



PROPUESTAS punto CAMBIAR A MÉXICO

Punto por Punto
Racionalización de la prisión preventiva

2 de septiembre de 2014

Ciudad de México

Relatora: Claudia Cristina Ruiz Gómez

PRESENTACIÓN

Con la convocatoria del Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), y como parte del Proyecto Justicia de esa institución, el pasado 2 de septiembre se llevó a cabo el cuarto desayuno de la serie **Punto por Punto**, en el que se abordó el tema “racionalización de la prisión preventiva”. En esta ocasión se dieron cita representantes de diversas instituciones involucradas con la implementación del nuevo sistema de justicia penal, de la sociedad civil organizada y académicos.

A continuación, se relatan los puntos de vista expuestos durante este evento¹, el cual contó con la participación de Ana Dulce Aguilar García y Javier Carrasco Solís, del Instituto de Justicia Procesal Penal; Raúl Salvador Ferraéz Arreola, representante de la Fiscalía Especializada en Ejecución de Penas y Medidas Judiciales del estado de Chihuahua; Luis Alejandro Durán Cerón, Director General de Sentencias y Medidas de la Secretaría General de Gobierno del estado de Puebla; y Sandra Román Colín, Directora de la Unidad de Medidas Cautelares para Adultos del estado de Morelos.

¹ Las opiniones expresadas por los participantes en el evento relatado en el presente documento no necesariamente reflejan la posición de CIDAC.

RACIONALIZACIÓN DE LA PRISIÓN PREVENTIVA

María Novoa, directora del Proyecto Justicia de CIDAC. La racionalización de la prisión preventiva es un tema que nos interesa mucho en CIDAC, sobre todo en el marco de la implementación del nuevo sistema de justicia penal en México. De acuerdo con estándares internacionales, esta medida cautelar debe emplearse de forma excepcional, sin embargo, en México su uso es la regla, y gran parte de este problema es porque la Constitución establece una categoría de delitos para los cuales la prisión preventiva opera de manera oficiosa. El Código Nacional de Procedimientos Penales incluye un catálogo de medidas cautelares distintas a la prisión preventiva. Es por ello que esta discusión va a versar en cómo propiciar desde las instituciones el uso de esas otras medidas.

Ana Dulce Aguilar García, Instituto de Justicia Procesal Penal. Para hablar de prisión preventiva y tratar de acotar el tema, hay que ver las pautas de aplicación que se consideran desde el punto de vista de estándares nacionales e internacionales, para después pensar si realmente estamos racionalizando o no el uso de esta medida. Esas pautas son:

- la presunción de inocencia;
- los fundamentos legítimos y causas de procedencia, que en el nivel interamericano se consideran el riesgo de obstaculización del proceso o el de fuga, no se habla del riesgo para la víctima, en nuestro ordenamiento nacional sí;
- se tienen que tomar en cuenta las causas injustificadas que pueden dar pie a un dictado ilegítimo de prisión preventiva, como únicamente atender al tipo de delito (que sería el problema del catálogo de delitos graves), hacer argumentos de peligrosidad (por todo lo que eso implica, sobre todo la violación al principio de presunción de inocencia), hacer referencia solo a la posible pena a imponer como un elemento que puede ser determinante para dictar la medida, la reincidencia o los antecedentes penales. Salvo el de peligrosidad que sí debe estar totalmente extirpado de cualquier argumento a favor de una prisión preventiva, no quiere decir que los otros no se puedan utilizar, pero debe hacerse de manera conjunta.
- los criterios de excepcionalidad, necesidad, proporcionalidad y razonabilidad;
- las autoridades competentes para que esta medida proceda, que son, por un lado, el ministerio público, quien es el facultado para solicitarla y probar la necesidad de cautela, y por otro, el juez, que es quien debe dictarla;
- un proceso decisorio y evidentemente la medida se tiene que motivar y fundamentar, normalmente no pensamos en esto porque nuestro país sí generamos un acto procesal dentro de la audiencia inicial o una audiencia previa en el sistema acusatorio;
- tiene que haber un recurso efectivo, una revisión periódica, una debida diligencia y priorización del trámite (que sea expedito el dictado o la revocación de esta medida);
- una defensa efectiva; y

- tomar en cuenta la razonabilidad del plazo, siempre pensar que ante una absolución hay que liberar inmediatamente a la persona, aunque después sea posible iniciar una vez más un proceso contra ella o imponer una medida cautelar adicional.

De acuerdo con información del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, en junio de 2014 había 254,641 personas privadas de libertad en el país (población penitenciaria total); 204,603 del fuero común (80.35%) y 50,038 del fuero federal (19.65%). En cuanto al género, 94.86 % son hombres, mientras que 5.13% son mujeres. De la población penitenciaria total, 43.24% de los internos está en prisión preventiva; pero si lo vemos por ámbito de competencia, en el federal representan 53.25%, en tanto que en el local 40.79%.

Desde el Observatorio Ciudadano de Justicia Penal hicimos solicitudes de información a Baja California y Morelos sobre el tipo de medidas cautelares impuestas en audiencia. Los datos que nos reportan revelan que en Baja California, de las 1,351 personas imputadas en 2012, a 68.2% se le dictó prisión preventiva, a 35.1 % de manera oficiosa, es decir, la que se refiere a los delitos previstos en el 19 constitucional, más los que desarrollan los estados en sus códigos, mientras que a 33.1 % fue por delitos que no necesariamente están dentro de ese catálogo; y para 31.7 % se dictó una medida cautelar en libertad. En Morelos, la prisión preventiva (oficiosa y no oficiosa) fue impuesta en audiencia de agosto a diciembre de 2012 en 67% de los casos y de enero a junio de 2013 esa proporción es de 64.6%.

