los Fiscales tienen apenas 24 horas para judicializar un caso.

SECCIÓN 2

Marco normativo local de los SPJ[38]

Como se ha mencionado, existen disposiciones internacionales y constitucionales aplicables a los SPJ de manera general [ver apartado «Marco normativo internacional y constitucional de los SPJ», en este mismo volumen]. Y en cuanto a normas locales, los nuevos códigos procesales penales prevén, en primer lugar, el sistema de medidas alternativas a la prisión preventiva, aunque no siempre está claro qué ordenamiento jurídico —de existir— regula el seguimiento de tales medidas.

Es necesario analizar el marco normativo de la localidad donde se implementará cada modelo de SPJ, para determinar los cambios legislativos que tienen que introducirse.

Para el establecimiento de las unidades existentes en el país fueron revisados el derecho internacional, la Constitución federal, y los respectivos códigos de procedimientos penales,[39] leyes de administración pública y leyes de la institución dónde se ubicarían dichos SPJ, aparte de leyes especiales y reglamentos diversos. Pero cada entidad optó por maneras distintas, según su orden jurídico local. Algunas adscribieron la unidad al sistema de seguridad pública o al de reinserción social (penitenciario), mientras que otras al Poder Judicial.

Estas legislaciones y sus reglamentos y o decretos necesarios dependerán de la decisión política de las autoridades sobre la ubicación y diseño de la nueva institución de SPJ.

Es importante incluir en la reglamentación el establecimiento formal del Comité Interinstitucional de Medidas Cautelares, órgano rector de los SPJ a nivel local [ver «Sección 3. Formación del Comité Interinstitucional de Medidas Cautelares», que sigue a la presente sección en esta obra].

1. Legislación local

La implementación de los SPJ, según se ha insistido en este Manual, ocurre en un contexto donde el sistema de justicia penal fue o está en proceso de ser reformado e incluye medidas cautelares alternativas a la prisión preventiva, así como el procedimiento para solicitarlas. Asimismo, sus beneficios se producen en sistemas con audiencias orales para la toma de la decisión sobre dichas medidas.

Específicamente, crear los SPJ exige que las normas locales contengan las siguientes disposiciones:

38 El marco normativo de los SPJ en México fue desarrollado por el maestro Carlos Ríos Espinoza, consultor del Programa de Seguridad y Justicia de USAID, con diversas aportaciones del equipo del Instituto de Justicia Procesal Penal.
39 A mediados de 2013, en México se llevó a cabo la reforma constitucional que permitirá una legislación procesal penal única para la Federación y los estados, lo cual significa que será uniforme la manera como cada entidad regule las medidas cautelares y su ejecución.

1.1 Código de Procedimientos Penales

Atendiendo a la reforma constitucional de mediados de 2013, como ya se mencionó, el código procesal penal debe contener la regulación de todas las medidas cautelares, desde la prisión preventiva hasta la libertad bajo protesta, así como los posibles factores de riesgo para determinar la imposición de la medida de una forma que permita preservar la presunción de inocencia y la seguridad del proceso.

Entre las medidas cautelares posibles están:

1. La imposición de libertad bajo protesta.
2. La presentación de una garantía económica.
3. La prohibición de salir, sin autorización, del país o la localidad en la cual se reside, o del ámbito territorial que fije el Juez.
4. La obligación de someterse al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada, que informe regularmente al Juez.
5. La obligación de presentarse periódicamente ante el Juez o la autoridad que él designe.
6. La colocación de localizadores electrónicos.
7. La imposición del arraigo domiciliario, en su propio domicilio o bajo custodia, sin vigilancia o con la que el Juez disponga.
8. La prohibición de concurrir a determinadas reuniones o visitar ciertos lugares.
9. La prohibición de convivir o comunicarse con personas determinadas.
10. La separación inmediata del domicilio cuando se trate de agresiones a mujeres y niños, o delitos sexuales, y cuando la víctima conviva con el imputado.
11. La suspensión provisional en el ejercicio del cargo, profesión u oficio, cuando se atribuya un delito cometido con motivo de aquel, siempre y cuando se establezca como pena la inhabilitación, destitución o suspensión.
12. La imposición de prisión preventiva.

Generalmente, cada medida incluirá pautas para su imposición, entre las que se cuentan los riesgos aceptados para determinarla. De manera general, regulan el riesgo de fuga y el riesgo para la víctima y la sociedad.

El riesgo de fuga

Para determinar este riesgo, el Juez deberá tomar en cuenta:

1. Arraigo en el país, determinado por domicilio, residencia habitual, asiento de la familia, de sus negocios o trabajo, y las facilidades para abandonar el país o permanecer oculto.
2. La posible pena a imponer en cada caso.
3. La importancia del daño que debe ser resarcido y la actitud que adopta el imputado ante ello.
4. El comportamiento del imputado durante el procedimiento u otro anterior respecto de su voluntad de someterse o no a la persecución penal.

Importante. Los nuevos códigos procesales mexicanos establecen que la falsedad en la información sobre el domicilio fundamenta la presunción de fuga.

El riesgo de obstaculización en el desarrollo de la investigación o el proceso

Para este riesgo el Juez toma en cuenta aspectos que permitan estimar como probable que el imputado:

1. Destruya, modifique, oculte o falsifique elementos de prueba.
2. Influya para que coimputados, testigos o peritos informen falsamente o sean reticentes, o induzca a otros a tales comportamientos.

El riesgo para la víctima o la sociedad

En algunos códigos se estima que existe este tipo de riesgo cuando la persona imputada puede cometer un delito contra:

1. La propia víctima.
2. Alguno de los testigos que declaran en su contra.
3. Alguno de los funcionarios públicos involucrados en su proceso.
4. Un tercero.

2. Análisis legislativo para crear los SPJ

2.1 Leyes

Tal como lo señalan las Reglas de Tokio, son imprescindibles normas que regulen la ejecución de las medidas cautelares; es decir, de qué manera serán supervisadas y se les dará seguimiento una vez dictadas por el Juez. Esas normas, de carácter administrativo, estarán previstas en la ley correspondiente a la ubicación orgánica de los SPJ.

La ejecución de las medidas cautelares puede estar prevista en leyes de reinserción social o que regulen el sistema penitenciario; leyes de ejecución de penas y medidas de seguridad, o bien leyes sobre la esfera administrativa de los poderes judiciales, en caso de que los SPJ queden bajo la competencia de los Tribunales; o en leyes para crear organismos descentralizados para la ejecución de dichos servicios.

Algunos estados han contemplado promulgar leyes particulares sobre medidas cautelares y SPJ, buscando evitar mezclarlas con las de ejecución de sentencia, lo que podría ser una buena práctica.

2.2 Reglamentos, circulares, decretos...

Además de la aprobación y modificación de leyes que den vida normativa a los SPJ, la ejecución concreta de medidas cautelares ha de preverse en ordenamientos reglamentarios de las leyes administrativas en cuestión (reglamentos, decretos, circulares o cualquier tipo de ordenamiento administrativo aplicable localmente).

Este tipo de normas determinará de manera precisa y concreta las funciones del personal de los SPJ.

POR LO TANTO...

A partir de los ordenamientos podrán prepararse los manuales de procedimientos, que a su vez consideren de manera exhaustiva los correspondientes procesos de evaluación de riesgos y supervisión de medidas cautelares.

SECCIÓN 3
Formación del Comité Interinstitucional de Medidas Cautelares

En virtud de que la implementación de los SPJ exige un trabajo coordinado entre las instituciones del sistema de justicia penal, es indispensable crear un Comité Interinstitucional de Medidas Cautelares donde todas tengan representantes. Para asegurar que disponga de las facultades y funciones necesarias, ese Comité ha de ser creado desde el mismo marco regulatorio de los servicios y dotado de sus propias reglas operativas y de estructura.

Con base en la reglamentación local planteada en la sección anterior deben precisarse la forma adecuada del Comité, sus funciones y facultades, su composición y mecanismos de toma de decisiones, y la frecuencia con la que sesionará.

Definir exactamente qué instituciones estarán representadas en el Comité requiere de un análisis sobre sus funciones a nivel local. Sin embargo, como mínimo deberán estar representadas las siguientes:

- Tribunal/Corte de Justicia
- Fiscalía/Procuraduría
- Defensoría Pública –y, en su caso, barras o colegios de abogados
- Representantes de los SPJ
- Institución encargada de la seguridad ciudadana o pública (policía)
- Institución encargada del sistema penitenciario
- Organismo local implementador de la reforma del sistema de justicia penal
- Institución encargada de los recursos y el desarrollo organizacional
- Instituciones académicas

Los miembros del Comité tendrán voz y voto, lo cual debe especificarse en la reglamentación de los SPJ que establecerá dicho Comité, e idealmente serán funcionarios con un nivel jerárquico suficiente para tomar decisiones tanto del proceso de implementación como del funcionamiento ulterior, una vez que los SPJ operen oficialmente.

El Comité no basta por sí mismo, lo esencial es que se reúna periódicamente —se recomienda que al inicio de manera mensual y luego cada dos o tres meses—. El objetivo de las reuniones es conversar sobre coordinación y estrategias para fortalecer operativamente los SPJ, las cuales serán ejecutadas enseguida por la institución que los albergue. Cada sesión debe partir de un orden del día y los acuerdos finales circular entre todos los representantes institucionales, quienes han de asegurarse de que se cumplan.

El Comité deberá crear subcomités donde representantes de cada institución ejecuten las actividades necesarias durante la implementación.

1. Tipos de subcomités

Como se ha dicho, una vez instalado el Comité establecerá sus bases de funcionamiento, incluidos periodicidad de sus reuniones, presidencia, formas de seguimiento, asistencia técnica, determinación de la política comunicacional y mecanismos de capacitación. Entre esas bases, desde el inicio de la gestión podrá crear subcomités de trabajo según sea necesario. Por ejemplo:

- Subcomité de recursos materiales y financieros, que definirá el presupuesto y las necesidades estructurales y administrativas (ver «Sección 5. Necesidades estructurales y administrativas»).

- Subcomité de diseño de instrumentos de evaluación, el cual tendrá como tarea primordial la creación de los instrumentos de entrevista y determinación de riesgos. Es importante que sus miembros sean funcionarios en contacto directo con personas detenidas o sujetas a proceso penal, ya que de su experiencia —e información estadística institucional— dependerá la determinación de factores de riesgo apegados a la realidad local.

-Subcomité de legislación, que revisará el marco normativo vigente y propondrá las reformas o adiciones legales necesarias para la adecuada regulación de los SPJ.

-Subcomité de selección de personal, encargado de elegir al personal operativo de los SPJ.

-Subcomité de política comunicacional, que determinará la política institucional de socialización del modelo, así como el mecanismo de control de daños en caso de presentarse algún problema operativo de los SPJ (por ejemplo, la fuga de una persona a la que se había dictado una medida cautelar en libertad).

RECOMENDACIÓN

Mientras concluye el proceso de implementación, el Comité puede definir un periodo de prueba del instrumento de evaluación de riesgos, para llevar a cabo los ajustes necesarios antes de su puesta en marcha oficial (lo cual no excluye ajustes posteriores). Esto permite, entre otras cosas:

Familiarizar a los operadores del sistema con el proceso de evaluación de riesgos

Familiarizar a las partes con el uso de la información provista por los SPJ

Ajustar los factores de riesgo originalmente establecidos

2. Política de transparencia

El proceso de implementación será abierto y transparente para los miembros del Comité, quienes tendrán en todo momento la facultad de presentar observaciones, comentarios o críticas. En este sentido, cualquier miembro del Comité tiene la autoridad para solicitar reuniones. Asimismo, los frutos del trabajo de los subcomités serán reportados periódicamente.

SECCIÓN 4

Decisión sobre la ubicación institucional

Entre los modelos consolidados hay una gama de posibilidades sobre la ubicación de los SPJ en la estructura administrativa. Algunos dependen directamente de los tribunales, otros del Ejecutivo, de la administración penitenciaria o de los órganos de seguridad, o son concebidos como entidades desconcentradas, y otros como organizaciones de la sociedad civil contratadas por la autoridad.

En el estado de Morelos, por caso, las dos UMECA dependen del área de reinserción social, que a su vez está adscrita a la Secretaría de Gobierno. En Baja California y Puebla, del sistema penitenciario, el cual se halla inserto en la Secretaría de Seguridad Pública. En Hidalgo, de acuerdo con su código de procedimientos penales aprobado, los SPJ dependerán del Consejo de la Judicatura. Y En Cuenca, Ecuador, del Poder Judicial también.

Al decidir su ubicación institucional es clave asegurar su neutralidad, imparcialidad, sustentabilidad y funcionamiento acorde con la legislación local. En segundo lugar, es prioritario asegurar el compromiso político y liderazgo de los directivos y operadores, pues en procesos de reforma el factor humano es lo que más determina en la debida implementación. Además, deben contemplarse las ventajas y obstáculos reales o potenciales de cada institución que pudiera alojar a la unidad, para enseguida elegir la ubicación más conveniente.

Se presentan a continuación las posibles ubicaciones, con una breve descripción de los retos y ventajas en cada caso:

1. Ubicación dentro de la administración pública

La ubicación administrativa de los SPJ, en suma, debe responder a la necesidad de imparcialidad y neutralidad que exige su funcionamiento, aparte de que determinará los acuerdos interinstitucionales entre la institución que los tenga bajo su mando y el resto de las autoridades involucradas. En secciones posteriores se mostrarán los convenios necesarios.

Al igual que con el resto de los pasos en el proceso de implementación de los SPJ, dependerá de los recursos disponibles y la realidad local qué tipo de institución pública llevará a cabo los servicios de evaluación y supervisión de medidas cautelares. Enseguida se detallan algunas posibilidades:

RECOMENDACIÓN

Por su naturaleza y funciones, los SPJ no deben ser integrados a la Defensoría Pública ni a la Fiscalía, en virtud de que deben atender a sus propios objetivos e incentivos. Ubicarlos dentro de cualquiera de ambas instituciones podría poner en tela de juicio la neutralidad necesaria para generar confianza entre los demás operadores del sistema de justicia.

1.1 Órgano autónomo o descentralizado

Es decir, un órgano con personalidad y presupuesto propios, y autonomía técnica y funcional. Una ventaja obvia de este esquema es precisamente la independencia, en el sentido de no ajustarse a los parámetros, metas y objetivos de otras instituciones. Pero la desventaja principal radica en el costo que implica crear una nueva institución.

1.2 Órgano dependiente de la estructura administrativa del Poder Judicial

En México, la incorporación de los SPJ a los poderes judiciales causa polémica debido a la interpretación de los principios del sistema penal acusatorio que no permite proporcionar información al Juez antes de una audiencia,[40] para evitar que prejuzgue. De hecho, en el nuevo sistema existen dos Jueces diferentes (el de control y el de juicio oral) para evitar su contaminación. Así, dejar en manos del Juez la opinión técnica para la evaluación podría ser percibida como una violación a los principios que rigen los SPJ.[41] Algunos críticos podrían argumentar que si estos se ubican dentro de la estructura de los Tribunales, los Jueces podrían tener acceso a la información antes de la audiencia.

En todo caso, es importante el análisis legislativo para determinar la viabilidad de ubicar los SPJ dentro del Poder Judicial. Aparte de lo expuesto en el párrafo anterior, no existe inconveniente en instalar los SPJ dentro del Poder Judicial, porque además usualmente este dispone de mayores recursos que otras dependencias y es la institución a la que se le dota de mayor presupuesto para la implementación del nuevo sistema. Otra de sus ventajas es que cuenta con mayores avances en el tema de transparencia e innovación.

1.3 Organización de la sociedad civil

En teoría, este esquema permitiría acercar los SPJ a la comunidad. Dada la necesidad de permanencia de cualquier modelo, es necesario un proceso público de licitación de los SPJ, con todo el trámite administrativo implícito, incluyendo la estricta fiscalización de los fondos públicos a su disposición y el monitoreo constante de su operación. Una de las desventajas es que las autoridades se resistan a aceptar que una organización opere los SPJ, debido a la gran cantidad de información confidencial que se maneja.

1.4 Órgano del Poder Ejecutivo

Este esquema acepta diversas opciones, como por ejemplo:

1.4.1 Secretaría/Ministerio de Seguridad Pública o Seguridad Ciudadana

Son varias las ventajas asociadas a la incorporación de los SPJ a las instituciones policiales.

40 No obstante lo anterior, el estado de Hidalgo creó los SPJ en la estructura orgánica del Consejo de la Judicatura local, instancia administrativa del Poder Judicial. Igualmente, en la Provincia de Santa Fe, en Argentina, el modelo se concibió dentro del Poder Judicial local, lo cual ocurre también en gran número de modelos en Estados Unidos.

41 Hasta ahora en México la operación aceptada de los SPJ es la integración de la opinión técnica a la carpeta de investigación, de suerte que esté disponible para las partes y sean ellas quienes presenten la información al Juez durante la audiencia de medida cautelar. Programas en Estados Unidos con 50 años de experiencia entregan la opinión directamente al Juez, con copia a las partes, sin que ello afecte el nivel de argumentación ni la objetividad de aquel. Esos programas han logrado tal nivel de confianza que no existe el temor a que el Juez prejuzgue.

Posibilitan la comunicación inmediata con los cuerpos de seguridad encargados de auxiliar la supervisión de medidas cautelares, y el acceso a las bases de datos, algo esencial para la recopilación de información durante el proceso de evaluación.

Quizá uno de los argumentos más frecuentes para no integrar los SPJ a este tipo de institución sea la percepción sobre la policía como autoridad de carácter punitivo y de control social. Si se opta por esta modalidad debe tenerse claridad sobre el hecho de que estos servicios no tienen la función de investigar delitos, sino la de determinar los riesgos procesales. Debe haber asimismo garantías orgánicas –separación legal de las funciones de policía y de las de supervisión de riesgos procesales– y mecanismos que permitan grabar todas las entrevistas con el imputado, para saber el origen de la información utilizada.

1.4.2 Órgano dentro del sistema penitenciario o de reinserción social

Estas instituciones suelen ser las aliadas naturales para la implementación de los SPJ, pues consideran que cualquier aspecto que les ayude a mejorar el manejo de las prisiones es bienvenido —claramente, el tema de sobrepoblación carcelaria es una de sus primeras preocupaciones—. También pueden contar con bases de datos importantes para la evaluación.

La incorporación de los SPJ a este tipo de institución debe enfocarse en una capacitación del personal que le permita discernir de manera precisa las diferentes condiciones de trabajo con una persona sentenciada y con una sujeta a proceso penal —todavía inocente—. Por este motivo conviene que los SPJ y su personal estén separados administrativamente de los equipos que trabajan con la ejecución de sanciones.

Al igual que ocurre con la policía, las instituciones que administran las prisiones pueden ser consideradas inapropiadas para manejar un servicio dedicado a administrar la libertad de las personas. El gran reto, si se decide ubicar los SPJ dentro de esas instituciones, es evitar que el personal opere desde una perspectiva carcelaria y sancionadora, por lo cual la clave es la selección de personal totalmente nuevo, dedicado a trabajar con personas en libertad. Asimismo, las autoridades responsables de gestionan los recursos deben destinar los necesarios a este efecto, pues en ocasiones, por falta de sensibilidad, se percibe una tendencia a restringirlos más allá de lo razonable —que parte de una visión limitada según la cual solo debe trabajarse con las personas cuando están en prisión.

Importante. Independientemente de esta visión, siempre hay que considerar que los SPJ se sujetarán a sus propios fines y nunca a los de la institución de la que dependan orgánicamente.

2. Ubicación física

Aunque el objetivo es que los SPJ operen en todos los distritos judiciales de cada estado, es recomendable establecer un lugar donde puedan iniciar su operación en forma de proyecto piloto o preparatoria, para después expandirlo.

La ubicación inicial depende de varios factores relacionados con la realidad local. Entre otros, pueden tomarse en cuenta los siguientes, sin que uno sea determinante por sí solo o excluya a los otros:

2.1 Acuerdo político

¿Las instituciones del sistema de justicia —Fiscalía, Defensa, Jueces, policía, sistema penitenciario— están en buenos términos entre sí? ¿Existe una Comisión de Implementación capaz de coordinar los trabajos preparatorios para los SPJ?

Las respuestas a estas preguntas serán un indicador determinante para elegir el lugar donde instalar el piloto de los SPJ.

2.2 Índice de criminalidad

No es recomendable iniciar la implementación de los SPJ en un lugar donde el índice de criminalidad sea muy alto. Muchas veces las prioridades en materia de seguridad y el discurso populista punitivo ven con recelo un modelo que promueva la aplicación de medidas menos restrictivas a las personas acusadas cuando no representen un riesgo procesal o para la sociedad.

2.3 Carga procesal

Es preferible iniciar el piloto en una jurisdicción con un número relativamente bajo de causas con personas detenidas. La implementación de los SPJ implica un proceso constante de reajuste que puede seguirse de mejor manera si la carga de trabajo no es excesiva.

2.4 Zona fronteriza

En general, no es recomendable iniciar el piloto de SPJ en zonas fronterizas debido al alto número de población flotante, pero si se hace, conviene adoptar protocolos especiales para enfrentar los retos que dicho factor representa.

2.5 Zona con alto porcentaje de población indígena

Aunque por sí solo este factor no es una razón para no iniciar el piloto, la limitación de recursos para el arranque puede afectar la capacidad de los SPJ para ajustar sus procedimientos a las necesidades que exigen el respeto a los derechos de las personas indígenas, como el acceso a un intérprete. Como sea, los SPJ deben prever la posibilidad de localizar a una persona que cumpla esa función. Es indispensable, para ello, elaborar protocolos de atención a personas indígenas.

Para considerar: en la toma de decisión sobre la ubicación física del programa piloto de los SPJ se recomienda elaborar una matriz que asigne valores a los factores arriba señalados, a partir del formato siguiente, por ejemplo:

Población	Acuerdo político	Índice de criminalidad alto	Carga procesal excesiva	Zona fronteriza	Zona indígena	Acceso	las ONG	Total
XXXX	X	X	X	X	X	X	X	X

2.6 Acceso fácil/medios de transporte público disponibles

Idealmente, los SPJ deben ser de fácil acceso a través de transporte público. Como se ha explicado antes, el incumplimiento de las condiciones de libertad muchas veces obedece a la dificultad que puede representar para una persona trasladarse al lugar de cumplimiento señalado por la resolución judicial.

2.7 Existencia de organizaciones de la sociedad civil, asociaciones religiosas…

El cumplimiento de las medidas cautelares está directamente relacionado con la idoneidad de estas en cada caso concreto. Por ello, es importante identificar organizaciones públicas y/o privadas geográficamente dispersas en la región y dispuestas a apoyar en la supervisión de las condiciones en libertad impuestas por el Juez.

SECCIÓN 5

Necesidades estructurales y administrativas

Enseguida se detallan las necesidades básicas de los Servicios Previos al Juicio (SPJ), mismas que pueden adaptarse a cada realidad específica:

1. Espacio y equipo de oficina

Es necesario un espacio suficiente para alojar al personal requerido y atender al número de personas previsto de acuerdo con las proyecciones hechas antes de la entrada en funcionamiento de la entidad de evaluación y supervisión.

La distribución del espacio ha de planearse de tal manera que el equipo de trabajo pueda compartir información fácilmente y haya privados donde atender a las personas bajo supervisión y a sus familiares, evitándose la violación de confidencialidad.

El espacio debe albergar cómodamente escritorios, sillas, archiveros, computadoras, fax, teléfonos, sala de espera, copiadoras… Las necesidades de equipo y papelería tienen que incluirse en el gasto inicial y corriente. Es importante, además, prever dentro del presupuesto un medio de transporte —o, en su caso, fondos para el desplazamiento del personal— que apoye el acopio y verificación de información, y la posterior supervisión —por ejemplo, las visitas domiciliarias.

