

Ana Aguilar García
Javier Carrasco Solís

 SERIE
PRISIÓN PREVENTIVA

SERVICIOS PREVIOS AL JUICIO

Manual de implementación

Primera Edición



GOBIERNO DEL ESTADO
DE MORELOS
2006 - 2012

USAID

La publicación y distribución de este manual ha sido posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID). Su contenido es responsabilidad del Proyecto Presunción de Inocencia en México y no refleja necesariamente el punto de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos de América.

Open Society Justice Initiative

El desarrollo de este manual ha sido posible gracias al apoyo de la Open Society Justice Initiative, un programa operacional de la Fundación Open Society. Su contenido es responsabilidad del Proyecto Presunción de Inocencia en México y no refleja necesariamente el punto de vista de la Open Society Justice Initiative, o de la Fundación Open Society.

Serie Prisión Preventiva

Este manual forma parte de la «Serie Prisión Preventiva» y es una herramienta para la creación de Servicios Previos al Juicio (SPJ), con base en un modelo probado para el manejo y la racionalización de la decisión sobre las medidas cautelares.

Explica en doce pasos la implementación de dichos servicios, conocidos en países angloparlantes como *pretrial services*, y se inspira específicamente en la Unidad de Medidas Cautelares para Adolescentes del Estado de Morelos (UMECA), primer modelo de SPJ en México y América Latina, adecuado al contexto del nuevo sistema de justicia procesal penal nacional y regional.

Los SPJ se centran en dos funciones esenciales para brindar información y apoyo en la decisión de las medidas cautelares. Tales funciones incluyen una evaluación sobre vínculos comunitarios y riesgos procesales, y la supervisión de un imputado en libertad, con el fin de preservar la presunción de inocencia y contribuir así con su comparecencia al proceso, y resguardar la seguridad de la víctima y la sociedad. Este mecanismo ofrece a las partes y los jueces información certera para manejar la decisión sobre medidas cautelares.

Aquí se detallan las pautas generales que deben incluir los SPJ y los pasos para su creación y regulación como unidades administrativas, con ejemplos de formatos e instrumentos utilizados en la UMECA de Morelos.

El manual está dirigido a las autoridades responsables de implementar los SPJ, los operadores de estos, legisladores, representantes del Ejecutivo, Seguridad Pública, Ministerio Público, Defensores, Jueces, abogados, periodistas, organizaciones no gubernamentales y al público en general. Comparte una amplia investigación sobre el funcionamiento de SPJ y toda la experiencia, desde 2008, en la planeación, creación, implementación, capacitación, consolidación y evaluación de la UMECA, desarrollada por Ana Aguilar García y Javier Carrasco Solís en el marco del presente Proyecto.

Para mayor información sobre el Proyecto Presunción de Inocencia en México y la Campaña Global por la Justicia Previa al Juicio, o solicitar cualquiera de las publicaciones del Proyecto Presunción de Inocencia en México, AC, de Open Society Justice Initiative, por favor, contáctenos:

Open Society Justice Initiative
400 West 59th Street, New York, NY 10019, U.S.A.
Tel. + 1 (212) 548-0600
Fax: +1 (212) 548-4662
info@justiceinitiative.org
www.justiceinitiative.org
www.presunciondeinocencia.org.mx

Javier Carrasco Solís
Project Manager
javier.carrasco@presunciondeinocencia.org.mx

Ana Aguilar García
Asesora
ana.aguilar@presunciondeinocencia.org.mx

Ana Aguilar García
Javier Carrasco Solís

 SERIE
PRISIÓN PREVENTIVA

SERVICIOS PREVIOS AL JUICIO

Manual de implementación

Primera Edición



GOBIERNO DEL ESTADO
DE MORELOS
2006 - 2012

Autores: Ana Aguilar García, Proyecto Presunción de Inocencia en México - Open Society Justice Initiative

Javier Carrasco Solís, Proyecto Presunción de Inocencia en México - Open Society Justice Initiative

Edición: Marco Lara Klahr

Comité Consultor:

Carlos Ríos Espinosa, Contratista USAID, Programa de Apoyo en Seguridad y Justicia

Denise Tomasini-Joshi, Open Society Justice Initiative

Ina Zoon, Consultora, Open Society Justice Initiative

Diseño gráfico y editorial:

Sandra de la Peña Nettel y Nydia Cuevas Alfaro

grafico@zitrinbox.com

Diseño de portada: zitrinbox.com

SERVICIOS PREVIOS AL JUICIO

Manual de implementación

Primera Edición

D.R. © 2011, INSTITUTO DE JUSTICIA
PROCESAL PENAL, AC

ISBN 978-607-95728-1-5

Impreso en México
3000 ejemplares

Esta edición se terminó de imprimir en el mes de noviembre de 2011 en Grupo Offset Monterrey, SA de CV, Matamoros Ote. 831, Col. Centro, Monterrey, NL.

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 Budapest, Hungría; su tesis, "La interpretación judicial de derechos políticos como medio para influenciar los procesos democráticos: dos visiones", obtuvo una distinción. Ha recibido cursos de especialización en México, Colombia, Estados Unidos y Alemania.

Se desempeña como consultora del Proyecto Presunción de Inocencia en México y de Open Society Justice Initiative / Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC, y como Directora de Programas del Instituto de Justicia Procesal Penal, AC.

Fue consultora externa del Grupo de Información en Reproducción Elegida, *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 la Universidad Iberoamericana, el CIDE y la Universidad del Valle de México.

Javier Carrasco Solís es licenciado en psicología y antropología por la Universidad de Loyola en Chicago, y *Juris Doctor* y certificado en derecho internacional, derecho comparado y derechos humanos por la Facultad de Derecho de la Universidad de De Paul, también en 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 Proyecto Presunción de Inocencia en México y el Instituto de Justicia Procesal Penal, AC, 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). Fue *fellow* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Ha impartido el curso de técnicas y destrezas de litigación oral como profesor asistente en la Facultad Libre de Derecho de Monterrey y en el ITESM Campus Monterrey, así como investigador, capacitado, participado en foros nacionales e internacionales, y brindado asistencia en apoyo a las reformas en diversos estados. Asimismo, ha evaluado la reforma y es autor de varios artículos especializados.