En cuanto al tema de sobrepoblación penitenciaria, el Distrito Federal se ubica en primer lugar, le siguen el Estado de México y Jalisco en segundo y tercer lugar, respectivamente. Este es un problema muy grave y, de acuerdo con el Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, es el primer efecto nocivo del uso excesivo de la prisión preventiva. En dicho documento se reconoce que el hacinamiento incrementa los niveles de violencia entre internos; impide que estos dispongan de un mínimo de privacidad; dificulta el acceso a los servicios básicos; facilita la propagación de enfermedades; crea un ambiente en el que las condiciones de salubridad e higiene son deplorables; constituye en sí mismo un factor de riesgo en situaciones de emergencia; restringe el acceso de los internos a actividades productivas; propicia la corrupción; el contacto familiar se ve afectado; y genera problemas de gestión en los establecimientos penitenciarios.² Además, impide la clasificación efectiva entre procesados y sentenciados; puede constituir un trato cruel, inhumano o degradante; y, desde luego, conlleva costos financieros directos e indirectos. La Comisión se refiere al hacinamiento como una deficiencia estructural que no se resuelve con la construcción de más centros de internamiento.

² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, 30 de diciembre de 2013, Efectos del uso excesivo de la prisión preventiva en los sistemas penitenciarios, párrafo 288, disponible en internet: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/pdfs/informe-pp-2013-es.pdf>, fecha de consulta septiembre de 2014.

El Código Nacional de Procedimientos Penales, al igual que los códigos locales, prevé una serie de alternativas a la prisión preventiva, pero la regulación de las medidas cautelares no necesariamente es la solución al uso irracional de esta porque depende de las pautas de aplicación que mencionaba al inicio. No obstante, con este nuevo ordenamiento por lo menos se hacen algunos ajustes que, en su momento, los códigos locales llegaron a tener y, de alguna manera, abren la puerta a cuestiones como que el plazo máximo de prisión preventiva sea de un año, cuando el estándar constitucional es de dos. Otros aspectos positivos del Código Nacional son el reconocimiento de la necesidad de supervisión de las medidas cautelares y agregar un elemento que es la evaluación del riesgo procesal, modelo que se ha venido trabajando desde 2006. De hecho, los estados aquí representados (Chihuahua, Morelos y Puebla) fueron pioneros en la creación de este tipo de mecanismos, y aunque todavía no tenemos información suficiente para saber si son un elemento importante de racionalización de la prisión preventiva, sí creemos que pueden generar incentivos para cambiar las pautas de aplicación y que no exista el catálogo de delitos.

Algo que hemos advertido, tanto desde el Instituto como desde el Observatorio Ciudadano, es que en el ámbito local, en la parte del litigio de medidas cautelares se está dando una argumentación con base en estos estándares reconocidos por la Constitución a partir de la reforma en materia de derechos humanos de 2011 y algunos jueces se están atreviendo a no dictar la prisión preventiva de oficio. De modo que vemos que con este marco normativo que tenemos a la mano, se puede propiciar una buena práctica en el litigio, pero lo más importante es que las pautas de aplicación, como les decía, puedan realmente ceñirse a esos estándares internacionales, y me parece que todavía estamos un poco apartados de eso.

Las medidas cautelares alternativas deben ser administradas correctamente, no es solo dictarlas y ya. De eso dependerá que no se generen percepciones de impunidad como la de la puerta giratoria, que ha afectado mucho al sistema acusatorio y a esta forma de regulación de la prisión preventiva no solo en México, sino en toda América Latina, porque precisamente como no hemos sabido administrarlas, hacemos aún más estricto el sistema.

En el Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas, la Comisión Interamericana emitió una serie de recomendaciones divididas en los siguientes temas: en primer lugar están las de carácter general relativas a políticas del Estado, que dejemos de emplear la prisión preventiva como un acto de política punitivista; en segundo, las que se refieren a la aplicación de las medidas alternativas, que además podemos usar toda la gama completa y no limitarnos a la firma y a la garantía económica; en tercero, el marco legal, el cual en México debemos modificar y deshacernos de ese catálogo constitucional; cuarto, las condiciones de detención (internamiento), porque eso incide en los derechos de las personas privadas de libertad; quinto, la defensa jurídica de quienes están sometidos a esta medida; sexto, la independencia de los operadores del sistema (juez, fiscal y defensor); y, séptimo, los registros y estadísticas, en donde se habla de la importancia de establecer indicadores y producir información sobre el uso de la prisión preventiva y hacerla pública.

Raúl Salvador Ferraez Arreola, representante de la Fiscalía Especializada en Ejecución de Penas y Medidas Judiciales del estado de Chihuahua. En 2007, en Chihuahua, entró en vigor el sistema acusatorio que transformó radicalmente la impartición, procuración y administración de la justicia en la entidad. Para ello, se hicieron reformas a la Constitución local y se expidió un nuevo código de procedimientos penales, un código penal más acorde y también una ley de ejecución. Desde la etapa de redacción de este último ordenamiento advertimos que, además de contemplar los aspectos fundamentales del quehacer penitenciario, era necesario normar todo lo relacionado con las medidas cautelares de carácter personal distintas a la prisión preventiva. Tuvimos oportunidad de acercarnos al único modelo existente en ese tiempo en el país que estaba a cargo de Renace, en la ciudad de Monterrey; observamos algunos aspectos de su aplicación, tropicalizamos el modelo y lo regulamos en la Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales. A partir de esa fecha, el área especializada en la vigilancia de medidas cautelares distintas a la prisión preventiva ha sufrido una serie de transformaciones; en aquel entonces pertenecía a la Dirección de Ejecución de Sentencias dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública, y en 2010 se incorporó a la Fiscalía General del Estado como una fiscalía especializada en la materia y al área se le denominó Departamento de Medidas Judiciales. Su estructura orgánica contempla seis oficinas distribuidas en el territorio del estado que se encargan de este tipo de vigilancia, ubicadas de acuerdo al distrito judicial. La Ley de Ejecución local nos faculta a vigilar medidas cautelares de carácter personal, concretamente la ejecución material de la prisión preventiva, la presentación periódica y un mecanismo de localización electrónica.