2. Sistema informático y de recolección de datos[42]

RECOMENDACIÓN
Como paso imprescindible en la implementación de los SPJ debe asegurarse la recolección de información relevante en todas las instituciones que integran el sistema de justicia penal, como policía, Fiscalía, Defensa, Tribunales y sistema penitenciario.

Una característica fundamental de los SPJ es que operan con indicadores de estabilidad comunitaria y factores de riesgo que les permiten predecir si las personas detenidas sujetas a proceso pueden cumplir en libertad las condiciones impuestas por el Juez. Esto requiere de un sistema informático para recopilar y sistematizar los datos

42 Ver Aguilar, Ana y Javier Carrasco, «Unidad de Medidas Cautelares para Adolescentes de Morelos (UMECA). El reto de crear un nuevo elemento dentro del sistema de justicia penal acusatorio», en *Revista AMIJ* (Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia, 2011, por publicar), sobre el impacto de la recolección de información como metodología de los SPJ y su importancia para la toma de decisiones judiciales y el fortalecimiento de las instituciones del sistema de justicia penal.

recolectados a través de las entrevistas, verificaciones, condiciones de supervisión y actividades de seguimiento. Así, pueden revisarse y evaluarse periódicamente las herramientas utilizadas —como las de determinación de riesgo— y el funcionamiento general de los SPJ, con el fin de hacer las mejoras necesarias.

La otra parte esencial de dichos sistemas de información es que sirven para evaluar el funcionamiento del sistema de justicia en general, en lo que toca a la gestión y coordinación entre las instituciones implicadas en los SPJ. En términos específicos, puede identificarse el tiempo de respuesta de las instituciones a situaciones determinadas (tiempo en el que el Fiscal notifica a la Defensoría cuando recibe a un detenido y los operadores de los SPJ realizan la evaluación y entregan la opinión técnica a las partes, así como el que se toma el tribunal para notificar a los SPJ las medidas cautelares impuestas y las partes para solicitar audiencias de modificación o revocación de las medidas en casos de cumplimiento o incumplimiento). Todos estos aspectos administrativos y de gestión son importantes para ajustar los procesos y prácticas de los operadores que impidan el debido funcionamiento del sistema y los SPJ.

Por ejemplo, un imputado al que el Juez ha otorgado la libertad con medidas cautelares queda bajo supervisión desde el momento en el que concluye la audiencia. Sin embargo, si los procesos internos de administración y burocracia impiden que el operador de supervisión sea notificado acerca de la decisión judicial el mismo día de la audiencia, se crea un obstáculo que puede impedir que el imputado sea supervisado debidamente. Siguiendo el mismo ejemplo, si las autoridades requieren que la decisión judicial se notifique mediante oficios aun dentro de la misma institución, esto puede tardar de uno a dos días por cada funcionario que recibe y envía la información (tribunal, director de la unidad, encargado de la supervisión), lo cual ocasiona que el operador inicie la supervisión, en promedio, cinco días después de que el imputado quedó en libertad.

En tal caso, la administración y coordinación entre las instituciones y los servidores públicos afectan la esencia de la supervisión. Un sistema automatizado de registros detectaría inmediatamente esa situación, para corregirla, mientras que si no existe dicho sistema los operadores tendrían primero que identificar el problema para posteriormente hacer un rastreo de los oficios y las fechas manualmente, hasta identificar los cuellos de botella.

La eficacia del sistema automatizado y el hecho de que los SPJ, como institución pública, cumplan con sus obligaciones de transparencia y rendición de cuentas, dependen de la capacidad de recolección de información para disponer de indicadores de desempeño institucional y de los funcionarios que conforman los SPJ.

Para alimentar la base de datos y generar dichos indicadores es necesario obtener información personal de los imputados y procesal de su juicio.

Los SPJ deben recabar, por lo menos, las siguientes variables:

-Número de causa/carpeta de investigación/ expediente de SPJ
-Nombre
-Género
-Edad
-Fecha de nacimiento
-Localidad de residencia
-Lugar de nacimiento
-Domicilio(s) actual(es)
-Teléfono particular
-Teléfono móvil
-Estado civil
-Dependientes económicos
-Domicilio(s) anterior(es), tiempo de residencia y motivo de mudanza
-Empleo actual formal/informal
    ·Nombre del Jefe
    ·Teléfono de empleo actual
    ·Fecha de inicio en empleo actual
    ·Salario
    ·Horario
-Empleos anteriores, dirección, tiempo y razones del cambio
-Estudios
    ·Nombre de la escuela
    ·Dirección de la escuela
    ·Nombre del director o profesor(es)
    ·Teléfono de la escuela
    ·Año escolar o último año cursado
    ·Horario
-Frecuencia y cantidad de consumo de alcohol y drogas
-Enfermedades
-Comportamiento durante la detención
-Domicilio de la persona registrada en la carpeta como víctima
    ·Relación entre el detenido y la víctima
-Procesos pendientes
-Entrevista
    ·Fecha
    ·Nivel de riesgo
    ·Riesgos identificados
-Antecedentes penales
-Clasificación de la conducta
-Datos de la etapa judicial
    ·Medida cautelar dictada
    ·Fecha de la primera medida
    ·Modificación de medida cautelar
    ·Fecha de modificación
    ·Cumplimiento
    ·Incumplimiento (y razones)
-Salidas alternas
    ·Fecha
    ·Condiciones
    ·Cumplimiento de salidas
-Conclusión
    ·Fecha
-Juicio oral
    ·Sentencia condenatoria
    ·Sentencia absolutoria
-Casación
    ·Fecha
-Amparo
    ·Fecha
-Fecha de causa ejecutoria
-Medida sancionadora
    ·Cumplimiento

3. Gestión

Los SPJ contarán con manuales operativos e instrumentos diversos —como perfiles de trabajo, formatos para las entrevistas y para la evaluación

de riesgos, procedimientos de supervisión e instrucciones para el uso de los sistemas informáticos–. En la «Sección 6. Aspectos logísticos y metodológicos» (infra) se establecen las bases de esos manules. Es fundamental que toda la operación de los SPJ conste por escrito.

4. Presupuesto

Las erogaciones con cargo al presupuesto público serán determinadas según el esquema elegido por la entidad federativa para el funcionamiento de los SPJ, pero deben preverse, como mínimo, lo relativo a infraestructura (por ejemplo, el inmueble), el equipo de oficina (incluidos sistemas tecnológicos), el gasto corriente, los salarios, vehículos y gasolina para las visitas domiciliarias, y el transporte.

RECOMENDACIÓN

El Instituto de Justicia Procesal Penal promueve la optimización de recursos de las instituciones que cobijarán los SPJ. Por ello, una vez identificadas las necesidades estructurales y administrativas, se recomienda el trabajo coordinado con la oficina encargada de manejar los recursos financieros y materiales. El personal responsable de ello podrá definir claramente qué recursos disponibles pueden destinarse a la operación de los SPJ, qué falta adquirir y bajo qué esquema.

SECCIÓN 6

Aspectos logísticos y metodológicos

Importante: Estos son el punto de partida para la implementación de los SPJ. Normalmente se establecen en una primera propuesta de trabajo, que es ajustable, pero que será la guía para avanzar en el proceso y lograr los objetivos. Este será el documento con base en el cual el Comité y los subcomités de medidas cautelares tomarán decisiones y llevarán a cabo los trabajos preparatorios para la implementación.

A continuación se especificarán los aspectos logísticos, metodológicos y procedimentales, aparte de las dependencias gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil involucradas en cada etapa de ejecución de los mecanismos para el manejo de las medidas cautelares, como fundamento para crear los manuales de procedimientos de los SPJ. Esto incluye los instrumentos, formatos, documentos, manuales, protocolos y convenios necesarios, e información, fuentes de datos, actores del sistema, agencias involucradas y legislación pertinente.[43]

Se trata de un marco general que puede adaptarse a la realidad local. Las actividades de cada etapa no están expresadas de manera exhaustiva, son apenas una referencia de las necesidades generales para la implementación de los SPJ. Por ende, hay flexibilidad para diseñar el proceso de implementación, la normatividad y la política pública de estos servicios.

El documento debe contener lo siguiente, de acuerdo con cada etapa:

1. Evaluación de riesgos[44]

Esta etapa exige siete pasos:

1.1 Notificación

La autoridad que tiene la custodia[45] de la persona detenida informa a la oficina de SPJ.[46]

Manual de procedimientos	Convenios/Protocolos	Instrumentos/Formatos
1) Autoridad informa inmediatamente a la oficina de los SPJ que tiene a su disposición a un detenido. 2) Entrevistador se traslada de inmediato al lugar donde esté detenida la persona.	1) Protocolo de la autoridad para notificar a los SPJ sobre la detención de una persona.	Ninguno

43 Para los efectos de esta sección se asume que los SPJ están regulados por los ordenamientos jurídicos locales y, por lo tanto, no se menciona el marco legal aplicable.
44 Ver diagrama de flujo en Anexo 1.
45 En adelante, mencionaremos «autoridad» de manera genérica, ya que la que tiene a su disposición a las personas detenidas varía entre países. En el caso de México, por ejemplo, las personas detenidas deben ser presentadas ante el Ministerio Público inmediatamente después de su detención.
46 En algunas jurisdicciones la autoridad que tiene la custodia asigna un pequeño espacio para el personal de los SPJ, de manera que los entrevistadores estén presentes siempre que llega un detenido.

1.2 Entrevista[47]

Encuentro inicial con el detenido para recabar información básica sobre su identidad, domicilio y familia. La entrevista de evaluación, como se dijo antes, puede hacerse también a personas que iniciarán su proceso en libertad. En este caso, al dictarles la orden de comparecencia al tribunal, el Juez podrá solicitarles que acudan a la oficina de SPJ, a una entrevista donde proporcionarán sus datos sociales antes de la audiencia de formulación de la imputación. El operador, a su vez, pondrá atención en el entorno donde se encuentran dichas personas detenidas; identificar barreras de comunicación, para neutralizarlas, y establecer empatía mediante el uso adecuado de técnicas de entrevista. Es fundamental que en cada caso escuche y observe a esas personas, para determinar qué desean comunicar, pues habitualmente al momento de su detención experimentan altos niveles de ansiedad, enojo, sueño, dolor o hambre, o quizá padecen síndrome de abstinencia. Aparte, los SPJ han de contar con protocolos para atender a personas con discapacidad o indígenas, las cuales tienen necesidades de atención específicas.

Manual de procedimientos	Convenios/Protocolos	Instrumentos/Formatos
1) El entrevistador tiene acceso al detenido en un lugar privado y seguro. 2) Entrevista: Se presenta para establecer confianza con él. Brevemente, le explica la naturaleza y objetivos de la entrevista, precisándole que no es abogado; que tiene derecho a que su defensor esté presente durante la entrevista y a no contestar las preguntas; que su decisión no afectará su caso y que toda la información que provea será confidencial. El operador graba la entrevista. El entrevistador no realiza preguntas sobre la detención ni el delito por el cual la persona está detenida. El entrevistador realiza la entrevista llenando el formato correspondiente. El entrevistador clarifica las preguntas con el detenido en caso de que este lo requiera.	1) Convenio y Protocolo para que el equipo entrevistador tenga acceso a los detenidos. 2) Protocolo que defina el procedimiento para que el Equipo Entrevistador entre al área de detenidos. 3) Convenio con la autoridad para que asigne un lugar seguro y privado para la entrevista. 4) Protocolo de emergencia para situaciones de riesgo dentro del centro de detención. 5) Protocolo de sensibilidad y confidencialidad.	1) Formato de entrevista. 2) Formato de consentimiento que deberá firmar la persona detenida.

47 Ver ejemplo de formato de entrevista, en Anexo 2.

1.3 Recopilación de información

Búsqueda de información adicional para completar el formato de entrevista.

Manual de procedimientos	Convenios/Protocolos	Instrumentos/Formatos
1) Recabar información sobre la detención (conducta, víctima, si hubo cooperación o se resistió a la detención) de la carpeta de investigación. 2) Integrar información sobre antecedentes/ procesos abiertos. 3) Obtener información del Tribunal sobre precedentes de cumplimiento de obligaciones judiciales de medidas cautelares. 4) Reunir información sobre antecedente de cumplimiento de medidas sancionadoras del Centro de Medidas. 5) Solicitar información de la dependencia gubernamental correspondiente requerida en el formato de entrevista.	1) Convenio con la Fiscalía para acceder a la carpeta de investigación, incluyendo el reporte policial de la detención. 2) Convenio con los Tribunales para tener acceso a la información sobre antecedentes de cumplimiento de medidas cautelares impuestas. 3) Convenio con la Fiscalía y Tribunales para asignar a una persona como responsable de brindar la información requerida sin tener que solicitarla mediante un oficio.	1) Formato de registro de información recopilada. 2) Formato para solicitar información por escrito, en caso de que las dependencias gubernamentales lo requieran.

1.4 Verificación

La información recabada durante la entrevista y la recopilación posterior es cotejada utilizando varias fuentes y mecanismos cuando sea indispensable. ***La víctima nunca será fuente de información para este propósito***. Hay diversos medios de verificación, como la vía telefónica, las entrevistas personales y las visitas domiciliarias. El operador determinará cuál utilizar, según los factores mencionados enseguida.

Por principio de cuentas, debe tenerse claro que el objetivo de la verificación es corroborar los datos proporcionados por la persona detenida. Durante la entrevista inicial, al aplicar las técnicas correspondientes, puede efectuarse dicha corroboración mediante preguntas formuladas de diversas maneras, así como observando su comportamiento; se trata de obtener datos fiables y veraces, para lo cual la empatía con el entrevistado es determinante.

El segundo factor es clarificar las fuentes de verificación de los datos sociales de la persona detenida; por ejemplo, padres, cónyuge, hijos, hermanos, familiares, vecinos, patrones, compañeros de trabajo y amistades, bases de datos, documentos oficiales y la carpeta de investigación misma. Dependiendo del dato que se requiera verificar, se identifica la fuente idónea, para enseguida constatar si está disponible y si es la adecuada.

En tercer lugar, una vez identificado el medio de verificación, se determina cómo localizar la fuente. Algunos documentos están disponibles en la Web. Las entrevistas personales implican acudir a la institución donde está la persona detenida o disponer de un número telefónico para localizar a la fuente requerida en cada caso. Si esto no es posible, tendrá que efectuarse una visita domiciliaria, medio de verificación para el cual el operador se basará en el siguiente protocolo de visita:

1. Dirección del lugar donde se realizará la entrevista.
2. Precisar a través de un medio electrónico —Google Maps, por ejemplo— tal ubicación.
3. Contar con un mapa elaborado en presencia de la persona detenida, quien debió aportar las referencias para llegar a su domicilio.
4. Establecer objetivos claros y concretos de la visita —con quién y qué datos se pretende corroborar.
5. Solicitar a la oficina apoyo de transporte y obtener permiso del superior jerárquico.
6. Informar a este sobre el momento y lugar de la visita.
7. Llevar equipo de comunicación, como radio o teléfono celular con crédito y cargado, para eventuales emergencias.
8. Llevar los formatos necesarios para el acopio de la información.
9. Al llegar al lugar, identificar rutas de fácil acceso y salida.
10. Preguntar por la persona que se busca, preservando sus datos confidenciales —no proporcionar más información de la necesaria, ni entrar a los domicilios o aceptar nada de las personas.
11. Presentarse con un guion prediseñado y limitarse a obtener la información específica.
12. Asentar dicha información y los datos de identificación de la persona entrevistada.
13. Regresar a la oficina y elaborar el reporte que corresponde.

Finalmente, al realizar la verificación el operador establecerá las prioridades dependiendo del personal, los recursos y el tiempo disponibles.

En ciertos modelos existen dos equipos dentro de la coordinación de evaluación de riesgos, el de los entrevistadores y el de los verificadores. Los primeros concluyen su intervención después de la entrevista y la revisión de la carpeta, y pasan los formatos a los verificadores.

Otros modelos no dividen las funciones entre operadores, en cuyo caso la persona que inicia el proceso con la entrevista termina hasta la entrega de la opinión técnica.

Ambas modalidades de organización ofrecen retos y ventajas. En la primera opción, el que sea una sola persona la que elabore el procedimiento completo garantiza que la información no se manipule y la responsabilidad no se diluya —la división de funciones puede ocasionar que las personas implicadas no acepten sus errores y nadie se responsabilice cuando el procedimiento se incumplió—. La segunda opción puede funcionar especialmente en modelos con gran carga de trabajo y disponibilidad de personal adicional. En este caso, es posible agilizar el trabajo si mientras tiene lugar la entrevista el grupo responsable de realizarla va pasando la información al se-

gundo grupo, para la verificación, lográndose así la opinión técnica en menos tiempo.

La verificación es fundamental. No puede elaborarse una evaluación de riesgos procesales confiable sin la veracidad de cada dato social. Como se mencionó, los datos sociales deben ser verificados desde el momento de la entrevista misma, así como mediante el contraste con datos generales contenidos en la carpeta de investigación, entrevistas personales, llamadas telefónicas, consulta de bases de datos y documentos oficiales, y visitas domiciliarias. Lo que determina qué tan exhaustiva será la labor de verificación es la consistencia de los datos que van constatándose; por ejemplo, si las tres primeras fuentes arrojan el mismo dato que proporcionó la persona detenida, este se considera verificado sin necesidad de realizar visitas domiciliarias. Si en cambio las fuentes se contradicen, el operador agotará todas las fuentes y medios de verificación disponibles.

El procedimiento de verificación es el siguiente:

Manual de procedimientos	Convenios/Protocolos	Instrumentos/Formatos
1) El entrevistador realiza varias actividades para verificar la información que obtuvo del detenido durante la entrevista. Este paso es crucial, ya que es lo que le dará objetividad y credibilidad a la información recabada y a la opinión que elabora el personal de los SPJ. 2) Llamada a familiar: • Presentarse como personal de los SPJ (precisando la denominación de la Oficina). • Explicar el objetivo de la llamada. • Esta puede servir también para recabar información que no pudo obtenerse de otra fuente (por ejemplo, dirección de centro de trabajo, escuela…). • Repetir las mismas preguntas del formato de entrevista al detenido, asegurándose de no hacer mención de la información que proporcionó, para verificar la veracidad de las respuestas que dio este. • Anotar las respuestas que no concuerden. • Llamar a las referencias mencionadas por el familiar entrevistado para obtener una segunda opinión sobre la información discordante entre la proporcionada por dicho familiar y la persona detenida.	1) Protocolo para verificar información (con Protocolo especial para llamadas y visitas domiciliarias). 2) Protocolo de seguridad personal para verificación de información.	1) Formato de entrevista con los datos proporcionados por la persona detenida. 2) Formato firmado por la persona detenida, donde otorga su consentimiento para ser entrevistada y que el modelo contacte a las fuentes de verificación. 3) Formatos para documentar información verificada.

Manual de procedimientos	Convenios/Protocolos	Instrumentos/Formatos
3) Llamada a referencias: seguir los pasos señalados anteriormente. 4) Visita domiciliaria, si el operador lo considera necesario, en casos excepcionales, por ejemplo, cuando no es posible contactar a un familiar o referencia por vía telefónica: • En estos casos, seguir los pasos indicados en el Punto 2.		

1.5 Evaluación[48]

La evaluación de los riesgos procesales solo puede realizarse tras verificar toda la información proporcionada por la persona detenida —en caso contrario no podrá analizarse la información ni resultará dicha evaluación—. Este paso se compone de la interpretación y valoración de los vínculos comunitarios y los riesgos procesales traducidos a una fórmula compuesta por elementos objetivos y subjetivos. El diseño de este instrumento debe basarse en un proceso que involucre a Jueces, Defensores y Fiscales, así como las particularidades locales y los supuestos que contempla la ley.

Manual de procedimientos	Convenios/Protocolos	Instrumentos/Formatos
1) El operador analiza el formato de investigación y la información verificada. 2) Analiza también la información obtenida de las fuentes gubernamentales (antecedentes, procesos abiertos, cumplimientos…). 3) Llena el instrumento de evaluación de riesgos siguiendo el protocolo correspondiente. 4) Realiza el cálculo de riesgo. 5) Añade observaciones especiales (información que no esté contemplada en el formato de entrevista).[49] 6) Anota el nivel de riesgo correspondiente, basado en la escala de riesgos.[50]	1) Protocolo de análisis e interpretación de información verificada y llenado de instrumento de escala de riesgos.	1) Instrumento de evaluación de riesgos (que incluye los elementos estipulados en el código procesal penal y la escala de riesgos).

48 Ver en Anexo 3 formato de evaluación de riesgos.

49 Hechos o datos que no son susceptibles de medirse, pero pueden influir en el proceso de evaluación hasta anular incluso su resultado.

50 Excepcionalmente, es posible que el o la evaluadora considere que el resultado de la evaluación no corresponde con las circunstancias sociales identificadas durante la entrevista y recopilación de información, particularmente si fue la misma persona la que realizó el proceso completo. En este caso, es necesario que lo exponga a su superior jerárquico, para definir si procede la «anulación de la evaluación». Además, debe considerarse la validación misma del instrumento de evaluación, pues es posible que las circunstancias sociales locales hayan variado.

1.6 Elaboración de la opinión técnica

Tras la evaluación de riesgos se elabora la opinión técnica correspondiente, que resulta de la evaluación de riesgos procesales basada en los datos sociales aportados por la persona detenida y sometidos a verificación. Dicha opinión sirve a la Fiscalía y la Defensa para argumentar, durante la audiencia, la aplicación de la medida cautelar.

Cuando por cualquier razón no pudo concluirse el procedimiento para obtener la opinión técnica, los SPJ elaboran un informe, el cual carece de información totalmente verificada debido a que: 1) la persona detenida no aceptó ser entrevistada; 2) aceptó la entrevista, pero la unidad no dispuso del tiempo suficiente para verificar todos los datos sociales, o 3) como en el supuesto anterior, se realizó la entrevista, pero no se tuvo acceso a fuentes de verificación. Todo lo anterior queda asentado en dicho informe, precisándose cuál es la información que pudo verificarse.

Manual de procedimientos	Convenios/Protocolos	Instrumentos/Formatos
1) El operador completa el Formato de la opinión técnica concluyendo con la recomendación para la libertad, que especifican la medida cautelar más apropiada. 2) Además, incluye una explicación para cada variable correspondiente a la evaluación de riegos, señalando la información recabada y verificada, y la fuente de verificación. Asimismo elabora una conclusión, citando los elementos que fundamentan su decisión. 3) El coordinador de evaluación revisa la opinión técnica y la verifica con la información. 4) El operador elabora dos copias de la opinión. 5) El evaluador archiva una versión electrónica, para la obtención de datos estadísticos de los SPJ.	1) Protocolo especial para anulación del resultado de la evaluación.[51]	1) Formato para elaboración de opinión técnica de riesgos procesales. 2) Formato de informe.

51 El procedimiento para anular la evaluación es pertinente cuando el evaluador encuentra que algo que no pudo registrar objetivamente en los instrumentos aplicados después de la entrevista da un resultado diferente a los que prevé la escala. Para proceder así debe constatar que el manual operativo interno lo permite y, con su superior jerárquico, hacer un análisis exhaustivo de cada situación. El riesgo es que la decisión final sea subjetiva, por lo cual este procedimiento no es recomendable en unidades con poca experiencia. Si el problema aparece de forma recurrente significa que es necesario modificar los instrumentos, agregar factores sociales o recalibrar la escala.