CONTENIDO

Agradecimientos.	7
Proyecto Presunción de Inocencia en México	9
Programas de asistencia en seguridad y justicia de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (USAID)	11
Introducción	13
¿Qué son los Servicios Previos al Juicio (SPJ)?	17
Pautas generales para el funcionamiento de los SPJ	23
Principios que rigen el funcionamiento de los SPJ	27
Marco normativo internacional y constitucional de los SPJ	29
Pasos para la implementación de los SPJ	37
Sección 1	
Diagnóstico local sobre el uso de medidas cautelares	39
Sección 2	
Marco normativo local de los SPJ	49
Sección 3	
Formación del Comité Interinstitucional de Medidas Cautelares.	53
Sección 4	
Decisión sobre la ubicación institucional	55
Sección 5	
Necesidades estructurales y administrativas	59
Sección 6	
Aspectos logísticos y metodológicos	63
Sección 7	
Organigrama y funciones del personal operativo	73
Sección 8 Desarrollo y periodo de prueba de los instrumentos de evaluación y diseño de protocolos especiales sobre manejo de situaciones de crisis	87



Sección 9 Creación de una red de instituciones públicas y de la sociedad civil para la supervisión de medidas cautelares	97
Sección 10 Capacitación	99
Sección 11 Consolidación.	105
Sección 12 Evaluación	111
Anexos	115
Anexo 1 Regulación de los SPJ en el Código Procesal Penal del Estado de Hidalgo	115
Anexo 2 Procedimiento de evaluación de la UMECA para adolescentes del Estado de Morelos	119
Anexo 3 Formato de entrevista para evaluación de la UMECA para adolescentes del Estado de Morelos	121
Anexo 4 Instrumento de evaluación de riesgos de la UMECA para adolescentes del Estado de Morelos	124
Anexo 5 Procedimiento de supervisión de la UMECA para adolescentes del Estado de Morelos	127
Anexo 6 Convenio de colaboración entre organizaciones de la sociedad civil y la UMECA para adolescentes del Estado de Morelos	129

AGRADECIMIENTOS

El Proyecto Presunción de Inocencia en México, de Open Society Justice Initiative, y el Programa en Seguridad y Justicia de USAID agradecen ampliamente el apoyo incuestionable de las autoridades del estado de Morelos involucradas en la implementación del nuevo sistema de justicia penal y, en particular, su interés en promover el uso razonable de la prisión preventiva, materializado en el primer modelo integral de Servicios Previos al Juicio de México y América Latina: la Unidad de Medidas Cautelares para Adolescentes del Estado de Morelos (UMECA). Este Manual no sería posible sin la apertura y colaboración de los actores del sistema de justicia penal del estado de Morelos.

En especial, agradece el apoyo e interés en instrumentar los SPJ que desde principios de 2008 le han brindado la Magistrada Ana Virginia Pérez Güemes y Ocampo, titular del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes, y la maestra Myrna D. Álvarez Uriarte, secretaria ejecutiva de Enlace de Asuntos de Justicia Penal, ambas del estado de Morelos.

De igual manera, se agradece a la Institución Renace, ABP, que ha acompañado al Proyecto desde 2004 y en 2006 colaboró con el diseño de una propuesta para crear los Servicios Previos al Juicio en el estado de Chihuahua; dicha información y experiencia inicial es parte del fundamento que dio vida a la UMECA en Morelos.

El Proyecto también expresa su gratitud a la Fundación Reintegra, AC, por el apoyo constante en el proceso de concientización en materia de justicia para adolescentes, así como a su socio local en México, el Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC (INSyDE), por el acompañamiento en la implementación de la UMECA.

Por último, extiende un profundo reconocimiento al Pretrial Justice Institute (PJI), organismo con sede en Washington, DC, por el intercambio de conocimientos, información y asesoría en varios aspectos del funcionamiento de los Servicios Previos al Juicio. El PJI (www.pretrial.org) se ha dedicado al estudio y asesoría en el uso de los Servicios Previos al Juicio en Estados Unidos desde 1976. En especial agradece al director ejecutivo de PJI, Timothy Murray, y a la consultora independiente Julie Murray, por el apoyo que brindaron en el desarrollo de los SPJ.





PROYECTO PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN MÉXICO ¹

Creado en 2004 para defender y promover el principio de presunción de inocencia, el Proyecto Presunción de Inocencia en México (PPIM) lo conforman Open Society Justice Initiative, con sede en Nueva York, y las organizaciones mexicanas Institución Renace, ABP, Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC, y Reintegra, AC.

Bajo el liderazgo y patrocinio de Open Society Justice Initiative, el Proyecto se propone ser referente en la reforma penal sobre la «prisión preventiva», cuya aplicación indiscriminada atenta contra el debido proceso y produce elevados costos económicos y sociales para los imputados y sus familias, las comunidades, los ciudadanos y el gobierno.

Provee soluciones normativas e institucionales, y promueve alianzas con expertos e instituciones a favor de iniciativas ciudadanas y gubernamentales enfocadas en que el uso de la prisión sin condena en el sistema de justicia penal mexicano sea equitativo, racional y excepcional, apegándose a los estándares internacionales y los derechos fundamentales previstos en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado mexicano.

De acuerdo con dichos estándares, la prisión preventiva ha de ser una medida cautelar extrema, impuesta de manera excepcional, cuando ninguna otra medida cautelar menos restrictiva sea suficiente para asegurar que el imputado acuda al proceso, quede garantizado el desarrollo de la investigación y estén a salvo la seguridad de la persona identificada como víctima en el proceso que se desahogará² y la seguridad de la comunidad.

Igualmente, dichos estándares proponen la implementación de programas que permiten a los jueces decidir, con mayores elementos, la detención o la aplicación de otra medida cautelar idónea, sobre la base de una evaluación objetiva acerca las condiciones socio ambientales de los imputados, y ofrezcan metodologías profesionales para la supervisión de los procesados en libertad.

A través de las organizaciones mexicanas que lo conforman, para cumplir con sus objetivos el Proyecto produce reflexión y debate, investigación, instrumentos teóricos y prácticos, asesoría técnica y legal, capacitación y diseminación de información sobre la prisión previa al juicio, la

¹ Ver www.presunciondeinocencia.org.mx

² En el presente documento se utilizará el término «víctima» tomando en cuenta que, aunque en las etapas iniciales y previas al juicio aún no se ha determinado la responsabilidad del imputado, la legislación así lo contempla: víctima e imputado son los dos sujetos en el proceso.



importancia democrática de su uso adecuado y el costo-beneficio de su aplicación indiscriminada.