Cuando se estaba confeccionando la ley en comento, nos dimos cuenta que la naturaleza de estas medidas exigía la participación de diferentes entidades u órganos de la administración pública para hacer frente a la carencia de recursos materiales, humanos y financieros. Por ello, se estableció un principio de coordinación interinstitucional, a través del cual se constituye como ente central la propia fiscalía, que deberá auxiliarse de diferentes instituciones del Gobierno del estado e incluso privadas para llevar a cabo esa vigilancia; colaboran los cuerpos de policía que existen en la entidad y las secretarías General de Gobierno, de Hacienda, de Desarrollo Social, de Salud, de Educación, Cultura y Deporte, de Economía, así como del Trabajo y Previsión Social.

Las medidas cautelares son de carácter provisional, excepcional e instrumental; en el catálogo de la legislación local están contempladas las siguientes:

- presentación de garantía económica (participa en la vigilancia la Secretaría de Hacienda);
- prohibición de salir del país, de la localidad en la cual reside la persona o del ámbito territorial que fije el juez (a cargo de la Secretaría General de Gobierno, en coordinación con la Secretaría de Seguridad Pública y la Secretaría de Relaciones Exteriores);
- obligación de someterse al cuidado de una persona o a la vigilancia de una institución determinada (designada por el juez);
- presentación periódica ante el juez o ante la autoridad que él designe (generalmente, la Oficina de Medidas Judiciales);

- colocación de localizadores electrónicos (Unidad de Monitoreo de la Fiscalía);
- arraigo en su propio domicilio o en el de otra persona, sin vigilancia alguna o con las modalidades que el Juez disponga (cuerpos de seguridad pública en el estado);
- prohibición de concurrir a determinadas reuniones o de visitar ciertos lugares;
- prohibición de convivir o comunicarse con personas determinadas, siempre que no se afecte el derecho de defensa (seguridad pública municipal);
- separación inmediata del domicilio cuando se trate de delitos de violencia familiar o delitos contra la libertad y seguridad sexual y el normal desarrollo psicosexual y cuando la víctima conviva con el imputado (seguridad pública municipal);
- suspensión de derechos, cuando exista riesgo fundado y grave de que el imputado reitere la misma conducta que fue motivo del auto de vinculación a proceso;
- internamiento en centro de salud, centro de atención a adictos u hospital psiquiátrico, en los casos en que el estado de salud del imputado así lo amerite (Secretaría de Salud a través de la Coordinadora de Atención a las Adicciones); y
- prisión preventiva, a menos que el delito imputado tuviera señalada pena alternativa o no privativa de libertad (Ceresos).

Como ejemplo de buenas prácticas, y dada la diversidad de medidas impuestas, se ha desarrollado un sistema, el cual tiene entre sus ventajas que permite agendar, registrar y dar seguimiento a la medida para estar informando puntualmente al juez y al ministerio público en los casos de incumplimiento o inobservancia. Asimismo, para la presentación periódica (firmas) se utilizó un sistema electrónico con el que la persona no necesita acudir directamente a la oficina, ya que mediante un registro previo de su huella, puede después plasmar su firma digital en aparatos dispuestos en áreas de seguridad pública de los diferentes municipios y zonas.

Actualmente, se están vigilando en el estado 11,427 medidas. Para nosotros, como autoridad ejecutora o coordinadora con otras autoridades auxiliares, ha sido muy importante hacer una evaluación y el grado de cumplimiento que se ha registrado de 2007 a la fecha es de 92%.

Luis Alejandro Durán Cerón, Director General de Sentencias y Medidas de la Secretaría General de Gobierno del estado de Puebla. En primer lugar, me gustaría subrayar que si bien se trata de que encontremos la forma de racionalizar la prisión preventiva, finalmente esta es una medida cautelar y observamos que hay una evolución y están surgiendo otros medios para asegurar el cumplimiento de su objetivo, que, en su momento, fue muy útil y consistía en evitar que el sujeto que cometió un delito pueda sustraerse a la acción de la justicia. Cuando la víctima se siente compensada, probablemente ya no tenga ánimo de venganza y con la reparación del daño pueda ser suficiente, pero el delito no nada más agravia a la persona que resiente directamente la conducta, también tiene una trascendencia social y la sociedad necesita que se garantice un mejor desempeño del sujeto, lo cual ya está demasiado estudiado que no será privándolo de la libertad para que, después de un proceso, alguien le diga que no fue responsable o se encuentren

elementos que indiquen su inocencia. Entonces se tienen que buscar alternativas y, en función de eso, se han generado diferentes medidas cautelares.

En Puebla, la publicación de estas medidas inicia en 2013, aproximadamente tenemos impuestas 169 que no implican prisión preventiva, esto ha sido de forma gradual con la entrada en vigor del nuevo sistema de justicia. De esas, 166 han estado cumpliéndose de manera exitosa, tres no por diferentes causas, y muchas de las causas, en mi opinión, son cuestiones culturales, porque en ocasiones en estas medidas cautelares no consideramos el contexto social del individuo y quizá lo estamos sometiendo al cumplimiento de algo que es inalcanzable.

En materia de adolescentes, las medidas se han aplicado a partir del 2006, por lo que ya podemos tener un mayor universo para saber si existe cumplimiento o no. Y quisiera enfocarme en dos acciones que en Puebla se han implementado con los adolescentes, la primera es un trabajo interinstitucional en el que se involucra a los diferentes órdenes de gobierno; se obliga a los ayuntamientos, a través de convenios, a que participen como autoridades auxiliares en el cumplimiento de medidas cautelares diferentes a la prisión preventiva. La segunda, que puede ser tomada como un caso de éxito para otros estados, es el tratamiento de adicciones. Nos hemos dado cuenta que gran parte de los delitos se cometen en estado de intoxicación, y cuando atacamos la causa, podemos ver una evolución muy importante y rápida, porque el tratamiento empieza con la desintoxicación y algunas otras cuestiones para que el sujeto deje de tener esa dependencia. Para ello, se han realizado algunos convenios con la Secretaría de Salud y con un organismo especializado en control de adicciones en el estado. A nivel federal se pretende hacer lo mismo, existe una omisión en la ley porque no está establecida esta forma como una medida cautelar, pero en la práctica sí está funcionando.