1.7 Entrega de la opinión técnica

La opinión técnica se entrega al Ministerio Público y a la Defensa. En algunos estados los SPJ colocan en sus sistemas informáticos la opinión técnica, para que las partes —no el Juez— accedan a ellas. Pero en general la entregan físicamente al Ministerio Público, con el acuerdo de que la agregue a la carpeta de investigación de manera que la Defensa pueda también consultarla.

Por considerarse objetiva, la opinión debe contener datos sociales en rubros que precisen tanto que la persona evaluada posee vínculos comunitarios, como los determinados riesgos procesales que representa. A su vez, las partes contarán con técnica de litigio para la preparación de la audiencia y podrán basar sus respectivos argumentos en la opinión técnica.

La asesoría en la implementación de SPJ ofrecida por el Instituto de Justicia Procesal Penal incluye la dinámica de la audiencia de medida cautelar, capacitando a Fiscales, Defensores y Jueces en esta metodología y cómo utilizar la información generada. Se pretende que las partes identifiquen los datos sociales en favor de sus posturas —usualmente los riesgos procesales favorecen a la Fiscalía y los vínculos comunitarios a la Defensa—. Partiendo de que la mayoría de las personas detenidas presentará ambas posibilidades, las partes utilizarán aquello que les favorezca al debatir la racionalidad de la medida cautelar y que al final permita contrarrestar los riesgos identificados.

Manual de procedimientos	Convenios/Protocolos	Instrumentos/Formatos
1) El coordinador tiene que mantener contacto directo con el Ministerio Público para estar enterado del día y la hora en la que se realizará la audiencia de medidas cautelares. 2) El coordinador obtiene la firma del Director de la SPJ, quien a su vez debe revisar la opinión técnica. Posteriormente, manda una copia de la opinión al Ministerio Público y otra a la Defensa (esto incluye los casos con defensa privada) antes de la audiencia.	1) Protocolo de entrega del reporte a las partes, asumiendo que la Fiscalía la integra a la carpeta de investigación.[52]	Ninguno.

52 Si la legislación no es clara al respecto, es posible que esto se logre con un convenio entre la institución de la que dependan los SPJ y la Fiscalía

1.8 Revaluación

Cuando la Fiscalía o la Defensa soliciten la modificación o revocación de la medida cautelar impuesta, a petición de parte o por sí mismos, los SPJ pueden hacer una revaluación de los riesgos procesales. Asimismo, es recomendable que la Defensa la solicite inmediatamente en los casos en que se reclasifique el delito durante la audiencia, pasando de grave a no grave, para luego pedir al Juez que modifique la medida cautelar. Es necesario tener presente que la carga probatoria recaerá en la parte solicitante.

LEGISLACIÓN, CONVENIOS E INSTRUMENTOS PARA LA EVALUACIÓN DE RIESGOS

1. Legislación
- a. Marco jurídico que faculte a la oficina de SPJ para proveer los servicios de evaluación de riesgos
- b. Regulación orgánica de los SPJ

2. Convenios de colaboración
- a. La Procuraduría/Fiscalía General de Justicia del estado
- b. El Poder Judicial
- c. La Defensoría Pública

3. Manual de procedimientos

a. Protocolos
1. De notificación de detención a los SPJ
2. De acceso a los detenidos por parte de los SPJ
3. De confidencialidad, sensibilidad y respeto a los derechos de los imputados
4. Para entrevistar
5. De atención a personas con discapacidad o indígenas
6. De recopilación de información
7. Para el uso del instrumento de evaluación de riesgos
8. De comunicación entre entrevistador y verificador (si son funcionarios distintos)
9. Para verificar información
10. Para visitas domiciliarias
11. Para solicitar información de otras dependencias gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil con quienes se haya firmado convenio
12. Para determinar la escala de riesgos
13. Especial para anular el resultado de la evaluación de riesgos
14. De emergencia (en caso de que el personal afronte una situación de emergencia en el centro de detención o en alguna visita comunitaria)
14. Para la entrega de la opinión técnica a las partes

b. Instrumentos y formatos
1. Formato de consentimiento que exprese la voluntad del imputado de ser entrevistado
2. Formato para la entrevista de evaluación
3. Instrumento de evaluación de riesgos
4. Formato para la elaboración del reporte de evaluación
5. De atención a personas con discapacidad o indígenas
6. Formato para registro de información verificada

2. Supervisión[53]

Tras la evaluación de riesgos, la segunda intervención de los SPJ es el seguimiento a las personas a las cuales se les dictó una medida cautelar en libertad. Aquí también es fundamental que se involucren entidades gubernamentales y de la sociedad civil –como demandan las Reglas de Tokio–.[54]

Para que el modelo integral de SPJ tenga continuidad y complementariedad es esencial que el evaluador entregue los resultados de la evaluación, con todos los formatos e instrumentos, al supervisor asignado. Este, por su parte, analizará la información para clarificar el contexto social de la persona imputada, tomando en cuenta de forma equilibrada riesgos procesales y vínculos comunitarios al diseñar la estrategia de supervisión.

En la actualidad, los programas también supervisan a las personas imputadas bajo condiciones de salidas alternas, específicamente en los casos de suspensión condicional del proceso a prueba. La metodología de supervisión es la misma para personas imputadas bajo medidas cautelares y salidas alternas — mientras que cuando están en prisión preventiva no se elabora opinión técnica.

Los pasos básicos para la supervisión son los siguientes.

2.1 Notificación de la decisión judicial

El Juez de control/garantía/tribunal notifica la decisión sobre la imposición de la medida cautelar y las condiciones a cumplir. En unos modelos los SPJ acuden a las audiencias para conocer los resultados; en otros, son los Jueces quienes los colocan en un sistema informático para que desde ahí puedan acceder a ellos. Si, como ha ocurrido, los operadores perciben que hay diferencia entre las medidas cautelares o condiciones impuestas durante la audiencia, y las que aparecen en la no-

Manual de procedimientos	Convenios/Protocolos	Instrumentos/Formatos
1) Personal de los SPJ es notificado de la decisión judicial.	1) Protocolo del tribunal que enuncie los criterios de gestión para la notificación de toda resolución que traiga como consecuencia la intervención de los SPJ. 2) Protocolo de los SPJ para recibir y procesar la notificación.[55]	Ninguno.

53 Ver diagrama de flujo en Anexo 4.
54 En los modelos estadounidenses es inusual la intervención de organizaciones de la sociedad civil en funciones de supervisión –a menos que sea una organización de ese tipo la que directamente provea los servicios de evaluación de riesgos y seguimiento–. En el contexto mexicano –y quizás en el latinoamericano– la escasez de recursos exige utilizar todas las organizaciones que estén disponibles.
55 Aunque este protocolo no es responsabilidad de los SPJ, resulta básico para su adecuada gestión.

tificación por escrito, el supervisor debe solicitar la corrección al Tribunal. En este tipo de situaciones se recomienda actuar con celeridad, para resolverlas de la manera más rápida y eficiente; y si se vuelven un problema recurrente conviene conversarlo en las reuniones interinstitucionales.

2.2 Entrevista de encuadre (ingreso a la supervisión)

La persona imputada acude a una primera entrevista de acceso a servicios de supervisión denominada «entrevista de encuadre». El operador de los SPJ, conociendo previamente el contexto de la evaluación de riesgos procesales y las medidas impuestas por el Juez, establece una conversación en un ambiente de plena libertad, cuya primera finalidad es recabar información adicional. Comienza explicando a dicha persona las medidas impuestas, la forma de cumplirlas, las consecuencias de incumplirlas y las características de la supervisión. Posteriormente —y es el objetivo principal de esta entrevista— recaba su compromiso de cumplirlas e informar sobre todo cambio de domicilio, número telefónico o cualquier otra circunstancia que pudiera resultar en su incumplimiento, aparte de indicarle que ha de mantenerse en contacto con el supervisor.

Como ocurre en la fase de evaluación, el supervisor dispondrá de protocolos para atender a personas con discapacidad o indígenas.

Procedimiento	Convenios/Protocolos	Instrumentos/Formatos
1) Persona imputada acude a los SPJ inmediatamente después de la audiencia correspondiente. 2) El personal le da la bienvenida y le explica la naturaleza de la supervisión. 3) Se realiza la entrevista de ingreso y se confirman los datos generales, previamente obtenidos para la evaluación. 4) La persona es canalizada para asesoría e inicio de su programa de supervisión. 5) Se le explican las medidas impuestas, la importancia de cumplirlas y las consecuencias de su incumplimineto. 6) Se le explica también cómo será la supervisión (mediante llamadas telefónicas, entrevistas, citas, revisión de documentos y visitas). 7) Se obtiene de la persona el compromiso de cumplir con las medidas cautelares.	1) Protocolos de recepción, atención y canalización de la persona a supervisar. 2) Protocolo de entrevista a personas con discapacidad. 3) Protocolo de entrevista a personas indígenas.	1) Formato de entrevista de encuadre. 2) Formato de compromiso.

2.3 Diseño de estrategia o programa de supervisión

Una vez que concluye la entrevista de encuadre y la persona imputada se retira de la oficina, el supervisor comienza el diseño de la estrategia de supervisión, lo cual le permitirá verificar el cumplimiento de las medidas cautelares.
La estrategia abarca los siguientes aspectos:

1) riesgos procesales y vínculos comunitarios que arrojó la evaluación;
2) condiciones sociales adicionales de la persona imputada que hayan sido detectadas;
3) medidas impuestas por el Juez;
4) recursos disponibles para la supervisión, y
5) perfil de la persona.

El supervisor debe tener una actitud estratégica que le permita optimizar el tiempo y los recursos según vaya requiriéndose.

El equipo directivo se asegurará de que el supervisor elabore estrategias efectivas y adecuadas a cada caso. Aunque los Jueces impongan las mismas medidas cautelares y semejantes formas de cumplirlas, la supervisión depende de los riegos procesales y vínculos comunitarios que represente cada persona. La propia naturaleza de la supervisión implica que en ciertos casos el supervisor invierta más tiempo en llamadas y visitas, cuando por ejemplo se detecta que el imputado no colabora o en su entorno social hay factores que pudieran llevarlo a incumplir. En cambio, puede tenerse flexibilidad si el imputado muestra voluntad y capacidad de cumplir. La sobreprotección o la sobresupervisión no solo son más costosas en términos de tiempo y recursos, sino que pueden resultar hostigosas. El hecho de que un supervisor tenga simultáneamente 40 casos bajo su responsabilidad no significa que deba invertir el mismo tiempo en todos: en unos la supervisión será intensiva, y en otros mediana o leve, lo que depende de los riesgos procesales identificados y el comportamiento del imputado durante la supervisión.

El objetivo central de la estrategia de supervisión es que la persona cumpla las medidas o condiciones impuestas por el Juez, invirtiéndose

Procedimiento	Convenios/Protocolos	Instrumentos/Formatos
1) El oficial de supervisión analiza la decisión del Juez. 2) Determina el nivel de riesgo procesal que identificó el equipo de evaluación. 3) Analiza las circunstancias sociales identificadas durante la entrevista de encuadre. 4) Valora los recursos existentes. 5) Contempla los tiempos en los que la persona imputada debe cumplir las medidas o condiciones. 6) Diseña la estrategia de supervisión. 7) Recaba la autorización de su estrategia de supervisión por parte de su superior jerárquico.	1) Protocolo de asesoría y diseño del programa de supervisión. 2) Convenios con instituciones gubernamentales auxiliares en la supervisión. 3) Convenios con organizaciones de la sociedad civil para el apoyo en actividades de supervisión.	1) Formato de nivel de riesgo. 2) Formato de consentimiento informado sobre facultades de los SPJ para supervisión y consecuencias de incumplimiento. 3) Formato de estrategia de supervisión.

para ello la cantidad óptima de tiempo y recursos. Además, esto permitirá al supervisor programar sus actividades diarias, semanales y mensuales.

Una supervisión sin estrategia no es tal; tampoco lo es cuando no se consideran las circunstancias de cada imputado. El equipo directivo de los SPJ dispondrá de mecanismos de alerta para identificar cuando el supervisor elabora las mismas actividades para todos los imputados, pues esto indica que no tiene una estrategia.

2.4 Actividades de supervisión

Esta es la parte toral de la función, ya que es donde se ejecutan las actividades establecidas en la estrategia de supervisión —cuya meta es seguir el cumplimiento de las medidas o condiciones impuestas por el Juez y ejecutadas por los SPJ, hasta que concluya el caso o el Juez levante dichas medidas o condiciones.

Manual de procedimientos	Convenios/Protocolos	Instrumentos/Formatos
1) Se canaliza a la persona sujeta a proceso, si es necesario, a una institución que auxilie en su supervisión (organización de la sociedad civil, escuela, iglesia, dependencia gubernamental). 2) De ser el caso, la persona acude a la institución auxiliar en la fecha indicada. 3) Ejecución de las condiciones impuestas. 4) Existen diversas formas de supervisar, dependiendo de las condiciones impuestas y las circunstancias de cada persona imputada: - Entrevistas en la oficina de SPJ - Llamadas para recordarle fechas de audiencias y actividades que debe cumplir - Verificación de libros de firmas y registros de asistencia	1) Protocolos de seguimiento individualizado de acuerdo con el nivel de supervisión (periodicidad de llamadas telefónicas y visitas domiciliarias...). 2) Lineamientos para identificar niveles de supervisión.[56] 3) Convenios con instituciones gubernmentales auxiliares en la supervisión. 4) Convenios con organizaciones de la sociedad civil para el auxilio en actividades de supervisión. [Nota: Ambos tipos de convenio estipularán los servicios ofrecidos y el esquema de responsabilidades.]	1) Formatos de seguimiento al caso para integrar el expediente de supervisión (número de llamadas y visitas domiciliarias, registro de asistencia a institución supervisora y a audiencias). 2) Formato de estrategia de supervisión para el registro de las actividades.

56 Es fundamental para la gestión de las medidas cautelares que los SPJ determinen qué grado de cumplimiento será el que reporten a la Fiscalía. Los lineamientos que desarrollen deben determinar cuándo los SPJ están en capacidad de reaccionar ante un incumplimiento leve y reencaminar al imputado, y cuándo es necesario hacerlo del conocimiento de la Fiscalía.

Manual de procedimientos	Convenios/Protocolos	Instrumentos/Formatos
- Llamadas a las instituciones supervisoras para verificar la asistencia. - Solicitud de reportes de las instituciones. - Solicitud de documentación. - Visitas aleatorias a los domicilios, escuelas, centros laborales o instituciones que corresponda. - Solicitud de rondines a instituciones policiales.		

2.5 Reportes

Los SPJ tiene la responsabilidad legal de hacer del conocimiento de la autoridad (policía o Fiscalía) el incumplimiento de condiciones de libertad, para que actúen en consecuencia. Además, pueden emitir reportes de cumplimiento a petición de alguna de las partes, con el fin de solicitar la revocación o modificación de la medida cautelar en beneficio de la persona sujeta a proceso.[57] Es recomendable que la Fiscalía, una vez que reciba un reporte de incumplimiento, actúe de inmediato solicitando ausencia de revocación o modificación de medida cautelar —hay casos donde transcurrieron semanas y hasta meses sin que esto sucediera no obstante que los SPJ enviaron oportunamente la información sobre el incumplimiento.

El área de supervisión, a su vez, entregará a las partes, como medida preventiva, informes que establezcan circunstancias sociales que imposibilitarán que la persona imputada cumpla. Así las partes podrán solicitar al Juez alguna prevención —esto ocurre, por ejemplo, a causa de enfermedades, necesidades laborales, falta de dinero o que las medidas son tan restrictivas que es imposible que sean cumplidas.

Procedimiento	Convenios/Protocolos	Instrumentos/Formatos
1) Los SPJ —con base en el expediente de seguimiento— reportan incumplimiento a la Fiscalía. 2) Además, expiden reporte de cumplimiento a petición de parte.	1) Convenios con instituciones gubernamentales auxiliares en la supervisión. 2) Convenios con organizaciones de la sociedad civil para el auxilio en actividades de supervisión.	1) Formatos de reportes de cumplimiento e incumplimiento. 2) Formatos de informes.

57 Aunque en la práctica la petición de reporte de cumplimiento para modificación suele hacerla la Defensa, no debe excluirse la posibilidad de que la haga la Fiscalía, como institución de buena fe.

Procedimiento	Convenios/Protocolos	Instrumentos/Formatos
	3) Protocolos de reporte para instituciones auxiliares, gubernamentales y de la sociedad civil, sobre actividades de seguimiento. 4) Protocolo de monitoreo y evaluación de organizaciones de la sociedad civil auxiliares en la supervisión.	

El análisis de casos es la última actividad de supervisión. Mediante reuniones internas, los operadores establecerán la metodología para identificar los perfiles sociales y factores que hacen que las personas imputadas cumplan las medidas impuestas. De la misma manera analizarán los casos de incumplimiento, identificando las constantes que llevaron a eso —ciertas circunstancias sociales producen incumplimiento, aunque puede deberse también a que la medida no fue la idónea, desde el principio el supervisor no estableció empatía con la persona o, sencillamente, esta incumplió de manera intencional.

Los resultados deben ser compartidos con el área de evaluación, para que el equipo completo de los SPJ vaya incorporando a los instrumentos los nuevos factores sociales identificados, de modo que la valoración del nivel de riesgos sea cada vez más certera. En la medida en que las partes dispongan de mejor información para solicitar la imposición de la medida idónea, la supervisión será más manejable y factible, obteniéndose un resultado de cumplimiento crecientemente favorable.

LEGISLACIÓN, CONVENIOS E INSTRUMENTOS PARA LA SUPERVISIÓN

1. Legislación
- a. El marco jurídico que faculte a los SPJ para proveer los servicios de supervisión de medidas cautelares.
- b. La regulación orgánica de los SPJ.

2. Convenios de colaboración
- a. La Procuraduría/Fiscalía General de Justicia del estado.
- b. El Poder Judicial.
- c. La Defensoría Pública.
- d. Barras y colegios de abogados postulantes.
- e. Instituciones públicas para efectos de auxilio en la supervisión.
- f. Organizaciones de la sociedad civil.

3. Manual de procedimientos

a.Protocolos

1. De los Tribunales con los criterios de gestión para notificar toda resolución que traiga como consecuencia la intervención de los SPJ.
2. De los SPJ para recibir y procesar la notificación.
3. De confidencialidad, sensibilidad y respeto a los derechos de los imputados.
4. De entrevista de acceso a los servicios de supervisión.
5. De atención a personas con discapacidad e indígenas.
6. De asesoría y diseño del programa de supervisión.
7. De seguimiento a condiciones impuestas.
8. De elaboración de reportes de cumplimiento o incumplimiento.

b. Instrumentos y formatos de

1. Entrevista de Ingreso.
2. Nivel de riesgo.
3. Consentimiento informado sobre facultades de los SPJ para supervisión y consecuencias de Incumplimiento de las condiciones impuestas por el juez.
4. Seguimiento al caso para integrar el expediente de supervisión.
5. Reporte de incumplimiento y cumplimiento.

SECCIÓN 7

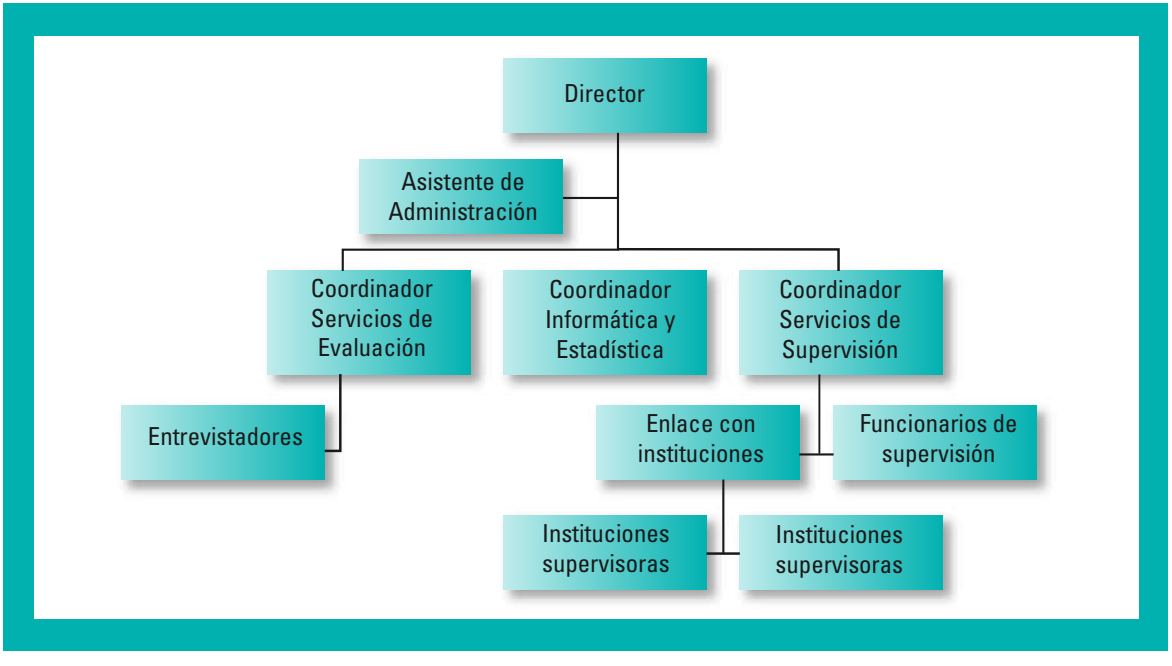
Organigrama y funciones del personal operativo

1. Organigrama

En el presente Manual, el organigrama contempla entrevistadores y verificadores, aunque, como se mencionó antes, los programas existentes prevén solo a los primeros, quienes realizan desde la entrevista hasta la entrega de opinión técnica.

Si se opta por incorporar verificadores es fundamental establecer mecanismos de gestión y coordinación para que el trabajo no sea afectado por la división de funciones: como también se precisó ya, dicha división puede provocar que la responsabilidad se diluya, afectándose la calidad de la información recabada. La intervención de verificadores contribuye a reducir los tiempos de elaboración de las opiniones técnicas.

En términos generales, la estructura administrativa básica de los SPJ es la siguiente:



2. Personal operativo

Importante: El capital humano es fundamental para la debida gestión de los SPJ. El éxito o fracaso del modelo dependerá del compromiso y capacidad del director y sus operadores. Es importante detectar prácticas burocráticas y del sistema tradicional que suelen infiltrarse en el modelo de SPJ para evitar que se conviertan en una cultura de trabajo. La supervisión tiene que ser una actividad proactiva, creativa y fluida. Si se realiza mediante el intercambio de oficios no es supervisión.

2.1 Dirección

La persona que dirija los SPJ, a partir de las facultades que le asigna la ley, tiene cuando menos las siguientes responsabilidades:

- Cumplir con metas y objetivos.
- Diseñar planes de actividades y capacitación.
- Conformar el equipo operativo.
- Coordinar y supervisar el equipo a cargo.
- Reportar resultados a autoridades superiores con apego a la ley.
- Mantener el sistema de informática.
- Coordinar la comunicación con instituciones estatales y de la sociedad civil.
- Evaluar al personal a su cargo con base en indicadores de desempeño previamente diseñados
- Revisar los análisis de riesgo, opiniones técnicas y formatos de cumplimiento.
- Supervisar la actualización de los manuales de procedimientos.
- Desarrollar un plan de emergencia y seguridad.
- Rendir cuentas al Comité Interinstitucional de Medidas Cautelares sobre avances, retos y éxitos.
- Asegurar el adecuado equipamiento de la oficina.
- Revisar y aprobar la opinión técnica emitida por la coordinación de evaluación antes de enviarla a las partes.
- Vigilar el cumplimiento de los programas de seguimiento de medidas cautelares.