Como parte de la asistencia técnica, el Proyecto promueve la implementación de los Servicios Previos al Juicio en ciertas circunstancias, como una de las diversas metodologías para la imposición de medidas cautelares personales en el nuevo sistema de justicia penal y la supervisión que asegure el cumplimiento de las mismas.

Este Manual pretende apoyar los esfuerzos de implementación y consolidación de la reforma del sistema de justicia penal, pero además servir como instrumento de consulta para víctimas e imputados, sus familias y comunidades, actores del sistema de justicia penal, organizaciones sociales, instituciones académicas y periodistas.



PROGRAMAS DE ASISTENCIA EN SEGURIDAD Y JUSTICIA DE LA AGENCIA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (USAID)

Los Programas en Seguridad y Justicia financiados por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (USAID, por sus siglas en inglés) fueron creados 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 restric-

tivas 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 PPIM 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, 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 instrumen-

tación de los primeros Servicios Previos al Juicio de México y Latinoamérica —la Unidad de Medidas Cautelares para Adolescentes del Estado de Morelos (UMECA).

Si bien la UMECA provee servicios para adolescentes en conflicto con la ley, la metodología alrededor de su creación puede servir para desarrollar un modelo que atienda a los adultos. Los elementos característicos de la justicia especializada para adolescentes, como la búsqueda del interés superior del niño, han exigido una atención especial en el proceso de diseño e implementación del modelo, para armonizarlo con los estándares nacionales e internacionales aplicables. En este sentido, si bien la instrumentación de los SPJ para el sistema de adultos no requiere la atención de justicia especializada, el mayor reto es el volumen de imputados.

Las secciones del Manual ilustran los pasos seguidos por el PPIM 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, como es el caso de Hidalgo. En el caso de Morelos, por el contrario, se ofrece la experiencia desde el inicio de la intervención, en diciembre de 2007, hasta la inauguración oficial de la UMECA, en febrero de 2011.



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 PPIM. 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.

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 y la del estado de Morelos. 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 PPIM y USAID utilizaron en el estado de Morelos 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 y protocolos
9. Red de instituciones públicas y de la sociedad civil
10. Capacitación
11. Consolidación
12. Evaluación

Finalmente, en la sección de Anexos presenta ejemplos de instrumentos, formatos y documentos que están utilizándose en la UMECA de Morelos. Estos documentos reflejan la experiencia práctica en la continuidad operativa de los SPJ. El propósito de incluirlos no es que otras entidades los apliquen tal cual están diseñados, pues al haber sido creados para el estado de Morelos, no puede garantizarse que sean efectivos en otras jurisdicciones, pero se trata de que sirvan como guía en el desarrollo de los instrumentos y formatos apegados a la realidad local.

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, los diagnósticos deben ser 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.





¿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

En este sistema 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 que representa un imputado para la víctima, la sociedad y la conclusión del proceso al enfrentar su juicio en libertad.

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. Con este diseño normativo, las partes acuden a la audiencia de medidas cautela-

res: 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.

En muchos 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 a *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

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.

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.



En el estado de Morelos nos referimos a estos servicios como «unidad de medidas cautelares» o «programas de evaluación y supervisión de medidas cautelares», para enfocarlos en sus dos funciones esenciales. Sin embargo, independientemente de su denominación, todos estos programas mantienen una dualidad: 1) la evaluación, para identificar vínculos comunitarios y posibles riesgos que permitan recomendar las medidas cautelares más apropiadas, y 2) la supervisión, para asegurar el cumplimiento de las condiciones impuestas por el Juez.

En el contexto de América Latina, donde el PPIM ha compartido información sobre la función de los SPJ, sus beneficios y el proceso de implementación, y ya se está trabajando en las etapas iniciales para el desarrollo de estos programas, los denominan «Oficinas de Medidas Alternativas» (OMAS), en Argentina; «Servicios con Antelación a Juicio» (SAJ), en Chile, o «Servicios Previos al Juicio» (SPJ), en Perú.

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

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, según el proceso mexicano) y se enfoca en recabar información de calidad sobre el imputado 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 so-

⁵ *Idem.*

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.



cio-ambiental de las circunstancias específicas de cada imputado, sus vínculos comunitarios y los posibles riesgos (fuga, afectación de la prueba para la sociedad o para la víctima)⁷ que representa al enfrentar su proceso en libertad. Y su segunda función, en la fase posterior a la audiencia de medidas cautelares, es intervenir a través de programas de supervisión para asegurar que el imputado al que el Juez le impuso medidas cautelares en libertad, las cumpla.

A continuación, la «Tabla 1. Evaluación» muestra las etapas de la primera función del modelo integral de los SPJ. A través de un equipo de profesionales, según se ha descrito ya, recaban información sobre las circunstancias socio-ambientales de cada imputado, la verifican y analizan, y se la proporcionan a las partes (Fiscal y Defensor), quienes a su vez la utilizan en la audiencia de medidas cautelares como parte de sus respectivos argumentos. De esta

manera el Juez contará con información objetiva y verificada sobre las condiciones sociales relevantes para la imposición de las medidas cautelares apropiadas.

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».

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 indi-

7 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 concurren 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».

vidualizadas, la aplicación de exámenes de confianza y otras evaluaciones teóricas y prácticas, 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