Como ya mencioné, todo este trabajo se lleva a cabo de manera interinstitucional, colaboran las secretarías de Finanzas, de Salud, del Trabajo, de Desarrollo Social y la de Desarrollo Rural, que también se está involucrando para generar posibilidades de sustento y de educación para el trabajo desde las comunidades en el campo, porque a las personas se les puede recomendar que se pongan a estudiar, que busquen un empleo o que se sometan a algún tratamiento de adicciones, pero a lo mejor lo que necesitan para que puedan ser asequibles las medidas impuestas por la autoridad es estar en su lugar de origen, con las condiciones que imperan en su contexto familiar y social.

En Puebla se promulgó la Ley de Ejecución de Medidas Cautelares y Sanciones Penales, en la cual se considera un catálogo de medidas entre las que están la exhibición de una garantía para cubrir la reparación del daño, la prohibición de acudir a reuniones o lugares específicos, de acercarse a determinadas personas y, finalmente, la prisión preventiva, que sigue siendo una práctica muy recurrida, aunque también notamos que ya empieza a haber una conciencia de parte de la autoridad judicial para imponer medidas distintas a esta.

Javier Carrasco Solís, Instituto de Justicia Procesal Penal. Hace diez años, cuando llegamos a México con el Proyecto Presunción de Inocencia de *Open Society*, nos preocupaba mucho el abuso de la prisión preventiva y empezamos a analizar cómo se pueden racionalizar las medidas cautelares con base en la presunción de inocencia, y advertimos que no existían experiencias de seguimiento o de supervisión de las medidas impuestas, salvo algunos ejemplos como el modelo de Renace, que es un tanto limitado. Cuando inicia la reforma penal con Chihuahua y Oaxaca, nos dimos a la tarea de diseñar una herramienta para que los estados pudieran utilizar todas las medidas cautelares, porque podía ocurrir lo que en otros países, que al ampliarse el catálogo, los jueces liberan discrecionalmente a miles de personas, con lo que se genera la percepción de una puerta giratoria que desacredita a todo el sistema y puede dar pie a una contrarreforma, lo cual es alarmante; o que podía suceder lo que en Rusia, que cuando los jueces no tienen opciones de supervisión, se tornan más restrictivos e imponen más prisión preventiva.

Aunque los servicios previos al juicio no precisamente aparecen con ese título dentro del Código Nacional de Procedimientos Penales, sus funciones están contempladas en uno de los capítulos. Los servicios previos se encargan, por un lado, de recabar información sobre el riesgo procesal, porque los códigos hablan de un arraigo domiciliario o laboral, pero tenemos que saber cómo se mide eso, qué quiere decir, qué información necesita el juez para imponer la medida cautelar idónea. Nos dimos cuenta que ningún país de la región tuvo la previsión de crear un órgano administrativo para recabar esta información; tampoco había experiencias en supervisión –que es la otra función de los servicios– y los jueces imponían restricciones, pero no había quien vigilara a las personas, así que los que cumplían era porque querían hacerlo, mientras que otros salían confundidos de la audiencia, muchos pensaban que esa era ya la conclusión. De hecho, hoy en día, aun siendo una audiencia oral, los imputados salen muy confundidos y no saben qué es lo que está pasando, por lo tanto, el primer paso es que el supervisor esté próximo, ahí en la audiencia si es posible, o cercano para tener una entrevista y que le explique sus obligaciones procesales y las consecuencias de no cumplir con eso.

Todo este modelo, que se fue diseñando de manera piloto en el estado de Morelos para adolescentes en 2008, ha sido muy difícil transmitirlo a los gobiernos, nos tomó hasta 2011 abrir la primera unidad con estas dos modalidades, recabar la información y llevar a cabo la supervisión; y, a partir de esta, se trabajó en la entidad la unidad de adultos. Esto nos llevó a Sudamérica, Chile no tenía previsto algo así y allá nos dicen es que es lo que la reforma mexicana le aportará a la reforma regional; de ahí fuimos a exportarlo a Argentina; también participamos en la capacitación de un equipo en Cuenca, Ecuador, y de otro más en Perú.

El Programa de Apoyo en Seguridad y Justicia de USAID se sumó a esta suerte de cruzada nacional para implementar los servicios previos y, en conjunto, hemos trabajado en la creación de unidades en Puebla, Baja California y Tabasco. En total son cuatro programas de adultos y uno de adolescentes funcionando en el país; hay otros estados que están en ese proceso para cumplir con el ordenamiento nacional. Ahora que ya se prevén en el Código estos dos componentes, nuestra preocupación es, primero, que se dote a las unidades de todos los recursos necesarios; y, en segundo lugar, que los estados a conciencia diseñen sus unidades, porque puede ser que algunos

lo hagan a su manera y empiecen a introducir los conceptos de estudios de personalidad para la evaluación del riesgo procesal, lo cual no es acorde con la presunción de inocencia.

Sandra Román Colín, Directora de la Unidad de Medidas Cautelares para Adultos del estado de Morelos. Me parece un acierto que en el Código Nacional ya se contemplen las oficinas de los servicios previos al juicio. En el caso de la Unidad de Morelos, como fue la primera en el país, comenzamos a trabajar a prueba y error. Es importante saber que con estas unidades nos vamos a enfrentar a un cambio de paradigma en diferentes aspectos. Estamos acostumbrados a pensar que se está haciendo justicia si vemos a una persona en prisión; tenemos tan arraigada esa idea que las instituciones no se atrevían a considerar otra opción que no fuera la prisión preventiva para así evitar que la sociedad los juzgara. Parte de los retos y de ese cambio de paradigma que nos tocó vivir fue, primero, con los demás operadores del nuevo sistema. Anteriormente, la Unidad de Medidas Cautelares no pertenecía al sistema, tampoco había confianza ni credibilidad, ni siquiera sabían qué era lo que hacíamos. Hoy en día, hemos logrado ese posicionamiento y todo ha sido a base de trabajo; entre medidas cautelares y suspensiones condicionales, tenemos bajo supervisión a aproximadamente 1,300 imputados en todo el estado y contamos con un nivel de cumplimiento considerable (más de 90%), lo que ha ocasionado que las instituciones y la sociedad crean en la unidad. Asimismo, ha sido complicado para las víctimas saber que probablemente a quien le causó un daño se le está dando un trato con dignidad, pero nosotros respetamos ciertas políticas y principios y uno de esos es el de presunción de inocencia, no perdemos de vista que no son sentenciados, sino imputados, y que cualquiera se puede encontrar en una situación similar.