2.2 Coordinación de evaluación

La sección encargada de evaluación debe tener personal disponible a toda hora, todos los días de la semana, sea que se diseñe un sistema de 24 horas de trabajo por 48 de descanso o uno de guardias para días festivos y fines de semana.

La demanda de servicios —calculada con base en el número promedio de detenidos, por ejemplo— puede ser una guía para determinar el mecanismo de gestión y el número de funcionarios necesarios.[58]

Importante: El personal operativo, en particular aquel que realice las primeras entrevistas para recabar información, debe contar con experiencia profesional que facilite un primer contacto sensible y respetuoso con la persona detenida.

58 Que podrían ser, por ejemplo, profesionales de las áreas de Trabajo Social o Psicología.

2.2.1 Coordinador/a

Las facultades legales del funcionario a cargo de la sección de evaluación deben permitir, entre otras, el ejercicio de las siguientes responsabilidades:

- Supervisar al personal evaluador y verificador.
- Supervisar que la información recabada se registre debidamente en la base de datos.
- Garantizar la confidencialidad y protección de la identidad de las personas entrevistadas.
- Asegurar el envío de la opinión técnica a las partes.
- Estar disponible para acudir a audiencia en caso de ser requerido.
- Mantener contacto constante con las instituciones gubernamentales involucradas.
- Cumplir con las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas en caso de solicitudes de acceso a información pública.
- Validar periódicamente el instrumento de evaluación de riesgos.
- Mantener y actualizar el manual de procedimientos.
- Ofrecer reportes al Comité Interinstitucional de Medidas Cautelares sobre avances, retos y éxitos.
- Reportar a su superior jerárquico.

2.2.2 Entrevistador/a[59]

Con base en las facultades legales asignadas, entre muchas otras funciones, los entrevistadores deberán:

- Acceder inmediatamente a la persona detenida, una vez notificada la detención.
- Realizar las entrevistas de evaluación y recopilación de información con base en el manual y los protocolos de procedimientos.
- Salvaguardar la identidad de los detenidos y la confidencialidad de la información proporcionada por estos.
- Obtener toda aquella información que no pudo recabarse a través de la entrevista y la recopilación, de acuerdo con el manual y los protocolos de verificación de información.
- Cumplir con los protocolos de seguridad durante dicha verificación.
- Realizar la evaluación de riesgos.
- Elaborar la opinión técnica.
- Reportar al coordinador.

2.3 Coordinación de supervisión

El equipo de supervisión, además de dar seguimiento a las medidas cautelares en libertad, realizará actividades de coordinación con dependencias gubernamentales y organizaciones no gubernamentales.

2.3.1 Coordinador/a

Al igual que el coordinador de evaluación, el de supervisión debe contar con suficientes facultades legales para:

- Ser notificado de la decisión judicial sobre medidas cautelares.
- Supervisar el trabajo de seguimiento del equipo a su cargo.
- Mantener información actualizada sobre organizaciones de la sociedad civil auxilia-

59 Según el diseño administrativo de los SPJ, este perfil puede dividirse entre entrevistador y verificador. Si por razones de tiempo y carga de trabajo el entrevistador no puede verificar la información, la labor recaerá en otra persona, que podrá hacerlo de manera paralela.

res en la supervisión, así como de los programas gubernamentales disponibles para el mismo efecto.
- Salvaguardar la identidad de los detenidos y la confidencialidad de la información proporcionada.
- Monitorear el adecuado cumplimiento de los convenios firmados con organizaciones de la sociedad civil y, en su caso, reportar irregularidades.
- Asegurar el registro de información estadística disponible para el cumplimiento de obligaciones de trasparencia y rendición de cuentas, al igual que para la retroalimentación del modelo de SPJ y del propio sistema de justicia.
- Realizar evaluaciones de los factores de cumplimiento e incumplimiento de las medidas cautelares.
- Elaborar el manual de procedimientos y los protocolos de acción.
- Elaborar un plan de emergencia y seguridad.
- Ofrecer reportes al Comité Interinstitucional de Medidas Cautelares sobre avances, retos y éxitos.
- Reportar a su superior jerárquico.

2.3.2 Supervisor/a

Llevar a cabo la entrevista de acceso a los servicios de supervisión, diseñar el programa de seguimiento y canalización a otras instituciones, si es el caso, de acuerdo con el manual de procedimientos.

- Integrar el expediente de la persona sujeta a supervisión.
- Registrar adecuadamente la información recabada.
- Diseñar estrategias de supervisión a corto y largo plazos.
- Programar actividades de supervisión.
- Motivar a las personas imputadas y sus familias a cumplir.
- Dar seguimiento al programa de supervisión impuesto.
- Elaborar reportes de cumplimiento e incumplimiento.
- Reportar a su superior jerárquico.

2.3.3 Enlace con instituciones y organizaciones

Tiene como atribuciones:

- Mantener contacto con las instituciones gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil que auxilian en la supervisión.
- Identificar las entidades para supervisar medidas cautelares específicas.
- Mantener actualizada la información sobre programas gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil disponibles para colaborar con la supervisión.
- Solicitar reportes de actividades a las entidades auxiliares.
- Reportar a su superior jerárquico.

2.4 Coordinador/a de informática y estadística

Sus responsabilidades son:

- Elaborar y mantener actualizado el sistema de recolección de información.
- Dar mantenimiento al sistema informático.
- Coordinar la captura de la información de ambas coordinaciones y las instituciones supervisoras.
- Elaborar indicadores.
- Proveer información para la elaboración de informes.
- Reportar al director.

2.5 Apoyo logístico

Según se ha identificado en la práctica, es importante que conductores avezados apoyen transportando a los operadores de los SPJ a las visitas domiciliarias —se han constatado casos en los que estos manejan con impericia o desconocen el territorio estatal—. Si se opta por tener personal específico, sus responsabilidades son:

- Seguir al pie de la letra las instrucciones del operador que le solicite apoyo para visitas domiciliarias.
- Cuidar los recursos materiales y el vehículo asignados.
- En cada asignación, reportar al operador las actividades realizadas.

3. Perfiles del personal operativo

En términos generales, un funcionario de SPJ ha de tener la capacidad para ejercer tanto actividades de evaluación como de supervisión, independientemente de dónde sea asignado por el director.

El Comité de Selección autorizado por el Comité Interinstitucional de Medidas Cautelares podrá ofrecer sugerencias al director sobre la asignación de puestos. Los perfiles de puestos que sirven de guía en el proceso de selección deben incluir:

- Capacidad de trabajo en equipo.
- Habilidades para trabajar en situaciones de estrés y bajo presión, para cumplir con plazos legales.
- Facilidad e interés de trabajar con personas en conflicto con la ley penal, sus familias y la comunidad.
- Aptitud de comunicación oral y escrita.
- Destreza para realizar entrevistas (escuchar, sintetizar, dirigir y enfocar al entrevistado) y analizar condiciones socioambientales.
- Facilidad e iniciativa para resolver conflictos.
- Creatividad y dinamismo.
- Disponibilidad para recibir y ofrecer retroalimentación.
- Gran sentido profesional, de responsabilidad y ético.
- Interés en el sistema de justicia penal y la reforma.
- Conocer el estado y la ubicación de sus municipios.

En particular, con respecto a formación profesional, experiencia laboral y capacidades, se sugieren estos perfiles:

3.2.1 Director/a

Formación profesional	Experiencia	Capacidades
• Licenciatura en Derecho, Ciencias Políticas, Trabajo Social, Criminología, Psicología o afines. • Idealmente, posgrado en Derecho, Trabajo Social, Criminología o Sociología.	Experiencia mínima de 5 años en: • Coordinación o dirección de programas y proyectos. • Coordinación de proyectos y equipos operativos; • Manejo de sistemas de informática.	• Aprovechamiento de recursos materiales, humanos e intelectuales. • Mediación. • Negociación. • Resolución de conflictos. • Comunicación asertiva (escrita y verbal). • Empatía. • Socialización y puesta en marcha de conocimientos. • Creatividad e inventiva. • Trabajo en equipo. • Conocimiento del sistema de justicia penal.

3.2.2 Asistente de administración

Formación profesional	Experiencia	Capacidades
• Carrera técnica en secretariado.	• 2-3 años de experiencia.	• Buena redacción. • Trabajo en equipo. • Facilidad para seguir instrucciones. • Comunicación asertiva (verbal y escrita). • Discreción en el manejo de información confidencial.

3.2.3 Coordinador/a de evaluación

Formación profesional	Experiencia	Capacidades
• Licenciatura en Derecho, Trabajo Social, Sociología, Criminología, Psicología, o afines.	Experiencia mínima de 3- 4 años en: • Familiaridad con el sistema de justicia penal. • Trato con personas en conflicto con la ley.	• Manejo de entrevistas. • Atención a personas en conflicto con las leyes penales. • Manejo de personas con problemas de adicción. • Manejo de bases de datos e Internet. • Capacidad para resolver conflictos. • Capacidad de mediación. • Capacidad de escuchar. • Comunicación asertiva (verbal y escrita). • Evitar procesos de etiquetamiento, estigmatización y rechazo con las poblaciones a las que se atiende. • Afabilidad profesional. • Disposición al trabajo en equipo. • Empatía. • Socialización y puesta en marcha de conocimientos. • Capacidad de retroalimentación. • Compartir la experiencia. • Apertura ante el trabajo. • Creatividad e inventiva.

3.2.4 Evaluador/a

Formación profesional	Experiencia	Capacidades
• Licenciatura en Trabajo Social, Sociología, Criminología, Psicología o afines.	Experiencia mínima de 1-3 años en: • Familiaridad con el sistema de justicia penal. • Trato con personas en conflicto con la ley.	• Las mismas que para el coordinador de evaluación. • Además, conocimiento de la zona. • Habilidades de manejo.

3.2.5 Coordinador/a de supervisión

Formación profesional	Experiencia	Capacidades
• Licenciatura en Trabajo Social, Sociología, Criminología, Psicología o afines.	Experiencia mínima de 3- 4 años en: • Desarrollo de programas y proyectos en comunidades. • Familiaridad con el sistema de justicia penal. • Trato con personas en conflicto con la ley.	• Las mismas que para el coordinador de evaluación. • Además: · Capacidad de comunicación y coordinación con instituciones públicas y privadas. · Crear mecanismos de distribución de casos.

3.2.6 Supervisor/a

Formación profesional	Experiencia	Capacidades
• Licenciatura en Trabajo Social, Sociología, Criminología, Psicología o afines.	Experiencia mínima de 1-3 años en: • Familiaridad con el sistema de justicia penal. • Trato con personas en conflicto con la ley.	• Las mismas que para el coordinador de supervisión. • Además: · Conocimiento de la zona. · Habilidades de manejo. · Facilidad de relacionarse con las personas. · Creatividad para tomar decisiones bajo condiciones cambiantes.

3.2.7 Enlace con instituciones

Formación profesional	Experiencia	Capacidades
• Licenciatura en Trabajo Social, Sociología, Criminología, Psicología o afines.	Experiencia mínima de 1-3 años en: • Familiaridad con el sistema de justicia penal. • Trato con personas en conflicto con la ley.	• Las mismas que para el coordinador de supervisión. • Además: · Conocimiento de la zona. · Conocimiento de programas gubernamentales de la sociedad civil. · Facilidad para la construcción de redes sociales.

3.2.8 Coordinador /a de informática

Formación profesional	Experiencia	Capacidades
• Licenciatura en Ingeniería o Informática.	• Experiencia mínima de 1-3 de trabajo en la administración pública, idealmente en instituciones del sistema de justicia penal.	• Elaboración de sistemas de informática. • Trabajo en equipo. • Capacidad de comunicación y colaboración con las otras coordinaciones. • Conocimientos para la elaboración y manejo de estadísticas. • Elaboración de reportes.

4. Selección del personal operativo

Una vez determinados los perfiles de puesto, el Comité Interinstitucional de Medidas Cautelares dará paso al proceso de selección. La convocatoria debe de incluir el perfil de los operadores, la descripción de cada puesto, los requisitos y el proceso de selección. Es recomendable que sea un proceso abierto al público y se cree un comité interinstitucional específico. Estas recomendaciones son importantes, dado que el de los SPJ son un modelo nuevo dentro del sistema reformado y resulta imprescindible que el equipo operativo realice sus funciones desde paradigmas y prácticas institucionales y personales distintas a la mecánica del sistema tradicional.

4.1 Procedimiento

En términos generales, el proceso de selección puede realizarse de acuerdo con los siguientes términos:

i. Cálculo del número meta de solicitudes a recibir, personas a entrevistar y vacantes.
ii. Emisión de convocatoria pública o interna —dentro de la institución que albergue los SPJ—, según lo establezca la ley.
iii. Recepción de postulaciones con la documentación requerida en la convocatoria.
iv. Revisión y preselección de candidatos a ser entrevistados.
v. Realización de entrevistas y preselección de candidatos a cursar el taller de selección.
vi. Envío de las personas preseleccionadas a control y confianza. Las aprobadas pasan a la fase intermedia de reclutamiento.
vii. Realización de entrevistas intermedias y taller de selección.
viii. Selección y contratación del personal que ocupará las vacantes.
ix. Capacitación del equipo.

4.2 Convocatoria

Las bases de la convocatoria deben incluir lo siguiente:

EL GOBIERNO DEL ESTADO DE _____, POR CONDUCTO DE [LA OFICINA DONDE SE UBIQUEN ADMINISTRATIVAMENTE LOS SPJ], EMITE LA SIGUIENTE CONVOCATORIA:

A todas las personas interesadas en ocupar una plaza en los Servicios Previos al Juicio, conforme a las siguientes bases:

I. PUESTOS VACANTES

1. Evaluador de medidas cautelares.

2. Supervisor de medidas cautelares.

II. DESCRIPCIÓN DE PUESTOS

El Evaluador de Medidas Cautelares realiza entrevistas a las personas puestas a disposición de la Procuraduría General de Justicia del Estado y a aquellas sujetas a la formulación de imputación ante los Juzgados de Control, Juicios Orales y Ejecución del Estado, con el objetivo de recabar y verificar información relacionada con sus condiciones personales, sociales y económicas.

Elabora también la opinión técnica basada en la información recabada y verificada sobre las circunstancias particulares de cada persona imputada, con la finalidad precisar si es viable que sea sometida a medidas cautelares en libertad.

Si la opinión resulta favorable y la autoridad judicial decide someter a dichas personas a medidas cautelares y condiciones en libertad, el Supervisor de Medidas Cautelares las acompaña durante el proceso penal, verificando que las cumplan.

El supervisor mantiene estrecha coordinación y comunicación con las organizaciones de la sociedad civil hacia las cuales sea canalizada cada persona imputada, de acuerdo con las medidas y condiciones que le hayan sido impuestas, a fin de reportar el cumplimiento de estas a la Fiscalía y la Defensa, para lo que consideren procedente.

III. INSCRIPCIÓN Y PRESELECCIÓN

PRIMERA

Para postularse al proceso de preselección, los aspirantes presentarán los documentos que se enumeran, en las instalaciones de _____, durante el horario de_____.

DOCUMENTOS A PRESENTAR EN COPIA SIMPLE:

I. Acta de Nacimiento.

II. Carta de antecedentes no penales expedida por la Procuraduría General de Justicia del Estado.

III. Constancia de no inhabilitación emitida por la Secretaría de la Contraloría del Estado.

IV. Carta de exposición de motivos —no más de una cuartilla.

V. Certificado de estudios profesionales, preferentemente con título expedido por la institución académica o la autoridad educativa facultada para acreditar conocimientos o competencias en las áreas de Humanidades o Ciencias Sociales, tales como Trabajo Social, Sociología, Psicología, Criminología, Educación, Comunicación Humana y Derecho.

VI. Currículum vitae con fotografía, número telefónico y correo electrónico para notificaciones —no más de dos cuartillas.

VII. Cartilla del Servicio Militar liberada o preliberada —únicamente en el caso de los varones.

El Comité Interinstitucional de Selección se reserva el derecho de confirmar que los documentos presentados sean genuinos.

El cotejo de las copias simples con los documentos originales se realizará durante la etapa de entrevista.

SEGUNDA

ENTREGA DE DOCUMENTOS

El periodo para la presentación de los documentos indicados será del_____ al _____ del año en curso.

TERCERA

Tras la revisión de dichos documentos, el Comité Interinstitucional de Selección notificará a quienes hayan sido preseleccionados, para que acudan al examen de control de confianza que exige la Ley del Sistema Integral de Seguridad Pública del Estado, así como a una entrevista.

Dicha notificación se les hará por vía telefónica y/o al correo electrónico especificado en su currículum vitae, precisando fechas y horarios de la entrevista y el examen mencionados, los cuales tendrán lugar en el período del_____ al _____ del año en curso.

Los aspirantes convocados presentarán en original los documentos que habían entregado ya en copia simple, para cotejo previo a la entrevista:

LOS CRITERIOS DE EVALUACIÓN EN LA ENTREVISTA SON:

a) Ética profesional.

b) Méritos académicos.

c) Responsabilidad y experiencia laboral.

d) Competencias y habilidades en casos hipotéticos.

CUARTA

El Comité Interinstitucional de Selección elegirá a los aspirantes entrevistados que logren los mejores puntajes en los criterios antes señalados, notificándoles personalmente o a través del teléfono y/o correo electrónico indicados la fecha de inicio de la capacitación preliminar.

IV. CAPACITACIÓN PRELIMINAR

QUINTA

Los aspirantes seleccionados se someterán a una capacitación preliminar y al examen teórico-práctico correspondiente.

En esta etapa, el Comité Interinstitucional de Selección se conducirá con los siguientes criterios:

a) Ética profesional.

b) Puntaje del examen teórico-práctico.

c) Asistencias durante el curso de capacitación preliminar.

d) Comportamiento, capacidad de trabajo en equipo y desempeño durante el curso.

V. DESIGNACIÓN Y NOMBRAMIENTO

SEXTA

La institución que aloje los SPJ notificará personalmente a los seleccionados que hayan aprobado cada una de las etapas de esta convocatoria, quedando su contratación sujeta a la siguiente cláusula.

SÉPTIMA

La contratación de los aspirantes aprobados en las etapas señaladas se efectuará con estricto apego a los criterios del Comité Interinstitucional de Selección, las disposiciones de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado, la Ley del Sistema Integral de Seguridad Pública, la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como la suficiencia presupuestal autorizada por la Secretaría de Finanzas y Planeación, y el número de plazas concursadas.

OCTAVA

Los aspirantes en proceso de contratación que hayan aprobado los exámenes de control y confianza, así como las etapas antes señaladas, ingresarán a la capacitación final, previa al inicio de sus labores.

VI. COMITÉ INTERINSTITUCIONAL DE SELECCIÓN

NOVENA

El Comité Interinstitucional de Selección estará conformado por un representante de al menos las siguientes instituciones:

a) Secretaría de Seguridad Pública.
b) Secretaría de Gobierno.
c) Procuraduría General de Justicia del Estado.
d) Tribunal Superior de Justicia del Estado.
e) Dirección General de la Defensoría Pública.

DÉCIMA

El Comité Interinstitucional de Selección sesionará para establecer los criterios de selección correspondientes a cada etapa de la presente convocatoria, sin exclusión de los ya establecidos en ella. Sus decisiones serán inapelables y tomadas por mayoría de votos.

DÉCIMAPRIMERA

Las fechas y horarios para los cursos y exámenes señalados, así como los casos no previstos en esta convocatoria, serán resueltos por el Comité Interinstitucional de Selección.
El Comité podrá notificar sus acuerdos o resoluciones a los aspirantes, por vía telefónica o correo electrónico.

_____

Atentamente,
[Firma la autoridad de la institución que aloja los SPJ]

4.3 Entrevistas

Las entrevistas de selección, lo mismo que las evaluaciónes, serán realizadas por el Comité Interinstitucional de Selección con base en los mencionados criterios de ética profesional, méritos académicos, experiencia laboral, y competencias y habilidades.

Enseguida, una muestra de guía para dicha entrevista.

4.3.1 Guía para entrevista de selección[60]

- ¿Qué sabes del puesto?
- ¿Por qué te interesa ocuparlo?
- ¿Qué es un líder?
- ¿Qué es el trabajo en equipo y por qué es importante?
- ¿Cuál es tu estilo de trabajo?
- ¿Consideras que debe darse un trato especial a las personas adolescentes encauzadas a través del sistema penal? ¿Por qué?
- Desde tu perspectiva, ¿cuál es el perfil ideal de un servidor público?
- ¿Qué factores consideras que indican si una persona sometida a proceso penal podría fugarse?
- ¿Cómo enfrentarías conflictos con otros miembros del equipo?
- Si vieras que uno de tus compañeros acepta dinero de una persona a cambio de meter cierta información a su reporte, ¿qué harías?
- ¿Qué harías si percibieras prácticas que no están previstas en la ley ni en el manual de procedimientos?
- ¿Qué planes tienes para los próximos 2 o 3 años?

Además, durante la entrevista de selección el Comité Interinstitucional de Selección puede presentar al entrevistado una situación hipotética para que la resuelva en un lapso de 3 a 5 minutos.

A continuación, dos ejemplos de casos hipotéticos.

60 Esta propuesta de procedimiento de selección se basa en una práctica exitosa, pero pueden variar dependiendo de los recursos humanos y financieros disponibles en cada localidad.

Caso hipotético 1

Al llegar al lugar de detención la autoridad le informa, en su carácter de funcionario de SPJ, que dentro de dos horas enviará el caso al Juez y que es de suma importancia saber con certeza el lugar de residencia de la persona detenida. Esto significa que tendrá dos horas para hacerle una entrevista sobre su lugar de residencia, sus familiares, lugar de estudios y/o empleo, y otras condiciones socioambientales; verificar dicha información con sus familiares, vecinos, maestros y centro de trabajo, y elaborar un reporte para el Ministerio Público y el Defensor.

Además, tendrá que analizar la relación de los hechos contenida en la carpeta de investigación que tiene el Ministerio Público e investigar si la persona detenida tiene otros procesos abiertos. La madre de dicha persona está afuera del lugar de la entrevista y proporcionó un apellido materno que no coincide con el que le dio el detenido en la entrevista inicial.

Preguntas:

- ¿Cómo se aseguraría de realizar oportunamente todas las actividades mencionadas?
- ¿Cómo verificaría la información que le proporcionó la persona detenida?
- ¿Qué mecanismos utilizaría para dicha verificación?
- ¿Qué considera que debe incluir su reporte?

Caso hipotético 2

El director de la oficina de SPJ le solicita un reporte sobre el cumplimiento de las obligaciones que el Juez ha impuesto a un imputado al dejarlo en libertad. La decisión del Juez indica que el imputado debe acudir cada 15 días a firmar al tribunal local y a sesiones de terapia en un centro de adicciones cada jueves de 5 a 8 de la tarde, aparte de informar al tribunal cualquier cambio de domicilio y proporcionar su nueva dirección. El reporte tiene que estar elaborado hoy mismo, para que los SPJ lo envíen al día siguiente a las partes.

El director le instruye que para elaborar el reporte tiene que acudir a la colonia y domicilio del imputado, y por seguridad, hacerlo acompañado de un compañero, del cual bajo ninguna circunstancia puede separarse.

En la residencia del imputado solo encuentran a su abuela, quien les indica que la persona no está en casa porque fue a las pláticas en el centro de adicciones (a cinco cuadras de ahí); en una semana van a mudarse a otro barrio, pero no sabe la dirección, y por ahora no funcionan ni su teléfono de casa ni el celular. Después de hablar con la abuela por diez minutos, se retiran. Su compañero le dice «Vámonos a la oficina, de ahí llamamos al centro de adicciones para ver si el imputado está registrado, con eso basta, y en el reporte solo le decimos al Juez que se van a mudar de casa».