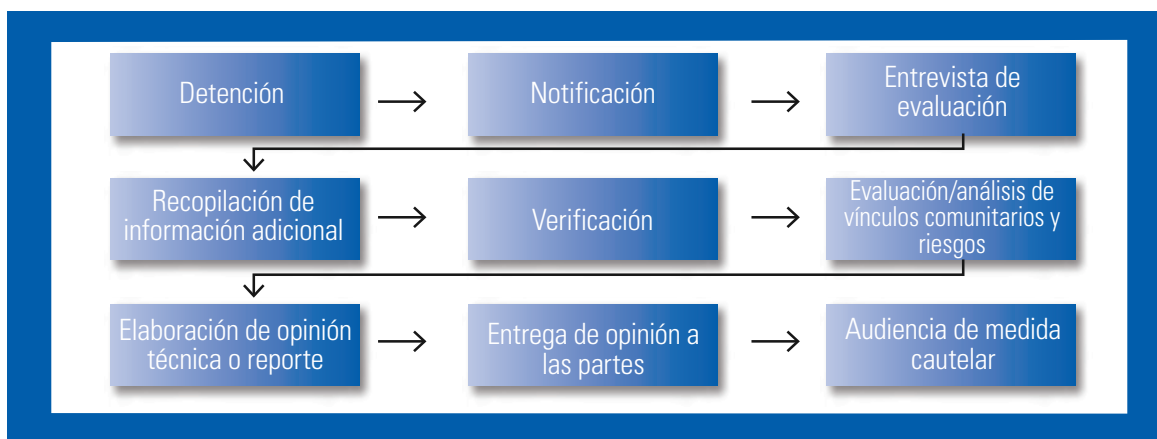


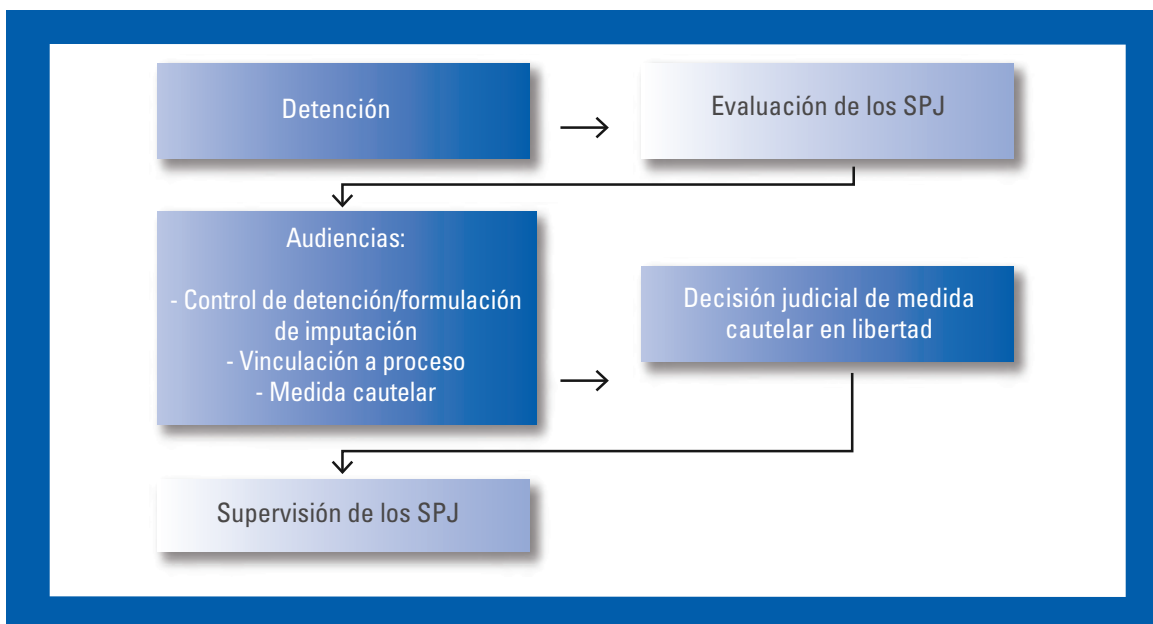
Tabla 2. Supervisión de medidas cautelares



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.⁸

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.⁹

Tabla 3. Intervención de los SPJ durante el proceso penal



8 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.presunciondeinocencia.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=127

9 En Morelos las medidas cautelares en libertad pueden cesar al ser revocadas y sustituidas por 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.





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 imputado, 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—¹⁰ de los imputados al ser considerados para enfrentar su juicio en libertad, a través de la aplicación de una medida cautelar. Y, 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.

Y 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.¹¹

10 Los «riesgos» 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.

11 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 -dificiles 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;¹² bajo ninguna circunstancia la supervisión debe condicionar la participación de la víctima en sus programas o servicios.¹³

12. Recopilan información sobre las condiciones socio-ambientales de los imputados. 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 acuerdo con la información estadística recolectada y las condiciones y necesidades locales.

12 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.

13 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 PPIM 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.

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 socio-ambientales 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:¹⁴

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

¹⁴ Los principios de los SPJ fueron diseñados por los consultores de USAID y el PPIM 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. Inter-institucionalidad

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 consti-

tuyen 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, según la cual, los tratados internacionales de derechos humanos tienen la misma jerarquía que la Constitución.

1.1. Instrumentos

1.1.1. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁵

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 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».¹⁶

¹⁵ Ver <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>

¹⁶ El Comité de Derechos Humanos emitió la Observación General número 8, que interpreta los alcances de este proveído.



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».¹⁷

17 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)¹⁸

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».¹⁹

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».²⁰

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...».²¹

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.²²

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.²³

18 Ver <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/85/7.htm>

19 Regla 1.1.

20 Reglas 1.2., 1.3., 13.4. y secciones 17 y 18.

21 Regla 1.5.

22 Reglas 3.2. a 3.7.

23 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».²⁴ 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.²⁵

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 prescrito 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».²⁶

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.²⁷

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.²⁸

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,²⁹ 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:

24 Regla 6.1.

25 Regla 6.2.

26 Reglas 10.1. a 10.3.

27 Regla 12.1. a 12.4. y 14.1. a 14.5.

28 Secciones 15 y 16.

29 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 sentenciado por un delito doloso— sin considerar que para efectos del proceso actual sigue siendo inocente— pueda ser sujeta de una medida en libertad.

Y 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,³⁰ en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, 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-

30 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?

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».³¹

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 inexcusable, 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 inexcusable, es una mejor opción.

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 pre-

31 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.

vistos 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-

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, el Proyecto Presunción de Inocencia en México (PPIM) siguió los pasos que se detallan en esta sección, mismos que pueden ser tomados como recomendación al crear este tipo de modelos, pues a su vez corresponden a los utilizados en modelos consolidados a nivel internacional. Sin embargo, el orden de dichos pasos, así como las actividades implícitas, deben adaptarse a la realidad y las necesidades de cada jurisdicción.

Pasos a seguir:

1. Diagnóstico inicial sobre la situación local.
2. Adopción del marco normativo local para la instrumentación de los servicios (esto 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.





SECCIÓN 1

DIAGNÓSTICO LOCAL SOBRE EL USO DE MEDIDAS CAUTELARES

La implementación adecuada de los Servicios Previos al Juicio (SPJ) no puede llevarse a cabo exitosamente si no se identifican primero los problemas locales asociados a la imposición y seguimiento de las medidas cautelares. Para ello, se recomienda elaborar un diagnóstico inicial sobre el estado que guarda el sistema de medidas alternativas a la prisión preventiva, 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 la jurisdicción correspondiente sobre número de detenciones; lugares donde residen las personas y las ubicaciones de sus detenciones, lugar donde alega el Fiscal que ocurrieron los hechos y se encuentran las personas detenidas; tipos de delitos; número de 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; desglose por gé-

nero, edad, nivel educativo, duración de la prisión preventiva e índice de cumplimiento de quienes siguen su proceso en libertad.