En la Unidad de Medidas Cautelares hemos procurado que las personas cumplan con sus obligaciones y también buscamos los medios para incentivar ese cumplimiento. Por ello, se creó una red de organizaciones civiles con apoyo de USAID y se otorgan algunas becas a los imputados. En ocasiones llega a haber incumplimientos debido a que no cuentan con recursos económicos, así que se da terapia psicológica individual, hay un seguimiento, y si la persona ya cubrió el número de terapias establecidas, tiene oportunidad de conseguir otra beca; se da un servicio de orientación al empleo y se han estado realizando exámenes toxicológicos gratuitos. A veces nos tornábamos un poco blandos y dejábamos que pasaran a lo mejor tres meses para que la persona se hiciera su examen y no se desgastara tanto económicamente; ahora, si un imputado no se practica su examen toxicológico es porque no quiere, porque algo está pasando, y ahí podemos actuar de manera inmediata, ya no esperamos más tiempo para ver si cumple o no. Creo que este ha sido uno de los grandes logros de la Unidad.

Actualmente, se pueden implementar en estas unidades muchos sistemas y aparatos tecnológicos que ayudan a la operatividad, pero el trato con el imputado debe ser directo. No es lo mismo que la persona solo vaya y firme, a saber que hay alguien que va de la mano con él, que lo ayuda, pero que también está vigilando que cumpla. Los servicios previos al juicio tienen evolucionar de acuerdo con la realidad social, hemos tenido que ir corrigiendo los errores que se han cometido

para así alcanzar el objetivo primordial de la Unidad que es el cumplimiento de las medidas y condiciones que impone un juez.

SESIÓN DE DEBATE

Luis Jorge de la Peña, Asistencia Legal por los Derechos Humanos. Para hablar de la racionalización de la prisión preventiva, no basta con referirnos solo a la recurrencia en la aplicación de la medida, hay otra parte que es la temporalidad y es ahí donde se reflejan las consecuencias de esa aplicación. Creo que no hemos alcanzado a medir de manera efectiva cómo se está comportando este factor de tiempo. En ese sentido, nos parece que, además de todo lo que ya se ha mencionado, el abuso de la prisión preventiva representa una afectación al derecho de acceso a la justicia pronta y expedita, es decir, una justicia en el menor tiempo posible y mucho más accesible. Se hablaba hace un momento de que en Chihuahua ya no se requiere ir a firmar hasta el juzgado, sino que pueden presentarse en ciertos lugares a registrar su huella, habría que contemplar entonces cómo estamos haciendo más accesible este otro tipo de medidas cautelares. En ese caso, por ejemplo, pienso en cuántas personas de la sierra Tarahumara tienen que trasladarse hasta esas oficinas para plasmar sus huellas o cuáles son los costos concretos de las familias que van a visitar a sus internos en el centro penitenciario y que tiene que hacerlo durante 10 o 14 años; esos son aspectos que debemos tener muy en cuenta. Por otro lado, quisiera saber quién se encarga del costo del dispositivo electrónico. Finalmente, como comentario, creo que el punto aquí es que si bien sí es la prisión preventiva el problema, también lo es cómo hacer que la justicia implique un mayor beneficio para todas las personas y no un factor de molestia como tal; en otras palabras, si las medidas alternas a la prisión preventiva de igual manera implican restricción de derechos, tendríamos que ver cómo “economizamos” esa restricción de derechos para que sean más favorables incluso a la persona imputada. Y sobre esa percepción de impunidad de la que habla Ana Aguilar, creo que más bien ahora se ha convertido en una percepción de punidad, porque ya para todo es prisión preventiva, y deberíamos hacer una reflexión sobre esto.

Guadalupe Barrena, UNAM. Tengo dos preguntas. La primera es en relación con los datos que nos mostraba el Instituto de Justicia Procesal Penal, ¿cuáles serían los elementos de información que consideran que habría que tener para valorar si efectivamente la prisión preventiva se utiliza de una forma racional o no? En segundo lugar, me da curiosidad el asunto de la neutralidad de la medición o de la determinación de los riesgos procesales, en particular en Chihuahua porque entendí del diseño institucional que, en tanto que es una fiscalía, ustedes responden al ministerio público y que informan del incumplimiento al juez y al ministerio público, pero no sé si la ley dispone que tienen que informar también a la defensa.

Enrique Bouchot, Open Society Justice Initiative. Los participantes hablaron mucho sobre las diferentes medidas, pero me gustaría que ahondaran un poco más en cuáles son los criterios para

usar una u otra, como en qué casos se tiene que hacer que la persona vaya a firmar, en qué casos es garantía económica y cuáles son los criterios del ministerio público o fiscal al solicitarlas.

Raúl Salvador Ferraez Arreola, representante de la Fiscalía Especializada en Ejecución de Penas y Medidas Judiciales del estado de Chihuahua. En relación con la presentación periódica, es la medida que con más frecuencia se ha dictado en el estado de Chihuahua. Se diseñaron estos mecanismos electrónicos precisamente para facilitar el acceso de las personas al registro con su huella y evitar que estén por ahí en las oficinas administrativas. Es cierto que existen distritos judiciales en los cuales las comunidades de las diferentes etnias están muy alejadas, por eso ahí utilizamos un sistema flexible a través de las cabeceras con las presidencias municipales o con las presidencias seccionales, y la gente se traslada a la que le quede más cercana a su lugar de residencia. En cuanto al brazalete electrónico, este se diferencia del dispositivo empleado en programas de preliberación de personas ya sentenciadas y para el que anteriormente existía un financiamiento; como medida cautelar, desde la implementación del sistema y dado que es impuesta judicialmente, su costo lo asumió el estado. Lo utilizamos sobre todo en los casos de violencia familiar para evitar la cercanía al domicilio o a los lugares en los cuales existe la restricción por parte del juez. Tenemos un proyecto piloto de alrededor de 20 brazaletes con esta tecnología, cuyo costo aproximado fue de un millón de pesos.