Preguntas:

- ¿Crees que es suficiente una sola llamada para preguntar sobre el registro del imputado en el Centro y verificar si está acudiendo a todas las pláticas?
- ¿Qué le responderías a tu compañero?
- ¿Qué información crees que es importante y debe incluirse en el reporte de cumplimiento de la condición judicial?
- Si tu compañero insiste en regresarse a la oficina, ¿tú qué harías?

4.3.2 Criterios de selección

El Comité Interinstitucional de Selección calificará las **respuestas a las preguntas generales,** de acuerdo con las siguientes variables, en una escala de 1 (muy mala) a 5 (muy buena):

Variable		1	2	3	4	5
Disponibilidad de trabajar en equipo						
Dinamismo						
Iniciativa	Tomó la iniciativa para investigar sobre el puesto y el sistema de justicia					
	Propone soluciones concretas a problemas específicos					
Estabilidad (la persona no solo busca trabajo sino también impactar en el puesto y permanecer por lo menos 2 años)						
Responsabilidad						
Facilidad de aprender cosas nuevas						
Organización y coherencia en las respuestas						
Empatía para relacionarse con personas detenidas e imputadas						
Ética profesional						

El Comité calificará las **respuestas a los casos hipotéticos**, según las siguientes variables, en una escala de 1 (muy mala) a 5 (muy buena):

Variable	1	2	3	4	5
Creatividad					
Iniciativa					
Trabajo en equipo					
Lógica					
Calidad de la respuesta (sin conocer el procedimiento, su respuesta fue correcta)					

4.4 Taller de selección

Esta etapa del proceso de selección tiene como objetivo identificar a las personas preseleccionadas que tienen el perfil para ocupar una vacante en los SPJ.

4.4.1 Contenido y objetivos

Los aspirantes preseleccionados mediante las entrevistas realizadas por el Comité Interinstitucional de Selección cursarán el taller intensivo de selección, cuya duración es de cinco días y prevé presentaciones, sesiones grupales, dinámicas diversas, ejercicios individuales, resolución de casos hipotéticos y tareas.

Este taller persigue:

i. Aportar las herramientas básicas de la metodología de SPJ.
ii. Capacitar en técnicas de evaluación de riesgos procesales, supervisión de medidas cautelares, salidas alternas, y coordinación con entidades gubernamentales y no gubernamentales.

4.4.2 Criterios de selección

Serán electos los postulantes mejor calificados durante el taller y que cumplan con todos los requisitos previstos en la convocatoria.

Para calificar, el Comité podrá auxiliarse de la siguiente tabla, donde en cada variable ha de considerarse una escala de 1 a 5 (1 es malo; 2 satisfactorio; 3 regular; 4 bueno, y 5 excelente):

Actividad	Variable	1	2	3	4	5
Trabajo1: Diagrama sobre etapas del proceso acusatorio 5%	Gramática					
	Creatividad					
	Originalidad					
	Las etapas son correctas					
Plagio: ___ (no se califica)	Identificó la etapa de imposición de medidas cautelares					
Trabajo 2: Ensayo 10%	Gramática					
	Estructura (introducción, planteamiento, conclusión)					
	Siguió las instrucciones					
	Contenido					
Plagio: ___ (no se califica)	Construcción de oraciones					
Trabajo 3: Entrevista 10%	Gramática					
	Legibilidad					
	Llenó todos los campos					
	Dio información veraz y confiable					
	Incluyó croquis (para llegar al domicilio)					
	Entrevistado lo calificó					

Actividad	Variable	1	2	3	4	5
Trabajo 4: Evaluación de riesgos procesales 10%	Llenó todos los campos					
	Realizó anotaciones para fortalecer el instrumento					
	Verificó la información					
	Identificó correctamente los factores					
	Hizo el cómputo correcto					
Trabajo 5: Opinión técnica 15%	Gramática					
	Información consistente con los datos de evaluación y entrevista					
	Citó las fuentes de verificación					
	Anotó los datos precisos (teléfonos, nombres)					
	Conclusión congruente con los datos					
Trabajo 6: Estrategia de supervisión 15%	Gramática					
	Incluyó las medidas dictadas en audiencia					
	Elaboró estrategias para cada medida					
	Incluyó información de la evaluación para la estrategia					
	La estrategia es congruente con riesgos procesales y vínculos					
Observaciones generales sobre participación	Contestó acertadamente cuando se le preguntó					
	Fue cordial durante los ejercicios					
	Tomó liderazgo a lo largo de los ejercicios					
	Mantuvo la atención					
	Colaboró con los demás participantes					
TOTAL:						
Examen Final: 35%						

5. Taller de formación

El personal operativo seleccionado cursará enseguida un taller intensivo de formación, que lo dotará de los conocimientos y herramientas básicos sobre metodología y principios de los SPJ. Específicamente, conocerá los pasos para el diseño del programa y adquirirá las habilidades para realizar la evaluación de riesgos procesales y la supervisión de personas imputadas bajo medida cautelar en libertad o sujetas a suspensión condicional del juicio a prueba, según los marcos legales internacional y local.

6. Acompañamiento

Se recomienda dar acompañamiento al personal, para garantizar su actualización constante y adecuada, incluyendo estos aspectos:

- Observación de procesos.
- Reuniones operativas.
- Revisión de prácticas, formatos y documentos.
- Talleres de fortalecimiento.

SECCIÓN 8

Desarrollo y periodo de prueba de los instrumentos de evaluación y diseño de protocolos especiales sobre manejo de situaciones de crisis

Los Servicios Previos al Juicio (SPJ) requieren, según se ha descrito a lo largo de este Manual, instrumentos, formatos y protocolos diseñados atendiendo la normatividad, cultura y realidad locales, pero también posibles situaciones de crisis.

Aunque necesitan más de 20 formatos, instrumentos y protocolos, en esta sección solo se presentan el instrumento de evaluación de riesgos con su respectivo formato de entrevista, el protocolo para situaciones de crisis y el protocolo de información para uso interno.

1. Diseño del instrumento de evaluación de riesgos

La elaboración de este instrumento y el formato de entrevistas para el mismo fin es lo más importante en lo referente al desarrollo de materiales operativos del modelo de SPJ. En esta sección se explica el proceso de diseño de tales instrumentos y formatos, y el periodo de prueba requerido para modificarlos.

En la elaboración del instrumento de evaluación de riesgos se recomiendan los siguientes pasos:

1. Tener pleno conocimiento del funcionamiento de los SPJ.
2. Tener pleno conocimiento del nuevo sistema de justicia penal y los objetivos de las medidas cautelares.
3. Investigar diversos modelos de SPJ.
4. Recopilar y estudiar instrumentos de evaluación de riesgos, formatos y procedimientos de diversos programas de SPJ.
5. Identificar variables comunes entre los instrumentos (todos consideran y miden arraigo comunitario, historiales laboral y escolar, antecedentes y adicciones).
6. Decidir la población para la cual se utilizará el instrumento.
7. Recopilar datos estadísticos de la localidad donde van a operar los SPJ (perfil de los detenidos, género, edades, delitos, domicilios, niveles de educación, situaciones laborales, dependencia económica, adicciones, número de detenidos, lugar de detención y tiempo con el que se cuenta antes de la audiencia, entre otros datos).
8. Delegar en los operadores locales la elaboración de la primera lista de las variables y factores para el instrumento.
9. Analizar dicha lista, comparándola con los objetivos procesales de las medidas cautelares, que son los de prevenir la fuga y el peligro para la víctima y la sociedad.

- Determinar el método de medición de cada variable, para predecir el cumplimiento de las medidas.
- Eliminar variables que resulten discriminatorias.
- Eliminar variables resultantes de estereotipos.
- Eliminar variables subjetivas, o sea, las que no se pueden medir.

10. Incluir las variables que la ley establece en el Código de Procedimientos Penales.
11. Incluir las variables específicas a las circunstancias locales y sociales.
12. Decidir el formato del instrumento.
13. Asignar un valor numérico a cada variable.
14. Probar el instrumento.
15. Modificación y retroalimentación del instrumento.

2. Prueba del instrumento de evaluación de riesgos

Una vez diseñada la primera versión del instrumento de evaluación de riesgos, lo que sigue es el periodo para probarlo y modificarlo. Debe tener en mente que los operadores puedan manejar con facilidad el instrumento, que el lenguaje no sea técnico y, lo más importante, que efectivamente mida lo que las variables pretenden medir.

Las metas específicas de este periodo son:

1. Probar las variables e indicadores con los valores numéricos asignados para realizar las modificaciones pertinentes.
2. Identificar patrones de trabajo de las instituciones.
3. Identificar patrones de detención y perfiles de los detenidos.
4. Recabar información estadística de campo.
5. Detectar necesidades de infraestructura y logística al aplicar los instrumentos en casos reales.
6. Ubicar los obstáculos de la entidad para realizar la verificación de la información.
7. Demostrar los beneficios de los SPJ a las instituciones y operadores al brindar información verificada antes de la audiencia.
8. Generar un vínculo entre instituciones que por lo general trabajan aisladamente.
9. Recabar información, modificar el instrumento y probarlo de nuevo.

Habiendo definido las metas y la metodología para acumular la información y analizarla, han de determinarse las etapas de la prueba —y tras cada etapa y retroalimentación, modificar el instrumento.

Las etapas son las siguientes:

1. Periodo inicial:

a. Situaciones hipotéticas, creadas por los operadores para ensayar la evaluación.
b. Población en prisión preventiva: los operadores realizan entrevistas a un grupo de imputados en prisión preventiva para medir tiempos y probar el manejo del formato y el lenguaje.

2. Periodo intermedio:

a. Prueba con casos de detenidos desde el inicio: se aplica el formato modificado con personas detenidas desde el inicio del proceso (en el Ministerio Público). De este modo se recaba información sobre el lugar de deten-

ción, el tiempo para realizar la entrevista y la dinámica con los Fiscales y la policía.

b. Reuniones de retroalimentación con los operadores: una vez que se realizaron varias entrevistas, en este periodo se modifica el instrumento y se presenta la nueva versión a los Jueces, Fiscales y Defensores, para que hagan observaciones, que son integradas en una nueva versión. Con este ejercicio también se logra integrar a los operadores en el diseño de los instrumentos.

3. Periodo de preparación:
Consiste en la aplicación de los instrumentos y la entrega de la opinión técnica a las partes, de forma tal que se prueba la metodología completa de evaluación de riesgos.

4. Modificaciones:
Constantemente se recaba información y se efectúan reuniones de trabajo para comentar los resultados. Al final resultan nuevas modificaciones.

5. Elaboración del instrumento para uso de los SPJ.

3. Protocolo para manejo de situaciones de crisis

Es importante prever que ningún sistema de supervisión o contención cautelar es inmune a incidentes catastróficos que puedan generar una gran conmoción social y mediática. Por ello, los Comités Interinstitucionales de Medidas Cautelares deben coordinar esfuerzos con los departamentos de comunicación de las instituciones involucradas para formular una respuesta coherente y unificada a la sociedad, que sirva además como mecanismo de fortalecimiento del sistema y no derive en un enfrentamiento entre dichas instituciones.

Los sistemas de justicia que no dedican tiempo a elaborar protocolos de comunicación interna y externa para atender las situaciones de crisis, comúnmente, yerran cuando ocurre un caso de impacto mediático y social (por ejemplo, si una persona en libertad cautelar se fuga o comete algún delito impactante), las instituciones implicadas se culpan y desacreditan mutuamente. Esta reacción manda la señal de que no trabajan en coordinación ni se tienen confianza, lo cual produce una mayor desconfianza hacia ellas entre la ciudadanía.

Si un imputado en libertad se involucra en otros hechos que acaparan la atención social y mediática, y las instituciones no responden inmediatamente para atender la situación ni son capaces de ofrecer una respuesta convincente al público, el sistema de justicia y los SPJ quedan desacreditados. Es muy importante, por ello, que cuenten con un sistema de registro de información que les permita responder con celeridad al escrutinio público.

Supongamos, por caso, que un imputado bajo supervisión por un delito delicado no se presenta el día en que inicia su juicio oral. Los detractores del nuevo sistema argumentarán que no es efectivo, que las medidas cautelares no funcionan y que debería catalogarse dicho delito como «grave» para que proceda la pri-

sión preventiva de oficio. Dicha desinformación tiende a diseminarse rápidamente entre los medios y, a falta de datos reales, se le trata como si fuera veraz.

Pero, tomando el mismo caso, si los SPJ diseñaron desde su integración un protocolo de manejo de situaciones críticas, pudieron entonces prever la posibilidad de que dicho imputado no comparezca y sepan cómo reaccionar inmediatamente para buscarlo. Asimismo, si los SPJ disponen de información estadística que indica que este caso es la excepción, frente a más del 90% que cumple con las condiciones judiciales impuestas, esto no solo sirve para dar una respuesta confiable acerca de cómo funciona el sistema, sino que también lo reivindica.

La desinformación y la falta de coordinación institucional para clarificar los datos plantean enormes retos a la consolidación del nuevo sistema. Este escenario se magnifica en tiempos electorales y en la mayoría de los casos deviene en contrarreformas.

Al establecer estrategias de comunicación interna y externa, las instituciones y los SPJ deben considerar el puesto de vocero interinstitucional, que será quien responda objetivamente frente a circunstancias críticas, y establezca la metodología para ser los primeros en coordinar una conferencia de prensa y otras acciones proactivas contra información errónea que pudiera diseminarse. Siempre será más difícil y costoso tratar de controlar los daños causados por mala información difundida masivamente, que establecer políticas para ser los primeros, como institución, en ofrecer explicaciones precisas, objetivas y lógicas.

Responding to a Hight-Profile Tragic Incident Involving a Person with a Serious Mental Illness, guía para comisionados que trabajan con personas con trastornos mentales que enfrentan procesos penales en Estados Unidos,[61] ofrece pasos puntuales para desarrollar los protocolos ante situaciones de crisis. Enseguida se brindan recomendaciones inspiradas en aquella guía y en experiencias en contextos locales.

Primero se trata de que todo operador comprenda su papel dentro del proceso y en cada etapa del procedimiento y el incidente. Segundo, que el operador tenga conocimiento pleno del marco jurídico y la estructura institucional, así como convicción en los objetivos del programa administrativo de los SPJ, para responder de manera oportuna y efectiva; es decir, conocer de quién dependen jerárquicamente, quién está facultado para ofrecer declaraciones, la misión y las metas específicas por las cuales existe la oficina. Tercero, tener conocimiento de la localidad, el marco normativo del nuevo sistema de justicia penal y los objetivos gubernamentales del mismo. Y en cuarto lugar, que conozca de estrategias comunicacionales para situaciones de crisis, que le permitan elaborar comunicados y respuestas a peticiones de los medios.

61 National Association of State Mental Health Program Directors (NASMHPD) and The Council of State Governments Justice Center (2010), Responding to a High-Profile Tragic Incident Involving a Person with a Serious Mental Illness: A Toolkit for State Mental Health Commissioners.

El conjunto de funcionarios de los SPJ debe tener los cuatro puntos anteriores interiorizados y dominados para que estén transversalmente presentes en el desarrollo y contenido del protocolo, el cual consistirá en el diseño de:

1) Un plan estratégico de preparación antes de que ocurra una situación de crisis
2) Un plan estratégico de los pasos a seguir durante la crisis
3) Un plan estratégico de los pasos a seguir después de la situación de crisis
4) Una metodología sobre el uso de información y material de apoyo para la estrategia de comunicación

3.1 Diseño de un plan estratégico de preparación antes de una situación de crisis[62]

Los miembros del Comité Interinstitucional de Medidas Cautelares deben aprobar el protocolo donde el equipo operativo y directivo de los SPJ diseñe dicho plan estratégico, considerando que las situaciones de crisis sobrevienen repentinamente y en ese caso debe activarse el protocolo, de acuerdo con lo estipulado en los puntos 3.2, 3.3 y 3.4 de esta sección.

El protocolo debe contener por lo menos lo siguiente:

- Nombre y datos del enlace y sustituto de la oficina de comunicación de gobierno responsable de atender las crisis.
- Criterios de respuesta articulada con la oficina de comunicación social del gobierno.
- Nombres y datos de los enlaces y sustitutos de comunicación del tribunal, Procuraduría y Defensoría.
- Nombres de los responsables de atender la situación por parte de los SPJ.
- Directorio con números de emergencia (protección civil, policía, cruz roja, hospitales, bomberos, comisiones de derechos humanos…).
- Directorio de recursos comunitarios que puedan ser útiles para enfrentar la situación crítica (psicólogos, médicos, iglesias, líderes comunitarios…).
- Pleno conocimiento del marco jurídico de la entidad federativa.
- Contactos con medios de comunicación aliados al nuevo sistema y al modelo de los SPJ; con este fin, es importante realizar reuniones periódicas y talleres que contribuyan a crear confianza.
- Relaciones de confianza con organizaciones de la sociedad civil y expertos reconocidos en la materia que puedan apoyar con la explicación del sistema a la sociedad.
- Asignar a un equipo de operadores de los SPJ el desarrollo del plan de respuesta, y la tarea de capacitar al resto del equipo y activarlo de inmediato cuando se suscite una crisis.
- Identificación de la información que puede compartirse y la que, con base en la ley, las instituciones no pueden difundir.
- Realizar ejercicios para ensayar la estrategia.

62 Id. p. 3.

3.2 Diseño de pasos a seguir durante la situación de crisis[63]

El equipo operativo asignado para ejecutar el protocolo de respuestas en situaciones de crisis será responsable de activarlo de acuerdo con estas pautas:

- Aplicar inmediatamente el protocolo de respuesta.
- Reunir a los directivos y asesores jurídicos para evaluar la situación.
- Integrar la información disponible para abordar el incidente y distinguir los datos confiables y los erróneos.
- Establecer contacto con los enlaces de comunicación social de la oficina de gobierno, y del Tribunal, Procuraduría y Defensoría, aparte de mantener una bitácora con la información disponible.
- Elaborar un comunicado consistente con datos objetivos, que refleje a todas las instituciones y exprese empatía hacia las víctimas y sus familiares.
- Mantener la honestidad sobre los datos disponibles; bajo ninguna circunstancia «fabricar» datos, y prever la posibilidad de riesgos de seguridad.
- Abordar el tema de posibles propuestas de cambios legislativos y responder a los mismos con información objetiva.
- El equipo y sobre todo el vocero deberán mantener la calma en todo momento.
- El vocero asignado previamente atenderá a los medios con el mensaje institucional, en coordinación con los voceros de las demás instituciones. El mensaje tiene que ser consistente y, si es posible, debe designarse a un vocero que represente a todas las instituciones.
- Asignar un horario específico para atender a los medios y realizar una conferencia de prensa donde se emita el mensaje oficial. No debe atenderse a medios de comunicación individualmente, pues existe el riesgo de que se manipule la información.

3.3 Diseño de pasos a seguir después de la situación de crisis[64]

Usualmente, los medios cubren por un tiempo determinado los casos de alto impacto. El equipo de los SPJ asignado para responder a dichas situaciones debe mantener a los medios informados regularmente, evitando así una mala interpretación de la situación, sus consecuencias y los datos en general. La estrategia será consistente con el mensaje emitido cuando ocurrió la situación. Debe establecer también una estrategia para difundirla durante fechas clave, como los aniversarios.

En suma, algunos pasos recomendables son:

- Documentar las acciones tomadas y todas las conversaciones sobre el tema con personas de otras instituciones, los medios y la sociedad; los tiempos de respuestas; los datos utilizados, y las reacciones sociales y mediáticas, para aprender de la experiencia y modificar cualquier aspecto del protocolo.
- Reunirse con los voceros de las otras instituciones para evaluar la efectividad del pro-

63 Id., p. 11.
64 Id., p. 19.

tocolo y modificar cualquier aspecto que sea necesario.

- Modificar el protocolo cuanto sea necesario.
- Establecer conversatorios y mesas de trabajo con autoridades y legisladores para atender posibles intentos de contrarreforma y/o cambios legislativos. Es común que se legisle a partir de casos excepcionales, omitiendo la información objetiva y sin antes analizar las verdaderas causas del incidente.
- Los voceros no deben reaccionar a la defensiva, sino ser proactivos en la información que se proporciona a la sociedad, a los medios y a las instituciones.

3.4 Uso de información y material de apoyo para la estrategia de comunicación[65]

La estrategia comunicacional debe establecer un mecanismo para identificar los datos que pueden compartirse con el público y los que no, con el objetivo de no interferir con la investigación y el proceso. En esta parte el protocolo debe especificar lo siguiente:

- Facultar y autorizar a una persona dentro de los SPJ para que atienda a los medios como vocero institucional y se coordine con el departamento de comunicación del cual dependen los servicios orgánicamente; asimismo, nombrar un suplente con las mismas atribuciones en caso de que la persona designada no esté disponible.
- El vocero deberá tener pleno conocimiento del nuevo sistema de justicia penal y sus objetivos, y del funcionamiento de los SPJ.
- Identificar los datos estadísticos que se utilizarán, actualizándolos. Utilizar lenguaje entendible para los medios; evitar el uso de terminología jurídica.
- Consultar con expertos de los medios para obtener pautas en comunicación efectiva.
- Utilizar casos de éxitos para contrarrestar cualquier situación negativa.
- Desarrollar estrategias de diseminación en las redes sociales.
- Ofrecer con prontitud una respuesta a la sociedad, para evitar que otras fuentes sean las primeras en difundir información que pudiera resultar equivocada, sensacionalista y/o amarillista.
- Los mensajes deben ser congruentes con las demás instituciones de gobierno.
- Evaluar los comunicados y las reacciones del público, modificando lo que sea necesario.

4. Protocolo sobre uso de la información

Los nuevos códigos de procedimientos penales establecen que las partes podrán ofrecer pruebas para la imposición de medidas cautelares y que dichas pruebas no podrán ser utilizadas para acreditar la responsabilidad del imputado. Por tal motivo, y para generar confianza entre los detenidos y los SPJ, el personal operativo de estos tiene la obligación de mantener estricta confidencialidad de la información que obtiene durante la evaluación.

65 Id., p. 37.

Los SPJ no son un órgano de investigación criminal ni coadyuvan con el Ministerio Público con información que acredite la responsabilidad del detenido. Como se ha mencionado, la evaluación únicamente recaba información sobre los vínculos comunitarios del imputado y los posibles riesgos procesales que represente.

Es en este sentido que los modelos deben desarrollar protocolos específicos para guiar al personal administrativo y operativo en el uso de la información que registra. El objetivo central del protocolo es evitar que cualquier institución gubernamental pretenda utilizar información confidencial de la entrevista para acreditar la responsabilidad penal del imputado. Es por ello que el personal tendrá un documento complementario que le permita responder de manera institucional a dichas peticiones de información.

El protocolo en cuestión puede contener lo siguiente:

1. La información recabada en el proceso de evaluación es confidencial y solo se utilizará para la definición de las medidas cautelares más adecuadas en cada caso.
2. Antes de iniciar la entrevista el operador advertirá al detenido que no le preguntará nada sobre la razón por la cual se encuentra en esa circunstancia, pero que tiene la obligación al mismo tiempo de reportar cualquier información que exprese sobre sus intenciones de cometer algún delito o dañarse a sí mismo.
3. Los SPJ no proporcionarán información a las partes que no esté relacionada con los datos personales, familiares, laborales, escolares, de abuso de sustancias y de antecedentes del imputado.
4. Los operadores de los SPJ no proporcionarán los nombres de adolescentes a ninguna institución interna o externa, académicos o centros de estudios que los soliciten, dado que la Convención de los Derechos del Niño los protege.
5. Tampoco proporcionarán los nombres de las víctimas a ninguna institución interna o externa, académicos o centros de estudios que los soliciten.
6. Los SPJ no darán información alguna sobre detenidos, víctimas o el proceso penal a los medios de comunicación; sólo pueden proporcionar el método de supervisión y los resultados de cumplimiento o incumplimiento de los imputados.
7. El director de los SPJ deberá aprobar toda la información que se comparta, ya sea a petición o de oficio.
8. Las peticiones de información deberán entregarse por escrito.
9. Los directores de los SPJ tienen la obligación de recopilar reportes mensuales de la información estadística y realizar un análisis del funcionamiento de los servicios y el cumplimiento de las medidas cautelares, para compartirlo con el Comité Interinstitucional respectivo, y los Jueces, Fiscales y Defensores.
10. Debe especificarse el método de petición de información (escrito o digital, a quién se debe dirigir, propósito del uso de dicha información, quién aprueba y es responsable).