- 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.
- Conocer los criterios que el Ministerio Público utiliza para solicitar la imposición de medidas cautelares.
- Considerar los criterios que el Juez utiliza 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.

Toda esta información se obtiene de diversas fuentes, como bases de datos y registros estadísticos de las instituciones de policía (seguridad pública), procuradurías, defensorías, tribunales, 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).

Por último, 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.

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 medida 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.

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. Jueces

2.1 Falta de información para la imposición de medidas cautelares y de incentivos para aplicar la medida 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

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 orientacio-

nes 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 el 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 tomar la determinación. Una decisión tomada 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 caute-

lar 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. O sea, 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 probabilidad de incumplimiento aumenta cuando el Juez satura al imputado de condiciones, lo cual aumenta en el caso de los adolescentes en conflicto con la ley. Y 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 contra-

rio. 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 rela-

tivos 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. La norma

legal establece 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.





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. Y más aun 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

3.1 Falta de capacitación a Defensores Públicos sobre manejo de medidas cautelares

Al igual que el resto de los actores, los Defensores Públicos 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 inadmisibles es que los Defensores Públicos 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 sistema tradicional la institución de defensoría carece de poder; ha sido siempre la más débil, afectándose con ello el principio de presunción de inocencia. Una de las razones es que debe enfrentar a dos autoridades, en virtud de que el Ministerio Público tiene «fe pública».

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 opondrá, objetará y apelará, 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

Usualmente, la Defensoría Pública es la que cuenta con el menor presupuesto, lo cual produce la carencia de recursos materiales, afectándose su capacidad de realizar investigaciones sobre las condicio-

nes 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 Público 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 de el 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 di-

versas 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.³²

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.

32 En México la regla general es de 48 horas, duplicable en casos de delincuencia organizada. Para adolescentes el plazo es de 36 horas en el estado de Morelos. 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*³³

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. En el caso de Morelos, se analizaron el derecho internacional, la Constitución federal, el Código de Procedimientos Penales y leyes especiales, y se resolvió que la normatividad del modelo debía establecerse en la Ley de Reinserción Social y Seguimiento de Medidas Cautelares, con su reglamento. En otras entidades puede ser que se denomine Ley de Ejecución de Sanciones.

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. Por ejemplo, en el estado de Hidalgo se incluyeron sus funciones en el nuevo Código de Procedimientos Penales, dentro del Consejo de la Judicatura. Enseguida, deberán trabajar en la Ley Orgánica del Tribunal y su reglamento.

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. Lo anterior vale lo mismo para una entidad federativa que a nivel federal³⁴ o central.

33 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 Proyecto de Presunción de Inocencia en México.

34 En el caso de México, en tanto sistema federal, la competencia para regular la materia penal corresponde a las entidades federativas, por lo cual existe un panorama variado sobre modalidades de regulación de las medidas cautelares y su ejecución.



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

1.1 Código de Procedimientos Penales

Los códigos procesales penales deben 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.³⁵

Es recomendable seguir la política del estado de Hidalgo al disponer la creación de los SPJ como una etapa más del proceso penal. En el Código Procesal se introdujo un capítulo donde se detallan sus principios de operación (objetividad, neutralidad, subsidiariedad, confidencialidad), denominados en Servicios Auxiliares de Medidas Cautelares, dependientes del Consejo de la Judicatura.

Se incluyó igualmente la garantía de que la información proporcionada por el imputado no será utilizada para perseguir el hecho –lo cual es crucial para argumentar la exclusión de prueba ilícitamente obtenida en caso de que se viole tal norma– y el procedimiento previo y durante la audiencia para la determinación de medidas cautelares. En cambio, no se considera a detalle la supervisión, si bien se precisan algunas pautas.

³⁵ En el estado de Morelos, por ejemplo, es la Ley de Reinserción Social y Seguimiento de Medidas Cautelares la que prevé el funcionamiento de los servicios de evaluación de riesgos y supervisión de medidas cautelares, y es ejecutada por la Subsecretaría de Reinserción Social, dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública local.

En este caso, el de Hidalgo, la ubicación institucional determina un órgano sin ninguna otra facultad de investigación o ejecución de penas, lo cual inhibe el riesgo de que en la operación comiencen a desvirtuarse las funciones y facultades de los SJP.

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 prevean de manera exhaustiva los correspondientes procesos de evaluación de riesgos y supervisión de medidas cautelares.



SECCIÓN 3

FORMACIÓN DEL COMITÉ INTERINSTITUCIONAL DE MEDIDAS CAUTELARES

Puesto que la implementación de los SPJ exige un trabajo coordinado entre las instituciones del sistema de justicia penal, es indispensable como uno de los primeros pasos de este proceso, crear un Comité Interinstitucional de Medidas Cautelares con representantes de cada una de ellas. Y para asegurar que posea las facultades y funciones para la toma de decisiones de los SPJ, es necesario crearlo desde el marco normativo regulatorio a los propios SPJ.

En el análisis de reglamentación local planteado 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 las siguientes:

- Tribunal/corte de justicia
- Fiscalía
- 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 –en caso de existir
- 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



respecto del proceso de implementación como del funcionamiento ulterior, una vez que los SPJ operen oficialmente.

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).

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.

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



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, la administración penitenciaria, los órganos de seguridad, como entidades descentradas, y otros como organizaciones de la sociedad civil contratadas por la autoridad.

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.

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

El Proyecto Presunción de Inocencia en México y USAID recomiendan NO integrar los SPJ 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,³⁶ 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.³⁷ 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 per-

manencia 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

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

36 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.

37 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.



ridad 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.

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 dependen 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 pueda 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 preparativos 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 recur-

sos para el arranque puede afectar la capacidad de los SPJ de 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.

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.

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	ONG's	Total
XXXX	X	X	X	X	X	X	X	X



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 datos³⁸

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 recolectados a través de las entrevistas, verificaciones, condiciones de supervisión y actividades de seguimiento. Así, pueden revi-

38 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 en la toma de decisiones judiciales y el fortalecimiento de las instituciones del sistema de justicia penal.



sarse 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 de 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 manuales. Es fundamental que toda la operación de los SPJ conste por escrito y las entrevistas queden registradas en audio.

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 y el transporte.