Sandra Román Colín, Directora de la Unidad de Medidas Cautelares para Adultos del estado de Morelos. Nosotros no contamos aún con brazaletes electrónicos. Morelos es un estado más pequeño, tenemos tres sedes y se ajustan de acuerdo al territorio, son puntos de referencia o centrales que no representan que la gente recorra distancias muy largas. En relación con la otra pregunta, parte de la imposición de las medidas tiene mucho que ver con el debate. Como unidad de medidas cautelares proponemos los riesgos procesales, se analiza la información, se sacan los resultados y se entregan a la defensa y al ministerio público. Hemos notado que sí se han llegado a dar prácticas que no son tan buenas, como el hecho de que a veces las partes están tan enfocadas en que la persona salga en libertad, que no les importa que le impongan diez medidas, no consideran qué va a implicar y si podrá cumplir con ello. Si le dictan cinco, seis o todas las del catálogo, con tal de que no quede en prisión dice “sí, acepto”, y al cabo de un mes o dos incumple porque probablemente las medidas eran demasiadas o no se ajustaron a su realidad. Por ejemplo, casi siempre se impone la firma, una garantía, además la persona tiene que buscar o mantenerse en un empleo, estudiar y acudir a terapia psicológica, ¿en qué momento va a hacer tantas cosas? No hay criterios en la ley que digan que el juez debe basarse en esto y aquello para imponer las medidas, pero las partes deben ser más analíticas a la hora de debatir el tema.

Por último, no quisiera dejar de mencionar que las medidas cautelares no son un beneficio, sino una restricción a nuestros derechos, y hemos caído todos en el error de pensar que estas, ya sean en libertad o en prisión preventiva, son forzosas; eso es falso, hay que considerar la forma de vida

de una persona para ver si efectivamente amerita o no que tenga una medida y, quizá, no ser tan rígidos como instituciones y como sociedad.

Luis Alejandro Durán Cerón, Director General de Sentencias y Medidas de la Secretaría General de Gobierno del estado de Puebla. En nuestro estado no se ha empleado el brazalete o algún dispositivo electrónico que restrinja la libertad. Como les comentaba, tenemos 169 medidas impuestas que van desde la prohibición de acercarse a algún lugar o de tener contacto con una persona, la garantía económica o las presentaciones (firmas). Siempre existen argumentos de disponibilidad presupuestal, la cual puede venir aparejada por la falta de socialización de estas medidas, la sociedad todavía no comprende bien de qué se tratan y a veces tampoco la autoridad, entonces no genera esa disponibilidad para tener accesibles todos los medios que establece la ley, por lo que nada más se consideran unos cuantos.

Ana Dulce Aguilar García, Instituto de Justicia Procesal Penal. Sobre las preguntas que hacían de las mediciones y los datos que presenté en la primera oportunidad, parte de lo que dice Jorge es muy importante mencionarlo, las pautas de aplicación tienen que ver también con el plazo razonable y sí están dentro de estas pautas generales cuando hablamos, por ejemplo, de la debida diligencia, de la priorización del trámite, etc.; creo que es fundamental, y qué bueno que lo señalaste, porque sobre todo en el marco de la reforma al sistema de justicia penal, de repente invisibilizamos totalmente el sistema mixto o tradicional, que es el que tiene la mayor cantidad de personas en prisión preventiva en este país. Eso es algo deberíamos tomar en cuenta para que en nuestras políticas de desactivación del sistema tradicional, sea lo primero que se priorice en aras de esta pauta de aplicación. Otro punto es que tendríamos que desagregar los datos y contar con información desagregada pública sobre los grupos en situación de vulnerabilidad que están sufriendo esta medida (poblaciones indígenas, personas con discapacidad).

Sobre lo que comentaba Guadalupe Barrera de la medición, en México tradicionalmente –y como se hacen muchos índices de otras organizaciones internacionales– siempre hemos utilizado el porcentaje de la población que está en prisión preventiva respecto de la población sentenciada; es algo que nos ayuda, por ejemplo, a determinar las reglas de trato que le dan a estas personas en los centros penitenciarios, sin embargo, no es un indicador que sea suficiente para establecer políticas públicas que realmente cumplan con todos los estándares que deberían en este tipo de privación de libertad o que nos ayudaran a aplicar mejor las medidas en libertad. Por ello, tenemos que empezar a medir de diferente manera. Lo que nosotros hacemos como observatorio es ver qué está pasando en las audiencias en el sistema acusatorio, porque es tan expedito que la gente se queda menos tiempo en prisión preventiva, lo cual es bueno en comparación con el sistema mixto, pero si lo pensamos en términos de pautas de aplicación posiblemente no sea tan razonable, no sea tan necesario, no sea tan proporcional. Por lo tanto, hay que tomar en cuenta estos dos sistemas vigentes en nuestro país, que el tradicional se va a tardar años en ser desactivado, y en cuanto al acusatorio, pensar en nuevas mediciones. Eso es algo muy difícil, les

puedo platicar de muchas experiencias comparadas y cada quien lo mide diferente, de acuerdo a sus propias necesidades y problemáticas. En el sistema acusatorio sencillamente no se tramitan amparos contra prisiones preventivas porque se suspendería el proceso y sería dejar a la persona ahí más tiempo en lo que se resuelve. Todos estos son temas que también tenemos que considerar en vías de una racionalización de la prisión preventiva.

Leslie Solís, México Evalúa. Sobre los criterios que se utilizan para decidir las medidas cautelares, no escuché que mencionaran el interés superior de la niñez, como se establece en la Convención de Derechos del Niño. No sé si esto lo estén tomando en cuenta en los estados, y si es así, me gustaría saber cómo lo hacen o qué es lo que procede.