SECCIÓN 9

Creación de una red de instituciones públicas y de la sociedad civil para la supervisión de medidas cautelares

Como lo prevén las Reglas de Tokio (ver arriba «Marco normativo internacional y constitucional de los SPJ», 1.2.2), todo sistema de justicia, y en particular aquel que prevé la posibilidad de dictar medidas no privativas de la libertad, debe auxiliarse de los recursos comunitarios y públicos disponibles para apoyar el cumplimiento de las condiciones de libertad.

El proceso de implementación de los SPJ debe incluir un riguroso esfuerzo de identificación de dichos recursos, para luego firmar convenios de colaboración con la institución de la que dependan orgánicamente, que establezcan las finalidades del auxilio en funciones de supervisión, así como las respectivas facultades y responsabilidades de las partes firmantes.[66]

El Comité Interinstitucional de Medidas Cautelares y el equipo operador de los SPJ deben efectuar un censo de los recursos y programas existentes en la localidad (estado, municipio, ciudad) para identificar los que pudieran vincularse a las actividades de supervisión.

Se trata de crear una red que incluya la mayor diversidad de programas, distribuidos en varias zonas de la entidad federativa. De esta manera el Juez y los operadores tendrán opciones entre las cuales elegir, así como imponer las condiciones de supervisión del imputado en el programa más cercano a su domicilio. Así, por ejemplo, en vez de obligarlo a recorrer largas distancias para cumplir con alguna condición, el Juez puede enviar a la persona al centro comunitario de su barrio para que se reporte. Los SPJ coordinarán la red y verificarán que el imputado asista de acuerdo con lo determinado por el Juez.

1. Recursos públicos

El subcomité encargado de identificar este tipo de recursos debe considerar a todas las instituciones de carácter público, de cualquier rama de poder y en cualquier ámbito de competencia (federal, estatal o municipal) que puedan prestar algún tipo de auxilio en la supervisión de medidas cautelares. En particular, identificará aquellas instituciones con algún tipo de objeto social, como los servicios de apoyo a la juventud y a la familia, instituciones públicas de promoción del deporte y la cultura…

Lo anterior, sin embargo, no excluye a ninguna institución que pueda estar disponible en deter-

66 Ver ejemplo de convenio de colaboración en Anexo 5.

minada comunidad. Todo dependerá de la creatividad de los funcionarios de supervisión para maximizar los recursos públicos aprovechables.

2. Organizaciones de la sociedad civil

El trabajo de identificación de organizaciones de la sociedad civil dispuestas a apoyar a los SPJ atraviesa por un proceso de concientización, legitimación y capacitación sobre el funcionamiento del nuevo modelo y el sistema de justicia penal.

La gama de organizaciones que pueden colaborar con la supervisión es muy amplia; desde centros de atención a adicciones y albergues, hasta asociaciones religiosas. Lo importante es que estén en absoluta disposición de colaborar y asumir las responsabilidades.

Ciertas veces las organizaciones tienen objeciones para colaborar con programas de gobierno; por ello, en la medida en la que los SPJ sean capaces de explicar y demostrar los beneficios sociales de su operación, será posible ganar legitimidad frente a esas organizaciones.

3. Capacitación

Todas las instituciones públicas y de la sociedad civil involucradas en acciones de supervisión deben ser capacitadas en temas básicos de justicia penal, derechos humanos y aspectos logísticos y metodológicos de la supervisión, tales como técnicas de seguimiento y elaboración de reportes de cumplimiento o incumplimiento.[67]

67 Ver ejemplo de programa de capacitación en la Sección 9.

SECCIÓN 10

Capacitación

El proceso de implementación de los Servicios Previos al Juicio (SPJ) ha de incluir tres tipos de capacitación, según se trate del personal operativo, las partes en el proceso penal o los miembros de la red de instituciones públicas y privadas auxiliares en la supervisión.

1. Capacitación sobre la operación de los SPJ

1.1 Objetivos

Capacitar al personal en la metodología de evaluación de riesgos, supervisión de medidas cautelares, justicia penal y coordinación con entidades gubernamentales y no gubernamentales.

Capacitar a los operadores del sistema de justicia penal (Jueces, Ministerios Públicos y Defensores) en el funcionamiento de los SPJ.

1.2 Metodología

El programa de capacitación se ofrecerá a través de presentaciones, sesiones grupales de diálogo, ejercicios individuales y casos hipotéticos.

1.3 Participantes

Todos los funcionarios de los SPJ y los Fiscales, Defensores Públicos y Privados convocados por sus respectivas instituciones.

1.4 Temas

El programa de trabajo definirá fechas, sedes, horarios, temas, objetivos específicos de cada módulo, capacitadores y bibliografía. Los temas podrán ser los siguientes:

Tema	Objetivos
Introducción	Explicar el programa de capacitación y expectativas.
Panorama general de los Servicios Previos al Juicio	Explicar los antecedentes de los SPJ, su misión, visión, objetivos, características, estructura, funciones y principios.
Facultades del personal operativo de los SPJ	Explicar el rol y funciones del personal operativo.
Responsabilidad y ética profesional: Parte I	Exponer cuestiones de ética, rendición de cuentas y confidencialidad.
Responsabilidad y ética profesional: Parte II	Explicar las responsabilidades del servidor público y consecuencias administrativas y penales por indebido ejercicio profesional.

Tema	Objetivos
Antecedentes de la reforma al sistema de justicia penal	Explicar el motivo y los antecedentes de dicha reforma.
Presunción de inocencia y medidas cautelares	Analizar las diversas medidas cautelares, sus objetivos procesales y principios contextuales de la presunción de inocencia.
Aspectos introductorios: lugar de detención	Explicar el proceso de evaluación de riesgos y sus objetivos, la notificación de la autoridad cuando haya detenidos, la relación con la Fiscalía, aspectos de seguridad personal y comportamiento en el lugar de detención.
Técnicas de entrevistas	Explicar las técnicas para generar confianza entre el entrevistador y la persona detenida, para obtener de mejor manera la información necesaria.
Proceso de verificación	Presentar el mecanismo para revisar la carpeta de investigación y las diversas formas de verificación de la información (entrevista con familiar, llamada telefónica y visita domiciliaria), manteniendo la confidencialidad de la persona detenida y la seguridad del personal operativo.
Evaluación de riesgos	Exponer el mecanismo para la evaluación de riesgos y la redacción de la opinión técnica.
Aspectos introductorios: decisión judicial	Explicar el proceso de supervisión, coordinación y comunicación interinstitucional.
Supervisión: Parte I	Exponer técnicas de supervisión directa e indirecta (llamadas telefónicas, recordatorios, visitas domiciliarias, solicitudes de apoyo policial, elaboración de reportes).
Supervisión: Parte II	Exponer técnicas de supervisión indirecta y la elaboración de reportes. ¿Cómo identificar los incumplimientos y focos rojos?
Red de instituciones	Presentar las opciones de supervisión comunitaria a través de convenios con organizaciones de la sociedad civil y programas de gobierno, como una red de apoyo.
Derechos de las víctimas	Explicar los derechos de las víctimas y el mecanismo de acceso a los SPJ para que puedan reportar incumplimientos en su perjuicio.
Ejercicios interinstitucionales y retroalimentación	A través de casos hipotéticos, realizar la evaluación de riesgos, ofrecer la opinión técnica a las partes y generar retroalimentación.
Sistema de datos	Creación y mantenimiento de bases de datos como mecanismos de supervisión y retroalimentación.
Relaciones interinstitucionales: confidencialidad y colaboración	Presentar situaciones hipotéticas donde policía y Fiscalía solicitan información confidencial a los SPJ, con el fin de utilizarla durante el proceso, en perjuicio del imputado, y proponer la solución de problemas derivados de la falta de colaboración.
Situaciones de riesgo	Exponer situaciones hipotéticas de riesgos y emergencias para desarrollar soluciones y planes de acción que permitan proteger la integridad del personal de los SPJ (solicitar asistencia médica y policial) y atender a la seguridad personal.

2. Capacitación sobre técnicas de litigio en audiencia de medidas cautelares y el uso de la información generada por los SPJ

El modelo de SPJ no puede funcionar adecuadamente si las partes que litigan la medida cautelar no saben cómo utilizarlos. En virtud de esto, la implementación de SPJ debe incluir la capacitación de las partes —Fiscalía y Defensa— sobre el uso de la opinión técnica durante la audiencia de medida cautelar y de los jueces en la toma de decisiones con base en la información presentada.

2.1 Objetivos

Capacitar a los Defensores Públicos y Fiscales en los fines procesales de las medidas cautelares, el modelo de SPJ y las técnicas de litigo para el debate de medidas cautelares.

Capacitar a los Jueces en los fines procesales de las medidas cautelares, el modelo de SPJ, y el análisis de los elementos de riesgo y la información introducida por las partes para la toma de decisión sobre la mejor medida a imponer.

2.2 Metodología

- Presentaciones
- Sesiones de discusión
- Observación de audiencias
- Uso de casos prácticos
- Retroalimentación

2.3 Participantes

Fiscales, Defensores Públicos y Privados y Jueces convocados por sus respectivas instituciones.

2.4 Temas

El programa de trabajo definirá fechas, sedes, horarios, temas, objetivos específicos de cada módulo, capacitadores y bibliografía. Los temas podrán ser los siguientes:

Tema	Objetivos
1. Prisión preventiva en el sistema tradicional	- Marco legal - Abuso - Costos económicos y sociales
2. Presunción de inocencia, prisión preventiva y otras medidas cautelares en el sistema acusatorio	- Sistema cautelar - Finalidad procesal de las medidas cautelares - Tipos de medidas cautelares - Criterios para decretar la prisión preventiva: • Riesgo de fuga. • Riesgo para la víctima. • Riesgo para la sociedad.

Tema	Objetivos
3. Modelo de SPJ: filosofía, metodología, beneficios	- Evaluación de riesgos: etapas - Supervisión: etapas - Modelo de escala de riesgos y de medidas cautelares
4. SPJ: marco legal, función y metodología	¿Qué son, en qué se sustentan, para qué sirven, cómo me coordino y cómo puedo utilizar la información que generan los SPJ? - Evaluación de riesgos: formatos e instrumentos, opinión técnica - Supervisión: niveles de supervisión
5. Etapa de evaluación	- Metodología de evaluación. - Formas de verificación. - Informes. - Opiniones técnicas.
6. Audiencia de medidas cautelares: técnicas de litigio (preparación y organización de los argumentos)	- Uso de la opinión técnica en la audiencia: argumentación - Técnicas para probar y argumentar los riesgos para sustentar la medida cautelar - Petición propositiva: uso de programas de supervisión - Interacción del defensor con el imputado - Explicación de la decisión judicial
7. Etapa de supervisión	- Metodología de supervisión - Comunicación entre SPJ, Defensa y MP - Reportes de cumplimiento e incumplimiento
8. Revisión de la decisión judicial: imputados en prisión preventiva	Solicitud de una revaluación.
9. Revocación de la medida cautelar: incumplimientos	- Solicitud de reportes - Reacción ante el incumplimiento

3. Capacitación para organizaciones de la sociedad civil y miembros de programas gubernamentales que auxilian en la supervisión.

3.1 Objetivos

Capacitar a las organizaciones de la sociedad civil y miembros de programas gubernamentales en el sistema de justicia penal y la supervisión de imputados en libertad.

3.2 Metodología

- Presentaciones
- Sesiones de discusión
- Observación de audiencias
- Uso de casos prácticos
- Retroalimentación

3.3 Participantes

Organizaciones de la sociedad civil que hayan firmado convenios de colaboración con los SPJ, así como los funcionarios de programas públicos en posibilidad de proveer auxilio en la supervisión.

3.4 Temas

Módulo	Tema
1. Medidas cautelares	Medidas cautelares. Evaluación de riesgo. Situación de riesgo. Situación de riesgo y problemática social. Factores de protección. Situaciones de riesgo y factores de protección. La entrevista. Definición y objetivos. Estilos de entrevista: estructurada o dirigida, semiestructurada, abierta, diagnóstica, terapéutica e individual. Actitudes de relación, comunicación verbal - no verbal, habilidades positivas - escucha activa y empatía, elementos de distorsión.
2. Red de organizaciones	Construcción de redes de organizaciones de la sociedad civil. Trabajo de OSCs con imputados para el seguimiento de las medidas cautelares.
3. La familia	La familia una compleja realidad. Definiciones: Antropología, Sociología, Psicoanálisis, Sistémica, Humanismo... La familia como un derecho. La familia como una realidad y necesidad humana. (Raymundo Macías). Tipos de familias. Funcionalidad y disfuncionalidad familiar. Ciclo vital de la familia. Ciclo vital. Familias con hijos adolescentes. La familia como red social de apoyo.

SECCIÓN 11
Consolidación

La novedad del modelo de SPJ trae como consecuencia un periodo de ajuste y consolidación. Es importante elaborar un mecanismo de seguimiento formal que permita evaluar periódicamente el proceso.

Se recomienda elaborar una lista de acciones prioritarias para asegurar dicho proceso de consolidación. Con base en esa lista, hacer un reporte que incluya los avances, asuntos pendientes y actividades de intervención por acción, con su respectivo cronograma y los nombres de las personas responsables del seguimiento.
El siguiente formato de análisis incluye varias tablas de información sobre los resultados esperados y logrados, y la posibilidad de registro del avance de las acciones en proceso, representados por valores porcentuales para determinar el nivel de consolidación. Este ejercicio permite identificar con precisión las áreas con menos avance para diseñar estrategias de intervención concretas.

1. Marco legal

Marco Legal				
Avance (%)	Leyes	Reglamento	Manual operativo	Protocolos especiales
100%				
80%				
60%				
40%				
20%				

- Nivel de avance (%)
- Narrativo de avances
- Pendientes
- Estrategia de intervención
  - Cronograma
- Persona responsable

2. Elaboración de manuales, instrumentos y formatos

Elaboración de formatos e instrumentos: 100%							
Avance (%)	Entrevista evaluación	Instrumentos de riesgos	Periodo de prueba	Entrevista supervisión	Reportes de las ONG	Reporte de UMECA	Escala Niveles Supervisión
100%							
80%							
60%							
40%							
20%							

- Nivel de avance (%)
- Narrativo de avances
- Asuntos pendientes
- Estrategia de intervención
  - Cronograma
- Persona responsable

3. Red de instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil para la supervisión de medidas cautelares

Red de Instituciones							
Avance (%)	Convenios ONG	Revisión Interna Conv.	Revisión ONG Conv.	Documentación de las ONG	Programas de gobierno	Protocolos con las ONG	Capacitación ONG
100%							
80%							
60%							
40%							
20%							

- Nivel de avance (%)
- Narrativo de avances
- Asuntos pendientes
- Estrategia de intervención
  - Cronograma
- Persona responsable

4. Coordinación interinstitucional (avance en convenios de coordinación y colaboración)

Coordinación interinstitucional					
Avance (%)	Poder Judicial	Defensoría Pública	Fiscalía	Programas de gobierno	OSC
100%					
80%					
60%					
40%					
20%					

- Nivel de avance (%)
- Narrativo de avances
- Asuntos pendientes
- Estrategia de intervención
  - Cronograma
- Persona responsable

5. Sistema informático

Sistema de registro					
Avance (%)	Diseño de variables	Base de datos Excel	Captura de datos	Desarrollo del software	Manual del sistema
100%					
80%					
60%					
40%					
20%					

- Nivel de avance (%)
- Narrativo de avances
- Asuntos pendientes
- Estrategia de intervención
  - Cronograma
- Persona responsable

6. Personal operativo

Personal operativo					
Avance (%)	Contratación del personal	Capacitación inicial	Capacitación continua	Facilidad para capacitar	Supervisión interna
100%					
80%					
60%					
40%					
20%					

- Nivel de avance (%)
- Narrativo de avances
- Asuntos pendientes
- Estrategia de intervención
  - Cronograma
- Persona responsable

7. Recursos materiales

Equipamiento							
Avance (%)	Escritorios y sillas	Archiveros	Computadoras	Impresoras	Tel, fax, fotocopiadora	Papelería	Vehículo para visitas
100%							
80%							
60%							
40%							
20%							

- Nivel de avance (%)
- Narrativo de avances
- Asuntos pendientes
- Estrategia de intervención
  - Cronograma
- Persona responsable

8. Recursos financieros

Recursos financieros				
Avance (%)	Presupuesto etiquetado	Salarios	Viáticos para traslados	Gasto corriente
100%				
80%				
60%				
40%				
20%				

- Nivel de avance (%)
- Narrativo de avances
- Asuntos pendientes
- Estrategia de intervención
  - Cronograma
- Persona responsable

SECCIÓN 12

Evaluación

El diseño de los SPJ debe incluir la metodología para evaluar el desempeño de la oficina y de su personal. Esta es una parte esencial del proceso de implementación y exige definir las variables y establecer un mecanismo de registro de información. Uno de los grandes retos del sistema de justicia penal es que las instituciones no tienen sistemas de registro confiables y al momento de evaluar surgen muchas limitaciones.

Antes de mencionar las posibles variables, se describen tres tipos de evaluación que deben ser parte integral de una evaluación global de los SPJ.

1. Evaluación del desempeño de los SPJ

El monitoreo y la evaluación del desempeño de los Servicios Previos al Juicio (SPJ) son fundamentales para identificar buenas prácticas y áreas de oportunidad en futuros proyectos de medidas cautelares, así como para medir periódicamente la efectividad y los resultados de estas últimas.

La evaluación de riesgos procesales genera información verificada y confiable que, adecuadamente utilizada durante la audiencia, permite la imposición de una medida cautelar idónea.

Si esta medida es en libertad, el proceso de supervisión se nutre de la información proporcionada en la fase de evaluación, para el diseño de los programas de seguimiento de las personas imputadas según las condiciones impuestas por la autoridad judicial.

En suma, estos indicadores permiten analizar tendencias y resultados sobre el éxito de los SPJ en el sistema de justicia penal acusatorio.

El primer análisis de las actividades de los SPJ debe centrarse en sus resultados cuantitativos, el desempeño de sus operadores y su éxito al proporcionar la información verificada suficiente y relevante para que las partes la utilicen oportunamente en el debate durante la audiencia de medida cautelar.

Adicionalmente, la información de los SPJ será de gran utilidad para refutar empíricamente muchos de los mitos sobre el nuevo sistema de justicia penal y el uso sistemático de la prisión preventiva, o el argumento de «puerta giratoria».

A continuación se presenta una tabla de indicadores básicos a considerar en la evaluación de desempeño de los SPJ:

Indicador	Explicación
1. Número de entrevistas de evaluación realizadas.	Este es el primer indicador cuantitativo de desempeño de los SPJ, pues arroja datos duros sobre el número de personas detenidas a las que la unidad ha tenido acceso, en relación con el universo de las detenidas.
2. Número de reportes de evaluación entregados, con desglose por nivel de riesgo procesal.	Como parte del proceso de trabajo, el desempeño debe medirse a partir de la posibilidad administrativa de la Unidad de entregar a tiempo los reportes de evaluación, de modo que puedan ser usados por las partes durante la audiencia respectiva. El desglose por nivel de riesgo ayuda a identificar en etapas posteriores la efectividad de las recomendaciones de los SPJ sobre la medida cautelar idónea, además de apoyar la estrategia de supervisión, independientemente de la medida en libertad dictada.
3. Porcentaje de decisiones judiciales de liberación en comparación con las recomendaciones de libertad emitidas por los SPJ.	El desempeño ha de medirse no solo respecto del número de reportes de evaluación, sino de la coincidencia entre estos y las decisiones de medidas cautelares en libertad. Lo anterior puede demostrar la pertinencia y confiabilidad de las evaluaciones. Desde luego, es necesario también un análisis sobre el razonamiento del Juez al dictar la medida o, en otras palabras, que dicte la medida en libertad con base en las mismas razones que muestran un riesgo procesal en las evaluaciones.
4. Número de personas bajo supervisión.	Este es otro importante indicador de desempeño, una vez que fue dictada la medida cautelar en libertad.
5. Número de entrevistas de encuadre desglosadas por nivel de supervisión.	Es el indicador de actividad de los operadores en su primer contacto con cada persona imputada después de impuesta la medida en libertad y definen la estrategia de supervisión. El nivel de supervisión, a su vez, depende de la medida en libertad dictada y del nivel de riesgo procesal identificado por el área de evaluación de riesgos procesales (indicadores 2 y 3).
6. Número de reportes de incumplimiento emitidos.	Para que la prisión preventiva sea verdaderamente excepcional, los juzgadores deben privilegiar medidas cautelares eficaces que permitan a la persona imputada la continuación del proceso en libertad. En este sentido, el porcentaje de cumplimiento de tales medidas es prueba contundente de que no se requiere abusar de la prisión preventiva. Difundir esta información ayudará a derribar el mito de que los procesos en libertad equivalen a impunidad o corrupción. Y, en un segundo tamiz de análisis, estos datos evidenciarán qué medidas cautelares son cumplidas generalmente y si existen algunas que tienden a ser incumplidas. Desde luego, esto debe cruzarse con otros indicadores, como historia laboral-escolar o situación familiar. Los niveles de cumplimiento e incumplimiento deben ser contrastados con los de riesgo procesal diagnosticados, lo cual permitirá conocer la relación entre el nivel de riesgo procesal, la medida cautelar en libertad decretada y su cumplimiento.
6.1. Porcentaje de reportes de incumplimiento en relación con las medidas cautelares cumplidas.	
7. Porcentaje de personas imputadas bajo supervisión de los SPJ que asistieron a todas sus audiencias hasta la conclusión del juicio.	Este indicador demostrará la eficacia de los SPJ al supervisar.

Indicador	Explicación
8. Porcentaje de revocaciones de libertad por incumplimiento de las medidas cautelares en relación con número de imputados bajo supervisión.	Este indicador señala la efectividad de la etapa de supervisión y, complementado con los indicadores 8.1 y 8.2, ayuda en la observación del desempeño del equipo de supervisión.
8.1 Número de audiencias solicitadas por el Ministerio Público para modificación/revocación de medidas cautelares. 8.2 Número de audiencias solicitadas por la defensa para modificación/ revocación de medidas cautelares.	-El número de audiencias de modificación de medida cautelar solicitadas por el Ministerio Público es un indicador de incumplimiento de medidas cautelares. -Por su parte, el número de audiencias solicitadas por la Defensa para modificar la medida cautelar indica el cumplimiento de medidas cautelares —se asume que previamente ha solicitado un reporte de cumplimiento, el cual fundamenta su solicitud de cambio a unas condiciones de medida cautelar menos restrictivas que las impuestas originalmente. Este y los siguientes indicadores aportan evidencias sobre la confianza de los operadores del sistema de justicia penal en los SPJ, tanto en lo tocante a su evaluación inicial, como en la idoneidad de la medida decretada y su supervisión.
9. Porcentaje de personas imputadas bajo supervisión que fueron detenidas otra vez.	Con el de entrevistas de encuadre, este indicador puede ayudar a determinar si las estrategias de supervisión son las adecuadas. Igualmente, con la información relativa a los riesgos procesales contribuye a determinar la correlación entre el riesgo procesal identificado y la reincidencia. Es fundamental también para atender el reclamo de seguridad, pues mide la reincidencia.
10. Nivel de satisfacción de los usuarios de los SPJ.	Es clave medir la influencia de los SPJ en la supervisión de medidas cautelares y el nivel de satisfacción de sus usuarios, pues eso permite enfatizar su pertinencia como órgano especializado en medidas cautelares y una buena práctica en la implementación del sistema de justicia penal acusatorio adversarial. Este rubro se desagrega en otros como confianza, utilidad, profesionalismo y oportunidad de la información provista a las partes.