RECOMENDACIÓN

El Proyecto Presunción de Inocencia en México 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, y qué hará 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.³⁹

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 riesgos⁴⁰

Esta etapa exige siete pasos:

1.1 Notificación

La autoridad que tiene la custodia⁴¹ de la persona detenida informa a la oficina de SPJ.⁴²

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 la persona detenida.	1) Protocolo de la autoridad para notificar a los SPJ sobre la detención de una persona.	Ninguno

³⁹ 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.

⁴⁰ Ver diagrama de flujo en Anexo 1.

⁴¹ 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, los acusados deben ser puestos a disposición del Ministerio Público inmediatamente después de su detención.

⁴² 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 Entrevista⁴³

Encuentro inicial con el detenido para recabar información básica sobre su identidad, domicilio y familia.

Manual de procedimientos	Convenios/Protocolos	Instrumentos/Formatos
<ol style="list-style-type: none">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.	<ol style="list-style-type: none">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.	<ol style="list-style-type: none">1) Formato de entrevista.2) Formato de consentimiento que deberá firmar la persona detenida.



⁴³ 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
<ol style="list-style-type: none"> 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. 	<ol style="list-style-type: none"> 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. 	<ol style="list-style-type: none"> 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.* Debe privilegiarse la información telefónica y solo realizar visitas cuando sea necesario.

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. De acuerdo con la experiencia en Morelos, es más efectivo este modelo, pues el que una sola persona realice todos los pasos de la evaluación de riesgos le da una mayor perspectiva de las circunstancias sociales del imputado.



Manual de procedimientos	Convenios/Protocolos	Instrumentos/Formatos
<p>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.</p> <p>2) Llamada a familiar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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 que no hace 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 el detenido. <p>3) Llamada a referencias: seguir los pasos señalados anteriormente.</p> <p>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:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En estos casos, seguir los pasos indicados en el Punto 2. 	<p>1) Protocolo para verificar información (con Protocolo especial para llamadas y visitas domiciliarias).</p> <p>2) Protocolo de seguridad personal para verificación de información.</p>	<p>1) Formatos para documentar información verificada.</p>

1.5 Evaluación⁴⁴

Interpretación y evaluación de los riesgos traducidos a una fórmula compuesta por elementos objetivos y subjetivos.

⁴⁴ Ver en Anexo 3 formato de evaluación de riesgos.

Manual de procedimientos	Convenios/Protocolos	Instrumentos/Formatos
<ol style="list-style-type: none"> 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).⁴⁵ 6) Anota el nivel de riesgo correspondiente, basado en la escala de riesgos. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Protocolo de análisis e interpretación de información verificada y llenado de instrumento de escala de riesgos. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Instrumento de evaluación de riesgos (que incluye los elementos estipulados en el código procesal penal correspondiente y la escala de riesgos).

1.6 Elaboración de la opinión técnica

Tras la evaluación de riesgos se elabora la opinión técnica correspondiente.

Manual de procedimientos	Convenios/Protocolos	Instrumentos/Formatos
<ol style="list-style-type: none"> 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 riesgos, 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. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Protocolo especial para anulación del resultado de la evaluación.⁴⁶ 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Formato para reporte de evaluación de riesgos.

⁴⁵ Hechos o datos que no son susceptibles de medirse pero pueden influir en el proceso de evaluación hasta anular incluso su resultado.

⁴⁶ La anulación de la evaluación procede cuando el evaluador se da cuenta de alguna situación que no puede registrar objetivamente en los instrumentos después de la entrevista; solo el titular de los SPJ tiene la facultad de anular el resultado original y emitir una recomendación diversa una vez que escucha la información adicional que obtuvo el operador. Para este proceso se necesita un procedimiento especial.

1.7 Entrega de la opinión técnica

Manual de procedimientos	Convenios/Protocolos	Instrumentos/Formatos
<p>La opinión técnica es entregada al Ministerio Público y a la Defensa.</p> <ol style="list-style-type: none"> 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. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Protocolo de entrega del reporte a las partes, asumiendo que la Fiscalía la integra a la carpeta de investigación.⁴⁷ 	<p>Ninguno.</p>

1.8 Reevaluación

En el caso de que la Fiscalía o la Defensa soliciten la modificación o revocación de la medida cautelar impuesta, los SPJ pueden efectuar una reevaluación de riesgos siguiendo los pasos anteriores.

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

- a. Convenio de colaboración con la Procuraduría/Fiscalía General de Justicia del estado
- b. Convenio de colaboración con el Poder Judicial
- c. Convenio de colaboración con 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

⁴⁷ Si la legislación no es clara al respecto, es posible que esto se logre con un convenio entre la institución de la que dependen los SPJ y la Fiscalía



5. De recopilación de información
 6. Para el uso del instrumento de evaluación de riesgos
 7. De comunicación entre entrevistador y verificador (si son funcionarios distintos)
 8. Para verificar información
 9. Para visitas domiciliarias
 10. Para solicitar información de otras dependencias gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil con quienes se haya firmado convenio
 11. Para determinar la escala de riesgos
 12. Especial para anular el resultado de la evaluación de riesgos
 13. 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. Formato para registro de información verificada

2. Supervisión⁴⁸

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 funda-

mental que se involucren entidades gubernamentales y de la sociedad civil –como demandan las Reglas de Tokio–.⁴⁹ 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.

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. ⁵⁰	Ninguno.

48 Ver diagrama de flujo en Anexo 4.

49 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.

50 Aunque este protocolo no es responsabilidad de los SPJ, resulta básico para su adecuada gestión.

2.2 Entrevista de ingreso a los SPJ

La persona imputada acude a los SPJ para una primera entrevista de acceso a sus servicios.

Procedimiento	Convenios/Protocolos	Instrumentos/Formatos
<ol style="list-style-type: none"> 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. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Protocolos de recepción, atención y canalización de la persona a supervisar. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Formato de Entrevista de Ingreso.

2.3 Entrevista de asesoría y diseño del programa de supervisión

El personal de supervisión de los SPJ individualiza el programa al que se sujetará el imputado.

Procedimiento	Convenios/Protocolos	Instrumentos/Formatos
<ol style="list-style-type: none"> 1) El oficial de supervisión analiza la decisión del Juez. 2) Le explica al imputado las condiciones impuestas por el Juez, aclarando las consecuencias en caso de incumplimiento y la forma de trabajo. 3) Determina el nivel de riesgo e individualiza el programa de supervisión. 4) De ser necesario, canaliza a la persona a la institución que auxiliará en su supervisión (organización de la sociedad civil, escuela, iglesia, dependencia gubernamental...). 	<ol style="list-style-type: none"> 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. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Formato de nivel de riesgo. 2) Formato de consentimiento informado sobre facultades de los SPJ para supervisión y consecuencias de incumplimiento.