Ruth Muñiz, Métrica Digital. Aquí han hablado de los casos de Morelos y de Chihuahua, donde ya está en vigor completamente el nuevo sistema; el Estado de México es la tercera entidad en la que se pone en operación y, sin embargo, en los datos que nos proporcionaron, vemos que después del Distrito Federal es donde hay más gente en prisión preventiva y mayor sobrepoblación. ¿Cómo está operando ahí?, ¿qué es lo que falta en comparación con estos otros estados?

Alan Álvarez, Facultad de Ciencias, UNAM. Entiendo que uno de los objetivos al eliminar el uso excesivo de la prisión preventiva es que no haya sobrepoblación en los centros penitenciarios, pero si se considera que quedará libre la gente que está en prisión por delitos menores, haciendo una gráfica a diez o 15 años, ¿es posible que el efecto sea que esas personas reincidan porque saben que si es por un delito menor van a salir? Eso a la larga nos va a traer un conflicto social. Como actuario estoy tratando de implementar una metodología para medir ese tipo de efectos que a lo mejor no son tan obvios. No sé si hay una forma de proyectar qué se espera o cómo vamos a estar en cinco o diez años al reducir la población del sistema penitenciario.

Raúl Salvador Ferraz Arreola, representante de la Fiscalía Especializada en Ejecución de Penas y Medidas Judiciales del estado de Chihuahua. Contestando a una de sus preguntas, efectivamente nuestra ley de ejecución establece la obligación por parte del área de medidas cautelares de realizar la supervisión directa de estas o coordinarse con las autoridades auxiliares para su vigilancia, y también nos faculta a que se le informe al juez, al ministerio público y a la defensa. En relación con la pregunta sobre el sistema de justicia para adolescentes, en el cual privan otra serie de principios que integran la ley transversalmente y deben ser respetados, el principio del interés superior del adolescente sí se encuentra presente al momento de dictar las medidas cautelares. Cuando inició el sistema para adolescentes había mucha amplitud para permitir la imposición de medidas distintas a la prisión preventiva, incluso en delitos que pudieran ser graves o de alto impacto; pero con las reformas locales derivadas de la situación tan conflictiva de seguridad pública que vivió el estado de Chihuahua y en la que se observó que había un gran número de

jóvenes cooptados por el crimen organizado para el auxilio ya no solamente en robos de carácter patrimonial, sino que empezaron a participar en homicidios calificados en calidad de sicarios, desafortunadamente la política criminal tuvo un retroceso, se aumentaron las penalidades y se pasó de oficio la aplicación de la prisión preventiva, aun en perjuicio del interés superior del adolescente.

Sobre la tercera pregunta, no existe una política pública de carácter prospectivo para conocer el impacto que han tenido este tipo de medidas, la aplicación de la prisión preventiva y hacer una evaluación con miras a determinar las necesidades para enfrentar los retos, tanto en la cuestión de centros penitenciarios como de mayor personal para poder vigilar las medidas. Es algo de lo que se adolece en materia de políticas públicas, una política criminal integral que permita hacer esas evaluaciones, pues aun cuando existen organismos diseñados para dar seguimiento a esa problemática, muchas veces la realidad social supera la posibilidad de cuantificarla. A nosotros nos pasó, el incremento de la criminalidad nos obligó a hacer reformas al sistema acusatorio y quedamos en un sistema mixto. De alguna manera esto fue producto de un reclamo social, porque la liberalidad o la amplitud en la aplicación de estas medidas, dieron lugar a lo que se conoce como puerta giratoria, así que tuvimos que hacer políticas públicas enérgicas, decisiones de Estado sobre todo en el tema del control de los centros penitenciarios, en fin. Pero, sin duda, ese mecanismo de medición es necesario e importantísimo.

Sandra Román Colín, Directora de la Unidad de Medidas Cautelares para Adultos del estado de Morelos. En relación con la pregunta que nos hacía el actuario, me parece que, primero que nada, va a tener mucho que ver la calidad con la que se implementen este tipo de oficinas de servicios previos al juicio para que haya esa gráfica de la que hablaba o la puerta giratoria. En la medida en que las unidades funcionen de manera correcta, esas estadísticas reflejarán buenos resultados. Además, hay que recordar que los establecimientos penitenciarios son escuelas de delincuencia, la prisión preventiva nunca va a ser lo ideal. Nosotros trabajamos mucho con los datos, y era un poco de lo que decía Ana Aguilar, es cierto, los números no ayudan a veces a que el gobierno implemente políticas públicas que nos benefician, pero si entramos a un análisis de caso por caso o de situaciones ya muy particulares, se puede llegar a conclusiones muy buenas. Hace aproximadamente un año hicimos un estudio para saber el costo de supervisar a una persona en libertad en la Unidad de Medidas Cautelares en Morelos y es de \$11, mientras que para tenerla en prisión preventiva se requieren \$170. Si consideramos este ahorro que es sustancial, a lo mejor lo que el gobierno está erogando para mantener a personas en prisión preventiva, puede aplicarlo en políticas públicas para disminuir los niveles de delincuencia. Entonces creo que sí se puede analizar y ver qué tanto impacto está teniendo. En las estadísticas que llevamos, empezamos con carga cero, pero ha habido un incremento año con año en esa supervisión, terminamos 2013 con 800, ahora vamos en 1,300 aproximadamente y el nivel de cumplimiento es de más de 90%, lo que quiere decir que estamos teniendo resultados satisfactorios.