2. Evaluación de desempeño de los operadores de SPJ

Indicadores de desempeño

La evaluación de los SPJ pasa también por la del desempeño de su equipo, o sea, de quienes determinan los riesgos procesales y realizan la supervisión de medidas cautelares en libertad.

El progreso del programa y el personal debe evaluarse a partir de metas predeterminadas, para lo cual se contará con información sostenible que arroje datos sobre su eficiencia y la calidad de su trabajo respecto de los productos y resultados esperados.

La evaluación periódica de desempeño permite que el personal se enfoque, generando los productos acordados con base en los recursos dis-

ponibles, y conocer si las políticas o prácticas dentro de la institución están funcionando, aparte de propiciar la transparencia en los procesos y resultados.

Para medir el desempeño de los operadores pueden establecerse indicadores generales según ciertas variables que cuenten con instrumentos y herramientas auxiliares en el levantamiento de la información. El indicador general de desempeño es el de operación, pues mide la aplicación del conocimiento adquirido en la ejecución de las actividades que desarrolla el personal. Puesto que existen dos áreas —la de evaluación de riesgos procesales y la de supervisión—, es necesario desarrollar parámetros específicos para cada una.

A continuación, ejemplos de los elementos a tomar en cuenta para evaluar la operación por área.

2.1 Etapa de evaluación de riesgos procesales

La responsabilidad del operador de evaluación inicia desde que tiene conocimiento de la detención y efectúa la entrevista correspondiente, y termina cuando las partes disponen oportunamente del reporte de opinión técnica —con toda la información de la persona imputada ya recolectada y verificada— que usarán en la audiencia.

INDICADOR GENERAL: Operación

VARIABLE: Organización y contenido de carpetas

Conceptos	Aspectos a evaluar	Justificación
1. Cumplimiento de aspectos formales durante la fase de evaluación de riesgos procesales, lo que permite a los SPJ generar la opinión técnica utilizada por las partes.	1.1 Carpeta con constancia de notificación de la detención.	Estos indicadores dan cuenta de la diligencia con la que el operador integra el expediente de evaluación. Dicho operador debe reunir todos los formatos e instrumentos que permitan recabar la información completa para la elaboración de la opinión técnica entregada a las partes antes de la audiencia de medida cautelar.
	1.2 Carpeta con entrevista de evaluación.	
	1.3 Carpeta con formato de consentimiento informado.	
	1.4 Carpeta con instrumento de evaluación de riesgos procesales.	
	1.5 Carpeta con reporte de opinión técnica.	
	1.6 Opinión técnica incluye firma de autorización del superior jerárquico.	

Conceptos	Aspectos a evaluar	Justificación
2. Certeza de registro de la información para elaboración de opinión técnica.	2.1 Campos del formato de entrevista de evaluación están llenos o indican que la información no está disponible.	Estos indicadores establecen la consistencia de la información contenida en los instrumentos en que se basa el operador de evaluación para elaborar la opinión técnica entregada a las partes.
	2.2 Datos de la entrevista coinciden con la opinión técnica.	
3. Entrega de la información a las partes en igualdad de circunstancias.	3.1 Constancia de acuse de recibido de la Fiscalía.	En virtud de que la neutralidad es uno de los principios de los SPJ, conviene evaluar la entrega oportuna de la información a las partes en igualdad de circunstancias. Esto permite que las partes, al momento del debate sobre medida cautelar, cuenten con la misma información.
	3.2. Constancia de acuse de recibido de la Defensa.	

2.2 Etapa de supervisión (vigilancia y seguimiento)

La supervisión, como se ha insistido, es el acompañamiento que se da a la persona imputada mientras se encuentra vigente su proceso penal, con el objetivo de que las medidas cautelares y las condiciones de suspensión del proceso a prueba se cumplan.

INDICADOR GENERAL: Operación

VARIABLE: Organización y contenido de carpetas

Conceptos	Aspectos a evaluar	Justificación
1. Cumplimiento de los elementos formales de la fase de vigilancia y seguimiento.	1.1 Número de Carpeta.	Estos indicadores dan cuenta de la diligencia con la que el operador integra el expediente de vigilancia y seguimiento, y lo registra en el sistema informático.
	1.2 Nombre de la persona imputada.	
	1.3 Tipo de supervisión —si existen diferentes niveles.	
	1.4 Estado del proceso (última notificación del MP o PJ).	
	1.5 En caso de que el proceso haya concluido, la carpeta registra la decisión judicial.	

Conceptos	Aspectos a evaluar	Justificación
2. Oportunidad y eficacia de la supervisión.	2.1 Registro de recepción de la notificación de medida cautelar.	La responsabilidad del asesor de vigilancia y seguimiento de medidas judiciales consiste en que los/las imputados/as que le son asignados, cumplan con sus obligaciones procesales, esto es, que en el caso de la medida cautelar, el/la imputado/a comparezca a todas las audiencias que integren su proceso judicial, y tratándose de la suspensión condicional, que las condiciones impuestas por el Juez, sean cumplidas y el proceso sobreseído con efectos de sentencia absolutoria. La oportunidad y prontitud con la que se inicia la supervisión, de todas y cada una de las obligaciones impuestas, son factores determinantes para garantizar su eficacia, por lo que la pronta asignación del caso, la delimitación clara del momento en que el operador es responsable del mismo, así como la supervisión de todas las obligaciones impuestas, son las variables a considerar cuando se trata de evaluar la oportunidad, prontitud y eficacia de la supervisión.
	2.2 Registro de recepción del reporte de opinión técnica con nivel de riesgo procesal identificado.	
	2.3 Registro de fecha de realización de la primera entrevista una vez dictada la medida cautelar.	
	2.4 Registro de estrategia de supervisión.	
3. Congruencia y consistencia cronológica del desarrollo de las actividades de supervisión.	3.1 Cronología del registro de las actividades de vigilancia y seguimiento.	Estos indicadores ayudan a evaluar el adecuado seguimiento de las condiciones judiciales impuestas. En la medida en que exista mayor consistencia y congruencia entre la estrategia diseñada y el seguimiento dado, habrá mayores posibilidades de cumplimiento de la medida judicial. Por lo tanto, en la medida en que estos aspectos se cumplan, el desempeño general de los SPJ como institución lo reflejará con tasas positivas de cumplimiento.
	3.2 Actividades de vigilancia y seguimiento coinciden sustancial y cronológicamente con las registradas en la estrategia	
	3.3 Registro de llamadas telefónicas y visitas domiciliarias registradas en las actividades de supervisión y su estrategia coinciden con las registradas en la bitácora.	

Conceptos	Aspectos a evaluar	Justificación
4. Registro detallado de la información.	4.1 El operador registró los números telefónicos a donde se realizaron las llamadas anotadas en la estrategia de supervisión.	La información resultante de las actividades de vigilancia y seguimiento debe ser detallada, así como las fuentes y lugares de donde se obtiene, para garantizar su veracidad y permitir el seguimiento del caso en todo momento. Debe saberse qué actividades de supervisión realizó el operador y cómo; quién intervino como fuente y adónde acudió para obtener la información, y responder a las preguntas sobre quién, cómo, cuándo, dónde y para qué.
	4.2 El operador especificó los nombres de las fuentes con quienes se comunicó para verificar el cumplimiento de las medidas judiciales.	
	4.3 En caso de visita domiciliaria o comunitaria el operador registró las direcciones/ubicaciones de las visitas.	
5. Planteamiento de necesidades de supervisión y seguimiento según una estrategia prediseñada.	5.1 Carpeta con el formato de la estrategia de supervisión.	La estrategia de supervisión es el insumo que permite al operador garantizar que sus actividades cumplirán los objetivos de la supervisión según cada medida judicial o condición impuesta, y el riesgo procesal identificado en la etapa de evaluación. Por lo tanto, el operador debe contar con la entrevista de supervisión y los insumos de evaluación, y conocer las medidas o condiciones impuestas, con el fin plantear una estrategia considerando las particularidades de cada caso.
	5.2 El formato de estrategia de supervisión incluye la estrategia.	
	5.3 Carpeta contiene la entrevista inicial de supervisión.	

2.3 Instrumentos y herramientas de evaluación de desempeño

1) Instrumento de evaluación documental que auxilie en el levantamiento de la información directamente de las carpetas de casos, integradas por los operadores, donde dicha información se califica en un rango del 1 al 5 —siendo 1 «inaceptable» y 5 «excelente».

Inaceptable	Malo	Regular	Bueno	Excelente
1	2	3	4	5

2) Instrumento de entrevista: se lleva a cabo una entrevista personal con cada operador para precisar su conocimiento del procedimiento y los retos de la gestión interna que ha detectado durante su operación.

3) Matriz para el levantamiento de la información.

La evaluación periódica del desempeño no necesariamente incluye todas las variables mencionadas arriba, ni el uso de todos los instrumentos. Es decisión de la institución que alberga los SPJ determinar la periodicidad de dicha evaluación, si se realiza a todos los operadores o de manera aleatoria, y si abarca todas o solo algunas variables.

3. Evaluación externa

Se realiza de 12 a 18 meses después del inicio formal de los SPJ y para ello se contrata a un investigador experto, quien diseñará las variables para recabar información estadística sobre las entrevistas, procesos, metodologías, cumplimientos e impacto que los servicios tienen en el sistema de justicia penal. Este tipo de evaluación también genera un reporte y recomendaciones.

SECCIÓN 13

Fortalezas y retos de los SPJ

El Instituto de Justicia Procesal Penal (IJPP) ha realizado actividades de asistencia técnica en la implementación de los Servicios Previos al Juicio (SPJ) con el auspicio del Programa de Apoyo en Seguridad y Justicia de USAID (en adelante, "el Programa"), desde agosto de 2012.

A partir de entonces, ambos han conformado el equipo técnico de seguimiento a la implementación y consolidación de dichos servicios en los estados de Baja California, Hidalgo, Morelos y Puebla. Igualmente, los trabajos preparatorios para su implementación en Zacatecas y Oaxaca.

Cada entidad federativa representa retos y oportunidades, fortalezas y debilidades; a continuación presentamos algunos para mostrar que cada uno constituye una realidad distinta y, por lo tanto, un proceso de implementación diferente, adaptado a necesidades locales.

1. Baja California

Desde el punto de vista político, los SPJ fueron tema prioritario hasta la conclusión de la administración del gobierno anterior (2007-2013). Su identificación como una necesidad en el estado partió de las autoridades con mayor poder de decisión en la reforma de justicia penal, como el Procurador General de Justicia, el Secretario de Seguridad Pública, la Secretaría de Gobierno, a través de la Subsecretaría de Asuntos de Justicia (a cargo de la implementación de dicha reforma), y la Defensoría Pública. Lo anterior se reflejó en la inauguración de los SPJ, que marcó la apertura de la semana por el segundo aniversario de operación del nuevo sistema de justicia acusatorio.

Ya al comienzo de la implementación las autoridades mostraron gran disposición para escuchar las recomendaciones del equipo técnico; semanal o quincenalmente, representantes de las distintas instituciones se reunían para tratar diversos temas que incluían a los SPJ.

El mayor reto que enfrentó la consolidación de esta oficina, denominada Unidad de Vigilancia y Seguimiento de Medidas Judiciales, fue el cambio de administración estatal, lo cual no es ajeno a nuestro sistema, pues cada nuevo gobierno define prioridades distintas en política criminal.

Operativamente, esta entidad ha consolidado de manera efectiva el proceso de Evaluación del Riesgo Procesal, aunque todavía pueden identificarse nichos de oportunidad en su comunicación con el área de seguimiento a medidas judiciales, además de la colaboración de instituciones como la Procuraduría y la Defensoría Pública,

las cuales podrían utilizar con mayor constancia el reporte de opinión técnica.

Con base en diagnósticos realizados durante la observación de campo sabemos que la información que producen los SPJ a través del reporte de opinión eleva la calidad del debate en la audiencia.

Sin embargo, de acuerdo con información pública solicitada por el IJPP,[68] la prisión preventiva en Baja California no ha disminuido desde la incorporación de la evaluación de riesgos procesales al sistema de justicia penal. En 2012, al 68.2% de las personas imputadas de delito se les impuso esa medida cautelar, frente al 31.7% que se le impuso una en libertad y al 0.1% que no se le impuso ninguna. En el periodo de enero a junio de 2013 ocurrió algo similar, pues al 61.65% se le privó preventivamente de la libertad, al 38.03% se le fijaron medidas cautelares en libertad y al 0.32% no se le fijó ninguna.

Medida cautelar impuesta	2012	Porcentaje		Enero-junio	Porcentaje	
Prisión preventiva oficiosa	474	35.1%	68.2%	297	30.93%	61.65%
Prisión preventiva	447	33.1%		295	30.72%	
Diversa en libertad	428	31.7%		365	30.03%	
Ninguna	2	0.1%		3	0.32%	
Total	1,351	100%		960	100%	

La Estadística del Sistema Penitenciario Nacional señala que en Baja California el 41.5% de las personas privadas de libertad está sin sentencia en el ámbito de competencia local, frente al 59.6% del ámbito federal. Además, es el estado con la mayor tasa de personas internas (484.9) por cada 100 mil habitantes.[69]

2. Hidalgo

Fue el primer estado en considerar los SPJ como órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura local; o sea, su ubicación administrativa corresponde al Poder Judicial.

Desde que comenzó el trabajo del equipo técnico, en enero de 2013, las autoridades han mostrado disposición para implementar los SPJ. Sin embargo, el reto principal es lograr que se

68 TSJE Baja California, oficio número NSJP/0271/2013, 19 de agosto de 2013, respuesta a solicitud de información pública con folio 198/13.
69 México Evalúa, La Cárcel en México: ¿Para qué?, Centro de Análisis de Políticas Públicas, AC, agosto 2013, pp. 25 y 27.

precise la fecha para que entre en vigor el sistema de justicia acusatorio, lo que impacta directamente en el establecimiento de aquellos.

Tal inconveniente ha obligado al equipo técnico a enfocarse en la construcción de una red de organizaciones de la sociedad civil auxiliares de la supervisión. Esto rinde frutos importantes, pues a varias de ellas, en diversos municipios, se les ha sensibilizado en el tema de los SPJ e incluso en el de la reforma al sistema, y han propuesto a su vez iniciativas adicionales, como la conformación de un observatorio de la reforma que entre otras cosas obligue a las autoridades locales a fijar la fecha mencionada.

En enero de 2013 el índice de prisión preventiva en el fuero local hidalguense era del 42.9%, lo que indica que existe una gran área de oportunidad para que los SPJ contribuyan con el objetivo estratégico de reducir los índices de prisión preventiva al menos localmente.

3. Puebla

El nuevo sistema de justicia penal entró en vigor, de manera gradual, a partir del 15 de enero de 2013, comenzando por la Región Judicial Oriente, que integran los distritos de Chalchicomula de Sesma (Ciudad Serdán), San Juan de los Llanos (Libres), Tetela de Ocampo, Tlatlauquitepec, Zacapoaxtla y Teziutlán, como cabecera.

En ese contexto, fue la primera entidad que contempló la operación de los SPJ desde el arranque del nuevo sistema.

El equipo de asistencia técnica se ha concentrado en dar seguimiento a su implementación, a través de reuniones con organizaciones de la sociedad civil y de asistencia técnica puntual a la Dirección de Medidas Cautelares (DCM).

Ciertas debilidades y retos desde el inicio de operaciones de los SPJ se relacionan con la carencia de recursos materiales, aunque ello ciertamente no ha impedido que lleven a cabo oportunamente las actividades de evaluación y supervisión, gracias a la cooperación de otras instituciones y a la creatividad de los propios operadores y operadoras.

Un nicho de oportunidad es la instauración de protocolos de atención a personas indígenas y con discapacidad, lo cual es fundamental porque el estado posee un elevado porcentaje de población indígena.

Hasta enero pasado [2013] el 42.6% de las personas privadas de libertad en el ámbito de competencia local lo estaban sin sentencia. Puesto que la DMC inició operaciones por esas mismas fechas no es posible aún medir el impacto de los SPJ en el índice de prisión preventiva.

No obstante, estos SPJ son ejemplo de la combinación entre voluntad política y operativa para su adecuada implementación y consolidación. Hasta ahora Puebla muestra los mejores resultados de desempeño, con solo una persona que fue declarada sustraída de la justicia en lo que va del año.

4. Morelos

Los SPJ morelenses, denominados Unidad de Medidas Cautelares (UMECA), se han convertido en referente para las demás entidades y hoy su implementación está en una etapa de consolidación que exige un trabajo continuo de fortalecimiento metodológico.

Son el claro ejemplo de que la carga de trabajo de los SPJ va aumentando de manera exponencial, fenómeno que debe ser atendido estratégicamente, sin perder de vista los principios rectores.

Hoy la operación de los SPJ locales reporta 95% de cumplimiento de medidas cautelares en libertad por parte de las personas a las que les fueron impuestas. También un ahorro sustantivo, si se compara lo que cuesta al gobierno mantener a una persona en prisión (170 pesos diarios), con el costo de una bajo medida cautelar en libertad (20 pesos).

No obstante, sigue pendiente la reacción inmediata del Ministerio Público ante los incumplimientos reportados por la UMECA, que no ha demostrado ser oportuna en la solicitud de audiencias para la modificación o revocación de medidas cautelares.

Según información pública,[70] el Tribunal Superior de Justicia local reporta que en 2012, el 67% de las personas imputadas se les impuso la medida cautelar de prisión preventiva; el 33% una medida cautelar en libertad, y en ningún caso se prescindió de imponer alguna medida. Luego, de enero a junio de 2013 el porcentaje fue similar, pues el 64.6% se le impuso la prisión preventiva, el 34.6% medidas cautelares en libertad y al 0.8% ninguna medida.

Medida cautelar impuesta	2012	Porcentaje		2013 Enero-junio	Porcentaje	
Prisión preventiva oficiosa	191	38%	67%	166	46.4%	64.6%
Prisión preventiva	145	29%		65	18.2%	
Diversa en libertad	167	33%		124	34.6%	
Ninguna	0	-		3	0.8%	
Total	503	100%		358	100%	

La Estadística del Sistema Penitenciario Nacional muestra que Morelos tiene un total de internos sin sentencia en el ámbito de competencia local de 32.2%, así como un porcentaje de ocupación peniten-

70 TSJE Morelos, acuerdo con fecha del 3 de octubre de 2013, respuesta a solicitud con folio 198/13.

ciaria de 154.3%, que es de los más altos del país,[71] lo que constituye un área de oportunidad para la intervención consolidada de los SPJ.

A pesar de lo anterior, la entidad se mantiene a la vanguardia en materia de implementación de los SPJ, si bien existen importantes retos que afrontar, sobre todo en aspectos operativos y la falta de conocimiento y sensibilización de las partes sobre los SPJ.

Asimismo, Morelos registra altos índices de imposición de prisión preventiva, lo que pone en entredicho la excepcionalidad de esta medida. Aunque no parece haber un índice alto de prisión preventiva, el estado registra una de las tasas más elevadas de sobrepoblación penitenciaria en el país.

5. Oaxaca

Es de los estados más avanzados en la implementación del sistema de justicia penal acusatorio. No obstante, su legislación no contempla la creación de una oficina que evalúe el riesgo procesal y supervise las llamadas medidas de coerción.

Instituciones como el Tribunal Superior de Justicia, la Procuraduría General de Justicia y la Secretaría de Seguridad Pública han expresado voluntad de colaborar en la implementación de los SPJ como ejemplo de buena práctica al interior del sistema; en particular, esa última institución ha mostrado gran interés en que los SPJ queden en su ámbito de competencia.

Hasta enero de 2013, existía en la entidad un 61% de internos/as sin sentencia en el ámbito de competencia local, lo que representa un área de oportunidad para la implementación de los SPJ. Además, posee un índice de prisión preventiva por encima del promedio nacional, lo que exige iniciativas que mejoren la situación de las personas privadas de libertad de manera preventiva.

6. Zacatecas

Es una entidad pionera en la implantación del sistema acusatorio, pero hasta hoy carece de un mecanismo, modelo u oficina formal de seguimiento de medidas cautelares en libertad.

Existe también una preocupación generalizada por la falta de seguimiento a los acuerdos reparatorios y las condiciones de suspensión del proceso a prueba, por lo cual algunas voces opinan que los SPJ deben ampliar sus servicios a estos ámbitos.

Existe voluntad política para implementar los SPJ locales, pero no es clara todavía la decisión sobre su ubicación administrativa —existe una posición a favor de ubicarlos en la Secretaría de Seguridad Pública.

En enero de 2013, un 30.2% de las personas privadas de libertad en la entidad lo estaban sin sentencia en el ámbito de competencia local. Aunque esta cifra se halla por debajo del promedio nacional, la preocupación inmediata es el

71 México Evalúa, óp. cit. en Nota 69, pp. 25 y 33.

seguimiento a los casos de aquellas personas puestas en libertad cautelar.

De todo lo anterior deducimos los siguientes aspectos que deben tomar en cuenta aquellos gobiernos de México y América Latina que busquen implementar los SPJ:

1. Los estados deben asignar partidas presupuestales específicas, para que las actividades de evaluación y supervisión no sean afectadas por la falta de recursos materiales, humanos y financieros.
2. Los SPJ se constituyen de dos actividades fundamentales, la evaluación del riesgo procesal y la supervisión de medidas en libertad; ambas deben funcionar de manera complementaria, consolidada y bajo constante retroalimentación para mejorar sus resultados.
3. Los SPJ ayudan a contrarrestar las percepciones de impunidad basadas en el argumento de «puerta giratoria». Es fundamental, por ello, que Ministerios Públicos y Fiscalías actúen con oportunidad para atender las notificaciones de incumplimiento, creándose un sistema que genera consecuencias para quienes no cumplan las condiciones impuestas por los Jueces.
4. Los procesos de implementación de SPJ deben tener un plan estratégico con las proyecciones necesarias para afrontar gradualmente la carga procesal del sistema de justicia.
5. Las instituciones del sistema deben contribuir en la elaboración de diagnósticos sobre el impacto de la evaluación del riesgo procesal en el debate de la audiencia de medida cautelar, la decisión judicial y la fase de supervisión. Esto permitirá, a su vez, determinar si dichas instituciones están generando un sistema donde la prisión preventiva es la excepción y las medidas en libertad se cumplen.

BENEFICIOS DE LOS SPJ

- Fortalecen el debate en la audiencia respectiva.
- Auxilian a la autoridad judicial en la toma de decisiones sobre la imposición de medidas cautelares.
- Supervisan a personas imputadas en libertad.
- Informan sobre cumplimiento e incumplimiento de medidas por parte de dichas personas.
- Generan ahorros para el gobierno y, por lo tanto, para los ciudadanos.