2.4 Supervisión

Es decir, seguir el cumplimiento de las condiciones impuestas por el Juez y ejecutadas por los SPJ.

Manual de procedimientos	Convenios/Protocolos	Instrumentos/Formatos
<ol style="list-style-type: none"> 1) La persona sujeta a proceso acude a la institución auxiliar, de ser el caso, en la fecha indicada. 2) Ejecución de las condiciones impuestas. 3) Existen diversas formas de supervisar, dependiendo de las condiciones impuestas y las circunstancias de cada imputado: <ul style="list-style-type: none"> - Entrevistas en la oficina de SPJ. - Llamadas para recordar al imputado fechas de audiencias y actividades que debe cumplir. - Verificación de libros de firmas y registros de asistencia. - Llamadas a las instituciones supervisoras para verificar la asistencia. - Requerir reportes de las instituciones. - Solicitar documentación. - Visitas aleatorias a los domicilios, escuelas, centros laborales o instituciones. - Solicitud de auxilio de órganos policiales para hacer rondines. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Protocolos de seguimiento individualizado de acuerdo con el nivel de supervisión (periodicidad de llamadas telefónicas y visitas domiciliarias..). 2) Lineamientos para niveles de supervisión.⁵¹ 3) Convenios con instituciones gubernamentales auxiliares en la supervisión. 4) Convenios con organizaciones de la sociedad civil para el auxilio en actividades de supervisión. 	<ol style="list-style-type: none"> 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). <p>* Ambos tipos de convenio deben estipular servicios ofrecidos y esquema de responsabilidades.</p>

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, pue-

den 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.⁵²

⁵¹ 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.

⁵² 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
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. 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.	1) Formatos de reportes de cumplimiento e incumplimiento.

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

- a. De colaboración con la Procuraduría/Fiscalía General de Justicia del estado.
- b. De colaboración con el Poder Judicial.
- c. De colaboración con la Defensoría Pública.
- d. De colaboración con barras y colegios de abogados postulantes.
- e. De colaboración con instituciones públicas para efectos de auxilio en la supervisión.
- f. De colaboración con 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 asesoría y diseño del programa de supervisión.
6. De seguimiento a condiciones impuestas.
7. De elaboración de reportes de cumplimiento o incumplimiento.

b. Instrumentos y formatos

1. Formato de Entrevista de Ingreso
2. Formato de nivel de riesgo.
3. Formato de consentimiento informado sobre facultades de los SPJ para supervisión y consecuencias de incumplimiento de las condiciones impuestas por el juez.
4. Formatos de seguimiento al caso para integrar el expediente de supervisión.
5. Formato de reporte de incumplimiento y cumplimiento.

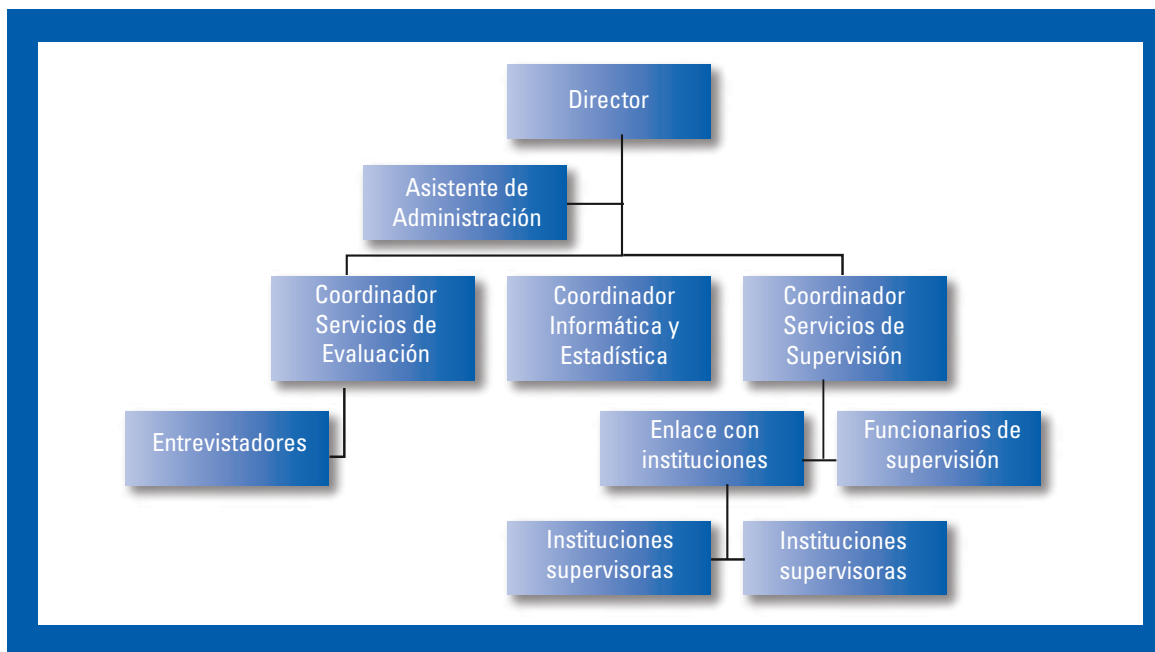


SECCIÓN 7

ORGANIGRAMA Y FUNCIONES DEL PERSONAL OPERATIVO

1. Organigrama

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 y coordinación 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.⁵³

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.

2.2.1 Coordinador

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.

⁵³ Que podrían ser, por ejemplo, profesionales de las áreas de Trabajo Social o Psicología.



- 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 Entrevistador⁵⁴

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, rea-

lizará actividades de coordinación con dependencias gubernamentales y organizaciones no gubernamentales.

2.3.1 Coordinador

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 auxiliares 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 transparencia 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.

54 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.



- 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

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.
- 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 de informática

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.

3. Pautas de selección del personal

3.1 Objetivo

Identificar a las personas que reúnan el perfil adecuado para ocupar el puesto de funcionario de los SPJ.

3.2 Perfiles

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 socio-ambientales.