Luis Alejandro Durán Cerón, Director General de Sentencias y Medidas de la Secretaría General de Gobierno del estado de Puebla. En cuanto a establecer alguna medida considerando el interés superior del adolescente o del menor, las autoridades de Puebla están obligados a realizar todo lo que esté a su alcance para no vulnerar derechos fundamentales de acuerdo con los estándares internacionales, pero eso es muy subjetivo, porque alguien puede decir que hizo todo lo que estaba a su alcance y dictar una medida más drástica que la que pudo haber impuesto otra persona; por eso hace un momento hablaba de analizar el contexto del sujeto para no tener un exceso o un defecto en la imposición de la medida. Y en cuanto a las estadísticas, me parece que se podría empezar a hacer un estudio para ayudar a la autoridad, porque hay ese tipo de mediciones, incluso todavía está discutiéndose la parte de la reinserción social. Si lo vemos como una evolución subjetiva de la persona sentenciada, va a ser muy difícil de medir, pero si lo vemos más como algo de derecho positivo, de respeto a los derechos de las personas en que se consideren como sujetos responsables y si cometen un delito estarán privados de la libertad y cuando terminen sus sentencias saldrán, y si vuelven a cometer otro, regresan, ahí pudiera hacerse una medición, aunque ya no con carga a la ausencia o a un defecto de tratamiento, pues ya no tendría que ver con ese criterio. Sin embargo, sí podría haber, como un buen trabajo de investigación, la medición de los resultados que hoy existen bajo un criterio de readaptación como antecedente de la reinserción.

Ana Dulce Aguilar García, Instituto de Justicia Procesal Penal. Me gustaría retomar la pregunta del interés superior del niño. Este tema es muy importante y sobre todo en el sistema de justicia cobra gran relevancia. Si los niños son los o las imputadas, por supuesto que se tiene que tomar en cuenta para que la prisión preventiva sea el último de los recursos, como debería ser en realidad; y si el niño es dependiente económico de alguien sujeto a un proceso, las unidades sí consideran ese aspecto como un factor que puede beneficiar a la persona para obtener una medida diversa. Obviamente esto se tiene que litigar en audiencia y hemos observado unas muy buenas y otras muy malas en este sentido; hay muchas en donde se emiten juicios de valor que más bien que tienen que ver con estereotipos, por ejemplo, cuando se trata de una mujer se piensa que como quizá cometió un delito, es una mala madre, no se puede hacer cargo del hijo y hay que dictar prisión preventiva. Este tipo de cosas nos hablan de un severo problema de perspectiva de género y también de una afectación al interés superior del niño que nadie toma en cuenta. Sabemos de un caso en Argentina en el que sucedió al contrario, es decir, considerar la existencia de hijos y el interés superior del niño para imponer una medida diferente.

Sobre el Estado de México, la verdad es que apenas estamos empezando a estudiarlo desde el Observatorio. No hay estadísticas, hicimos solicitudes de información, nos dijeron que fuéramos al centro de información que tienen en Toluca y tampoco encontramos nada, así que estamos yendo directo a las audiencias, pero el acceso a estas es muy complicado, entonces, de entrada, tenemos muchos impedimentos para ver lo que está sucediendo. Nos hemos dado cuenta que para los familiares a veces ni siquiera es posible saber dónde es la audiencia, porque hay pantallas, pasan muy rápido. Y ya en audiencia hemos visto de todo, todavía no podemos sacar conclusiones, no es estadísticamente relevante, pero en el caso a caso advertimos muchas irregularidades, tanto en la

solicitud como en la imposición de las medidas y nada de defensa, situación que resulta muy preocupante.

Javier Carrasco Solís, Instituto de Justicia Procesal Penal. Retomando lo del Estado de México, el Código es algo malo porque sigue con la idea del sistema tradicional donde son tres montos los que se tienen que presentar en la garantía económica, lo cual crea otras confusiones en esa lógica de la reparación del daño; los códigos del Estado de México y de Puebla tienen ese concepto todavía, ya el Código Nacional y los demás códigos reservan la garantía económica nada más para la reparación del daño.

Por último, comentar que en la audiencia de debate de medidas cautelares es donde se lleva a cabo esa racionalización de la que estamos hablando, y es de todas, porque una medida, aun siendo en libertad, puede no ser la adecuada. A veces vemos que los debates son totalmente bipolares, por un lado, el ministerio público quiere prisión preventiva a toda costa, mientras que la defensa pide libertad lisa y llana, y no hay un acercamiento para discutir la información de esa persona y lograr que la medida cautelar sea la idónea y se pueda cumplir. Una vez que se vincula a proceso, el punto es cómo queremos que la persona enfrente el proceso, y eso es un problema ya que en ocasiones les imponen cualquier cosa, que no se acerque a ningún Oxxo, que no haga esto ni lo otro, entonces lo mejor es dejarla en prisión porque no puede hacer nada. Si nos vamos a la suspensión condicional del proceso, que son los exámenes toxicológicos, que aprenda un oficio y todas esas cosas, ahí hay más opciones, pero en los estados hemos encontrado personas que tienen 10 o 12 condiciones que son literalmente incumplibles. En las Reglas mínimas de medidas no privativas de la libertad hay un artículo específico donde dice que las medidas o condiciones deben ser las suficientes para que se puedan cumplir, no todo el catálogo; sin embargo, como les comentaba, el debate es a veces bipolar, no existe una defensa activa, se quedan callados, no aportan información.

Nosotros también damos talleres a ministerios públicos, defensores y jueces en la dinámica de la audiencia, se les brinda la información que proporcionan las unidades y les decimos cómo utilizarla para construir el argumento y llegar a esa racionalización. Todavía estamos muy lejos de que sea una audiencia de racionalización, donde se tome una decisión basada en la información y en verdad sea una medida acorde a la situación de esa persona, porque si no estamos imponiendo medidas que no se van a poder cumplir y la Unidad no puede andar tras todos los imputados a menos que uno se los lleve a vivir a su casa. Aunque algunas sí se incumplen deliberadamente, cuando se analiza caso por caso, vemos que la mayoría de las medidas que no se han cumplido es precisamente porque fueron mal impuestas. No sé de quién es la culpa, me parece que es una responsabilidad compartida del ministerio público, de la defensa y del juez, que son los que están ahí en el debate y tienen la información. Tenemos que ver la audiencia como un ejercicio de racionalización tanto de la prisión preventiva como de las medidas cautelares en libertad. Además hay casos en los que no se requiere restricción alguna; esa es otra opción, la promesa, que prácticamente no se está utilizando en ningún estado.