ANEXO 1: Modelo de formato de entrevista para la fase de evaluación de los riesgos

FORMATO DE ENTREVISTA PARA LA EVALUACIÓN DE RIESGOS

2. DATOS FAMILIARES (que vivan en el mismo domicilio del entrevistado)

2.1.- Nombre	2.2.- Relación (parentesco, amistad, concubinato, etc.)	2.3.- Teléfono

3.-DEPENDIENTES ECONÓMICOS

3.1.- Tiene dependientes económicos	SI ☐ NO ☐	Si la respúesta es **SI** llenar los siguiente espacios

3.2.- Nombre	3.3.- Edad	3.4.- Relación (parentesco, amistad, concubinato, etc.)	3.5.-Teléfono	3.6.- Domicilio (En caso de no vivir juntos)

4. REFERENCIAS PERSONALES (Familiares, amigos o conocidos que habiten FUERA del domicilio del detenido)

4.1.- Nombre	4.2.- Domicilio	4.3.- Relación (parentesco, laboral, amistad, etc.)	4.4.- Teléfono

5. HISTORIA LABORAL / OCUPACIONAL (actual y últimos 2 empleos desempeñados)

5.1.- Empleo o actividad que actualmente desempeña (En caso de ser más de 1 año, descartar empleos anteriores)	5.2.- Nombre y dirección del empleo	5.3.- Teléfono	5.4.- Antigüedad	5.5.- Sueldo	5.6.- Periodicidad Sem/ Quincenal

5.7.- Horario laboral	
5.8.- Nombre del jefe inmediato	
5.9.- Teléfono del jefe inmediato (En caso de ser distinto al del lugar de trabajo)	

FORMATO DE ENTREVISTA PARA LA EVALUACIÓN DE RIESGOS

2. DATOS FAMILIARES (que vivan en el mismo domicilio del entrevistado)

2.1.- Nombre	2.2.- Relación (parentesco, amistad, concubinato, etc.)	2.3.- Teléfono

3.-DEPENDIENTES ECONÓMICOS

3.1.- Tiene dependientes económicos	SI ☐	NO ☐	Si la respúesta es **SI** llenar los siguiente espacios

3.2.- Nombre	3.3.- Edad	3.4.- Relación (parentesco, amistad, concubinato, etc.)	3.5.-Teléfono	3.6.- Domicilio (En caso de no vivir juntos)

4. REFERENCIAS PERSONALES (Familiares, amigos o conocidos que habiten FUERA del domicilio del detenido)

4.1.- Nombre	4.2.- Domicilio	4.3.- Relación (parentesco, laboral, amistad, etc.)	4.4.- Teléfono

5. HISTORIA LABORAL / OCUPACIONAL (actual y últimos 2 empleos desempeñados)

5.1.- Empleo o actividad que actualmente desempeña (En caso de ser más de 1 año, descartar empleos anteriores)	5.2.- Nombre y dirección del empleo	5.3.- Teléfono	5.4.- Antigüedad	5.5.- Sueldo	5.6.- Periodicidad Sem/ Quincenal

5.7.- Horario laboral	
5.8.- Nombre del jefe inmediato	
5.9.- Teléfono del jefe inmediato (En caso de ser distinto al del lugar de trabajo)	

FORMATO DE ENTREVISTA PARA LA EVALUACIÓN DE RIESGOS

5.10.- Empleos anteriores	5.11.- Teléfono	5.12.- Antigüedad	5.13.- Localidad donde desempeñaba el empleo

6. DATOS ESCOLARES (en actual curso, no llenar si no se encuentra activo)

6.1.- ¿Estudia actualmente?	SI ☐	NO ☐	Si la respúesta es **SI** llenar los siguiente espacios

6.2.- Nombre y dirección de la institución	6.3.- Teléfono	6.4.- Horario	6.5.- Grado en curso	6.6. Último grado cursado

7. CONSUMO DE SUSTANCIAS

7.1.- Consume alguna droga y/o alcohol	7.2.- Tipo de sustancia	7.3.- Última fecha de dosis	7.4.- Periodicidad

ALTO: Los siguientes datos se obtienen de la carpeta de investigación, de la información de la Policial Ministerial, de la PGJE u otras fuentes

BAJO NINGUNA CIRCUNSTANCIA SE LE SOLICITARÁ ESTA INFORMACIÓN AL IMPUTADO

8. INFORMACION DEL CASO ACTUAL

(analizar de la carpeta de investigación)

8.1.- Delito(s)	8.2.- Existen casos del orden federal derivados de los mismos hechos	8.3.- Delito(s) federales que se imputan

8.4.- Hubo detención de coimputados si la respuesta es SI, qué relación tiene con el imputado

8.5.-Lugar de la detención	8.6.- Fecha	8.7.- Hora	8.8.- Persona que realizó la detención	8.9.- Nombre de la víctima y relación con el imputado

ANEXO 2: Modelo de instrumento de evaluación de riesgos

INSTRUMENTO DE EVALUACIÓN DEL RIESGO PROCESAL

Lugar y fecha			
Nombre		**No.**	

INTRUCCIONES: Encierre en un círculo solamente una opción por grupo de acuerdo a la afinidad de la opción con las condiciones obtenidas a través de la entrevista y el proceso de verificación. Para obtener un puntaje total sume los valores positivos y reste a estos los valores negativos. El puntaje obtenido se tabulará en en las opciones de la ESCALA DE RIESGO ubicada al final de este instrumento.

1. CONDICIONES SOCIOFAMILIARES Y DE PERTENENCIA		
A. DATOS FAMILIARES		
0	Vive con su familia consanguínea en línea recta (padres o hijos) y/o pareja	
0	Vive con otro familiar o amigo/a	
0	Vive solo/a	
B. APORTACION ECONÓMICA FAMILIAR		
0	Tiene dependientes económicos	
0	No tiene dependientes económicos	
C. ARRAIGO EN LA LOCALIDAD		
0	Tiene por lo menos dos años viviendo dentro de la localidad	
0	Tiene más de un año pero menos de dos viviendo dentro de la localidad	
0	Tiene menos de un año, pero por lo menos seis meses viviendo en la localidad	
0	Tiene menos de seis meses viviendo en la localidad	
0	No vive en la localidad	
D. RESIDENCIA		
0	Es propietario de la vivienda en la que habita	
0	Tiene más de un año ocupando la vivienda en renta o préstamo	
0	Tiene menos de un año viviendo en renta o préstamo	
0	Vive en situación de calle	
E. HISTORIA LABORAL/ESCOLAR		
0	Tiene más de un año con la misma actividad laboral o escolar	
0	Tiene más de un año con actividad laboral, en diversas ocupaciones pero continuas, o escolar	
0	Tiene de 6 a 12 meses con actividad escolar o laboral continua (un o varios trabajos)	
0	Tiene menos de seis meses con actividad laboral o escolar	
0	Se encuentra desempleado y no estudia	

INSTRUMENTO DE EVALUACIÓN DEL RIESGO PROCESAL

F. CONSUMO DE SUSTANCIAS

0	Consume drogas y/o alcohol más de tres veces a la semana	
0	Consume drogas y/o alcohol de 1-4 veces al mes	

G. POSIBLE PENA A IMPONER

0	NO excede los 5 años de pena privativa de libertad	
0	Excede los 5 años de pena privativa de libertad	

H. CUMPLIMIENTO DE CONDICIONES JUDICIALES

0	Incumplió condiciones judiciales en procesos anteriores	

I. ANTECEDENTES PENALES

0	Tiene antecedentes penales		
	Tiene de 2 a 3 antecedentes penales		
	Tiene más de 3 antecedentes penales		

J. DATOS FALSOS

0	Mintió en la información proporcionada durante la entrevista	

	1A	1B	1C	1D	1E	1F	1G	1H	1I	1J	TOTAL
SI											

NIVEL	ESCALA DE RIESGO
NULO [26 al 32]	
BAJO [11 al 24]	
MEDIO [10 al -10]	
ALTO [-11 al -47]	

EVALUADOR	
NOMBRE	FECHA

FIRMA

ANEXO 3: Modelo de formato para la supervisión

OFICINA DE SERVICIOS PREVIOS AL JUICIO
ÁREA DE EVALUACIÓN DE RIESGOS Y SUPERVISIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES

ENTREVISTA DE ENCUADRE

ENTREVISTA	
Fecha:	/ /
Hora de inicio:	
Supervisor:	

Actividades de evaluación

Entrevista de evaluación
Evaluación de riesgos
Opinión técnica
Otra: _____

RESOLUCIÓN: MC ☐ SCP ☐ **NÚMERO DE CAUSA:** _____

DELITO(S)		RECLASIFICADO	SI ☐ NO ☐

DATOS GENERALES DEL IMPUTADO

NOMBRE			
Sexo M ☐ F ☐	Edad	Estado civil	Enfermedades diagnosticadas y/o capacidades especiales
Ocupación	Lugar de ocupación		Teléfono
FECHA Y LUGAR DE NACIMIENTO			
DOMICILIO (S):			

Referencias del domicilio

TELÉFONO CELULAR		TELÉFONO FIJO	

PERSONAS CON LAS QUE VIVE EL IMPUTADO
(Corroborar que los datos proporcionados en la entrevista de evaluación son los más actualizados)

Nombre	Edad	Parentesco	Ocupación

OFICINA DE SERVICIOS PREVIOS AL JUICIO
ÁREA DE EVALUACIÓN DE RIESGOS Y SUPERVISIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES

REFERENCIAS PERSONALES

Nombre	Relación	Teléfono	Dirección

ACTIVIDADES QUE REALIZA EL IMPUTADO (días, horarios,lugares y personas que frecuenta)

PATRÓN DE CONSUMO DE SUSTANCIAS ADICTIVAS

¿ Consume sustancias? SI ☐ NO ☐ sustancia	Frecuencia de consumo	Cantidad	Fecha de su último consumo
ALCOHOL			
MARIHUANA			
COCAINA			
SOLVENTES			
OTROS			

OBSERVACIONES: (Actitud del imputado acerca de la situación legal)

ANÁLISIS DEL SUPERVISOR (Se realiza una vez que el imputado se haya retirado)

Factores de riesgos	Factores de estabilidad

CUENTA CON SEGURO POPULAR: _____ **ESTUDIA:** _____

HORA DE FIRMA: _____ **NOMBRE DE SU ABOGADO:** _____

SUPERVISOR: _____ **FIRMA:** _____

HORA DE CONCLUSIÓN: _____

DIRECCION GENERAL DE CENTROS DE REINSERCIÓN SOCIAL DEL ESTADO DE _____

OFICINA DE SERVICIOS PREVIOS AL JUICIO

ASUNTO: Plan de Supervisión

LIC. _____
RESPONSABLE DE LAS ÁREAS DE EVALUACIÓN DE RIESGO Y
SUPERVISIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES DEL ESTADO DE XXXXX
P R E S E N T E

Derivado a la recolección de datos en entrevista, de la evaluación de riesgo y del resultado de la escala de riesgo, emitidos por la responsable del área de Evaluación de Riesgos y Supervisión de Medidas Cautelares del Distrito Judicial de _____ , Lic. _____ ; de conformidad con los Artículos _____ la Ley de _____ , se desprenden las actividades correspondientes para ejecutar el plan de estrategia de supervisión dentro de la región antes citada, siendo las siguientes

NOMBRE DEL IMPUTADO	OFICIO	CAUSA PENAL	DELITO	MEDIDA CAUTELAR IMPUESTA	RESULTADO DE ESCALA DE RIESGO	OBSERVACIÓN (FACTORES A CONSIDERAR)
_____	_____	_____	ATAQUES AL PUDOR	1.- La obligación de presentarse cada 8 ocho días, ante la autoridad encargada de la Supervisión de Medidas Cautelares, señalando para tal efecto el día miércoles.	**NIVEL DE RIESGO PROCESAL : MEDIO** En el caso particular las acciones del plan de supervisión deberán ser llevadas a cabo de forma estricta en cuanto al seguimiento, contacto con el imputado, apoyo moral y referencias.	√ El imputado presenta inestabilidad o bajo arraigo domiciliario, debido a que ha estado cohabitando con diversos familiares en distintos lugares y en la actualidad lleva poco tiempo en la casa de su hermana en _____ √ El imputado no cuenta con un domicilio propio ni con medios propios de localización a distancia. √ La hermana del imputado se comprometió a motivarlo a que realice el cumplimiento de la medida cautelar impuesta en tiempo y formar. √ El imputado refirió que estará trabajando en _____ y que podrá ser ubicado en el domicilio de su hermana en _____

ESTRATEGIA CORROBORACIÓN DE DATOS

Acción:	Corroboración de datos de entrevista de encuadre. √ Búsqueda de domicilio personal a través de medios digitales y corroboración física. √ Búsqueda de domicilio laboral a través de medios digitales y corroboración física. √ Marcación y comprobación de datos de las referencias personales. √ En caso de modificar las condiciones socioambientales “laborales” (actividad y ubicación), obtener datos y corroborarlos mediante entrevistas, medios digitales y corroboración física si es posible. Explicación sobre la medida cautelar impuesta por el Juez (entrega de tríptico). Conocer la fecha, hora de la próxima audiencia y demás actos procesales.
Resultado:	Datos corroborados. √ Ubicación y certeza de la existencia del domicilio personal a través de medios digitales y forma física. √ Ubicación y certeza de la existencia del domicilio laboral a través de medios digitales y forma física. √ Certeza de la existencia de las referencias. √ Mantener actualizados los datos socio-ambientales “laborales” así como el contacto y seguimiento con el imputado. Concientizar, conocer las consecuencias del incumplimiento y comprometer al imputado a llevar acabo lo señalado por el Juez. Informar y recordar al imputado su obligatoria asistencia puntual a las audiencias y demás actos procesales.

DIRECCION GENERAL DE CENTROS DE REINSERCIÓN SOCIAL DEL ESTADO DE _____

OFICINA DE SERVICIOS PREVIOS AL JUICIO

PLAN DE ESTRATEGIAS DE SUPERVISIÓN

I.- SUPERVISION DE PRESENTACIÓN ANTE LA UNIDAD DE MEDIDAS CAUTELARES

Acción:	1.1.- Apertura de foja dentro del libro de presentaciones periódicas. 1.2.- Acuerdo de día y hora específicos para el cumplimiento de la Medida Cautelar impuesta. 1.3.- Acuerdo sobre el tiempo de tolerancia ante un retardo. 1.4.- Exponer cual será la mecánica de seguimiento en caso de presentarse retardo, falta o situación extraordinaria. 1.5.- Supervisión de libro de presentaciones periódicas en fechas y horarios aleatorios. 1.6.- Llamadas programadas para realizar recordatorios de cumplimiento de la medida cautelar.
Resultado:	1.1.-Tener un medio de control adecuado para llevar un registro de cumplimiento de la medida impuesta. 1.2.- Presentación para firmar el libro de registro los días miércoles de cada 8 (ocho) días, entre 13:00 a 14:00 horas. 1.3.- Acuerdo de 1 hora máximo de retardo. 1.4.- Concientizar, conocer las consecuencias del incumplimiento y comprometer al imputado a llevar acabo lo señalado por el Juez 1.5.- Corroborar en fechas y horario asignados para el cumplimiento de la Medida Cautelar constando en foja asignada al imputado en el libro de presentaciones periódicas. 1.6.- Mantener contacto y seguimiento con el imputado, apoyo moral y referencias.

PLAN DE ESTRATEGIAS DE SUPERVISIÓN

ESTRATEGIA DE RECORDATORIOS PARA COMPARECENCIAS Y DEMÁS ACTOS PROCESALES

Acción:	Conocer la fecha y hora de la próxima audiencia y demás actos procesales.000000000-, - - - - - - - - (madre) 000000000, - - - - - - - - - (padre) 0000000000, - - - - - - - - (hermano) 000000000000.
Resultado:	Informar y recordar al imputado su obligatoria asistencia puntual a las audiencias y demás actos procesales.

_____ A 06 DE AGOSTO DE 2013

Elaboró

_____

Supervisor de Medidas Cautelares

Autorizó

_____

Responsable de Evaluación de Riesgos y Supervisión de Medidas Cautelares

ANEXO 4: Modelo de convenio de colaboración entre organizaciones de la sociedad civil y los SPJ

Nombre del entrevistado		No. de carpeta de investigación	

1. ARRAIGO EN EL ESTADO

A. DATOS FAMILIARES

Vive con ambos padres, con uno o con cónyugue.	+3	
Vive con un adulto (diferente a los padres) que lo apoye durante el proceso.	+2	
Vive sólo pero existe un adulto que lo apoye durante el proceso.	-1	
No tiene un adulto que lo apoye durante el proceso.	-2	
Persona fue detenida junto con las personas adultas con las que reside.	-3	
Persona tiene dependientes económicos.	+1	
	Total	

B. RESIDENCIA ***(Elegir una opción)***

Tiene más de 2 años viviendo en el Estado de Morelos y en el mismo domicilio.	+3	
Tiene entre 1 y 2 años viviendo en el mismo domicilio en el Estado.	+2	
Tiene más de 6 meses viviendo en el Estado y entre 6-12 meses en el mismo domicilio.	+1	
Tiene menos de 6 meses viviendo en el Estado o menos de 6 meses en el mismo domicilio.	-1	
Tiene menos de 3 meses viviendo en el Estado o menos de 3 meses en el mismo domicilio.	-3	
Tiene domicilio fuera del Estado.	-4	
No tiene domicilio fijo.	-4	
Proporcionó dirección falsa.	-4	
	Total	

C. HISTORIA LABORAL/ESCOLAR ***(Elegir una opción)***

Tiene más de 8 meses con empleo o estudiando.	+4	
Tiene más de 5 meses con empleo o estudiando.	+3	
Tiene más de 3 meses y menos de 5 con empleo o estudiando.	-1	
Tiene más de 3 meses con empleo o estudiando.	-2	
Actualmente no tiene empleo ni estudia.	-4	

D. COMPORTAMIENTO ***(En caso de que no estudie o no trabaje se le otorga un 0)***

En el último año no lo han corrido del empleo o expulsado de la escuela.	+2	
En el último año lo han corrido o expulsado de la escuela 1 o más veces.	-2	
Se fugó de la casa (sin existir indicaciones de violencia en el hogar).	-2	
	Total	

2. PROCESO ACTUAL

A. CARGO ***(Valorar la conducta más seria)***

Conducta no grave	-1	
Conducta grave	-2	
Más de 3 conductas	-1	
Conducta Federal	-2	
	Total	

B. COMPORTAMIENTO DURANTE LA DETENCIÓN ***(Elegir una opción)***

El reporte policial indica que la persona se resistió a la detención (huyó y etc.)	-2	
Existe en la carpeta de investigación información falsa de la individualización.	-2	
	Total	

3. PROCESOS PENDIENTES/ANTERIORES

CUMPLIMIENTO DE CONDICIONES ANTERIORES ***(Elegir una opción;consultar con la fiscalía y tribunal)***

Incumplió una vez con las condiciones de medidas cautelares	-2	
Incumplió una vez con las condiciones de la suspensión condicional del proceso a prueba	-2	
Incumplió más de una vez con las condiciones de medidas cautelares o de suspensión de acuerdos reparatorios	-3	
	Total	

4. CONSUMO DE SUBSTANCIAS ***(Elegir una opción; Nota: riesgo de -3 a -5 indica grado de adicción)***

Consume alcohol 1-3 vez al mes sin emborracharse.	-1	
Consume alcohol 1a 2 veces por semana a punto de emborracharse.	-2	
Consume marihuana, cocaína o solventes 1-2 veces por semana.	-3	
Consume alcohol más de 3 veces por semana al punto de emborracharse y otra substancia.	-4	
Consume todos los días cualquier substancia.	-5	
	Total	

FORMULA: (1A+1B+1C+1D+2A+2B+3+4+5)

1A	1B	1C	1D	2A	2B	3	4	TOTAL

ESCALA DE RIESGOS

Nivel de Riesgo	Rango	Nota
Nulo	12+	Niveles Nulo, Bajo y Medio se puede recomendar combinación de medidas cautelares en libertad bajo niveles de supervisión.
Bajo	5 a 11	
Medio	4 a -3	
Alto	-4+	Libertad muy difícil de cumplir.

EVALUADOR	Nombre: _____ Fecha: _____ Firma:

Instituto de Justicia Procesal Penal, AC

Organización ciudadana constituida legalmente en 2011. Promueve la adecuada implementación del sistema de justicia penal acusatorio adversarial en México y, en ese marco, el pleno respeto al principio de presunción de inocencia, el uso racional de la «prisión preventiva», el establecimiento de Servicios Previos al Juicio y la profesionalización de los periodistas judiciales.

Desarrolló el «modelo UMECA», implementado como Servicios Previos al Juicio en los estados de Morelos –sistemas de Adolescentes y Adultos–, Baja California y Puebla, además de brindar asesoría sobre dichos servicios en Hidalgo, Oaxaca, Zacatecas y Nuevo León, así como en Ecuador, Argentina y Perú.

Se ha hecho acreedor, por ello, al 4º Premio UNICEF y el 2012 Management and Training Award de ICPA (International Corrections and Prisons Association), además de su designación entre los tres finalistas en los premios Innovativing Justice Awards 2012, como Iniciativa Exitosa.

El IJPP pertenece a la Red Regional para la Justicia Previa al Juicio en América Latina.

Consulte sus estudios y manuales sobre «prisión preventiva», Servicios Previos al Juicio, periodismo judicial y justicia para adolescentes en conflicto con la ley penal, así como información de actualidad sobre tales materias.

Entre los desafíos de las instituciones responsables de implementar la reforma del sistema de justicia penal en México —lo mismo que en otros países de América Latina— destaca la creación de modelos integrales para la imposición de las medidas cautelares, denominados Servicios Previos al Juicio (SPJ).

Teniendo como funciones las de evaluación y supervisión de medidas cautelares, persiguen asegurar que los imputados en libertad comparezcan en sus procesos y evitar riesgos para las víctimas, la comunidad y la sociedad.

En el obsoleto sistema de justicia inquisitivo, las medidas cautelares se aplican de manera arbitraria y poco trasparente, predominando la prisión preventiva de un modo tal que hoy casi la mitad de la población penitenciaria son presos sin condena. En el sistema de justicia penal acusatorio que se espera surja de la reforma, los SPJ proporcionarán información precisa sobre los imputados que permita al Ministerio Público y la Defensa aportar argumentos sostenibles para la imposición de medidas cautelares; al Juez tomar una decisión justa y eficaz sobre las medidas convenientes en cada caso, y a la víctima y la sociedad tener la certeza de seguridad.

Este Manual ofrece la más completa fundamentación de los SPJ, así como el método que permitirá a los sistemas de justicia crear sus propios mecanismos de supervisión y evaluación apegados a las pautas internacionales de derechos humanos.

No es solo teoría. Ana Aguilar García y Javier Carrasco Solís, del Instituto de Justicia Procesal Penal, AC, son dos prestigiosos abogados entre cuya experiencia sobresale la creación de la pionera Unidad de Medidas Cautelares para Adolescentes del Estado de Morelos —en colaboración con autoridades locales y del Programa de Apoyo en Seguridad y Justicia de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)—. Aquí aportan toda esa experiencia práctica, sin dejar cabos sueltos.

El modelo desarrollado por ambos ha sido distinguido con el 4º Premio UNICEF y el 2012 Management and Training Award de ICPA (International Corrections and Prisons Association), además de destacar entre los tres finalistas en los premios Innovativing Justice Awards 2012, como Iniciativa Exitosa.

Ahora los actores del sistema de justicia penal, las organizaciones de la sociedad civil, académicos y periodistas, pero sobre todo, víctimas e imputados, sus familias y comunidades disponen de un útil documento referencial para promover, crear y/o aprovechar convenientemente los SPJ.

Instituto de Justicia Procesal Penal
PRESUNCIÓN DE INOCENCIA