- 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

Formación profesional	Experiencia	Capacidades
<ul style="list-style-type: none"> • Licenciatura en Derecho, Ciencias Políticas, Trabajo Social, Criminología, Psicología o afines. • Idealmente, posgrado en Derecho, Trabajo Social, Criminología o Sociología. 	<p>Experiencia mínima de 5 años en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coordinación o dirección de programas y proyectos. • Coordinación de Proyectos y equipos operativos; • Manejo de sistemas de informática. 	<ul style="list-style-type: none"> • 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 administrativo

Formación profesional	Experiencia	Capacidades
<ul style="list-style-type: none"> Carrera técnica en secretariado. 	<ul style="list-style-type: none"> 2-3 años de experiencia. 	<ul style="list-style-type: none"> 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 de evaluación

Formación profesional	Experiencia	Capacidades
<ul style="list-style-type: none"> Licenciatura en Derecho, Trabajo Social, Sociología, Criminología, Psicología, o afines. 	<p>Experiencia mínima de 3- 4 años en:</p> <ul style="list-style-type: none"> Familiaridad con el sistema de justicia penal. Trato con personas en conflicto con la ley. 	<ul style="list-style-type: none"> 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

Formación profesional	Experiencia	Capacidades
<ul style="list-style-type: none"> Licenciatura en Trabajo Social, Sociología, Criminología, Psicología o afines. 	Experiencia mínima de 1-3 años en: <ul style="list-style-type: none"> Familiaridad con el sistema de justicia penal. Trato con personas en conflicto con la ley. 	<ul style="list-style-type: none"> Las mismas que para el coordinador de evaluación. Además, conocimiento de la zona.

3.2.5. Coordinador de supervisión

Formación profesional	Experiencia	Capacidades
<ul style="list-style-type: none"> Licenciatura en Trabajo Social, Sociología, Criminología, Psicología o afines. 	Experiencia mínima de 3- 4 años en: <ul style="list-style-type: none"> Desarrollo de programas y proyectos en comunidades. Familiaridad con el sistema de justicia penal. Trato con personas en conflicto con la ley. 	<ul style="list-style-type: none"> Las mismas que para el coordinador de evaluación. Además: <ul style="list-style-type: none"> Capacidad de comunicación y coordinación con instituciones públicas y privadas. Crear mecanismos de distribución de casos

3.2.6. Supervisor

Formación profesional	Experiencia	Capacidades
<ul style="list-style-type: none"> Licenciatura en Trabajo Social, Sociología, Criminología, Psicología o afines. 	Experiencia mínima de 1-3 años en: <ul style="list-style-type: none"> Familiaridad con el sistema de justicia penal. Trato con personas en conflicto con la ley. 	<ul style="list-style-type: none"> Las mismas que para el coordinador de supervisión. Además: <ul style="list-style-type: none"> Conocimiento de la zona. Facilidad de relacionarse con las personas. Creatividad para tomar decisiones bajo condiciones cambiantes.

3.2.7. Enlace con instituciones

Formación profesional	Experiencia	Capacidades
<ul style="list-style-type: none"> Licenciatura en Trabajo Social, Sociología, Criminología, Psicología o afines. 	Experiencia mínima de 1-3 años en: <ul style="list-style-type: none"> Familiaridad con el sistema de justicia penal. Trato con personas en conflicto con la ley. 	<ul style="list-style-type: none"> Las mismas que para el coordinador de supervisión. Además: <ul style="list-style-type: none"> Conocimiento de la zona. Conocimiento de programas gubernamentales de la sociedad civil. Facilidad para la construcción de redes sociales.

3.2.8. Coordinador de informática

Formación profesional	Experiencia	Capacidades
<ul style="list-style-type: none"> Licenciatura en Ingeniería o Informática. 	<ul style="list-style-type: none"> Experiencia mínima de 1-3 de trabajo en la administración pública, idealmente en instituciones del sistema de justicia penal. 	<ul style="list-style-type: none"> 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. Proceso de 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 es 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.

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

- 1) Convocatoria pública o interna (en la institución que cobije los SPJ), según lo indique la ley. En seguida, un ejemplo de convocatoria:

EL GOBIERNO DEL ESTADO DE _____, CONVOCA:

A todas las personas interesadas en ocupar un cargo en la oficina de Servicios Previos a Juicio, conforme a las siguientes bases:

PRIMERA

Los aspirantes deberán presentar, en _____, de 9:00 a 17:00 horas, los documentos que se enlistan a continuación:

- I. Carta de exposición de motivos de no más de una cuartilla.
- II. Constancia académica o certificado de estudios expedido por la institución académica o autoridad educativa competente para acreditar conocimientos o competencias en las áreas de Humanidades o Ciencias Sociales, tales como Trabajo Social, Sociología, Psicología, Criminología, Educación o Comunicación Humana.
- III. Currículum profesional actualizado con número telefónico y cuenta de correo electrónico para notificaciones.

Estos documentos serán presentados en original y copia simple para su cotejo. El Comité Interinstitucional de Selección se reserva el derecho de investigar la legitimidad de los documentos que sean presentados por los aspirantes, así como los antecedentes penales de estos. El Comité seleccionará a los aspirantes que pasen al proceso de entrevistas, considerando los puntos I y II, señalados con antelación.

El periodo para la presentación de los documentos será del __ de _____ al __ de ____ del año ____.

SEGUNDA

El Comité Interinstitucional de Selección emitirá una lista con los nombres de los preseleccionados, a quienes entrevistará, lo cual se les notificará personalmente a través del número de teléfono y/o cuenta de correo electrónico manifestado en su currículum profesional, con la intención de indicar la fecha y hora de la entrevista.



TERCERA

El Comité Interinstitucional de Selección emitirá una segunda lista con los nombres de los preseleccionados que aprobaron el proceso de entrevistas, notificándoles también personalmente, a través del número de teléfono y/o la cuenta de correo electrónico manifestado en su currículum profesional.

CUARTA

Se aplicará un examen teórico-práctico que será considerado en la evaluación del Comité Interinstitucional de Selección.

Dicho Comité seleccionará a los aspirantes con la evaluación más alta. En casos de empate se aplicará lo establecido en la base NOVENA.

QUINTA

Se notificará personalmente, por los medios ya establecidos, a los seleccionados que hayan aprobado satisfactoriamente los requisitos de cada una de las etapas de esta convocatoria.

SEXTA

La contratación de los aspirantes seleccionados se hará con estricto apego a los criterios de selección del Comité Interinstitucional de Selección y las disposiciones legales en materia de presupuesto, responsabilidades de funcionarios públicos y otras aplicables.

SÉPTIMA

Conformarán el Comité Interinstitucional de Selección un representante de cada una de las instituciones miembro del Comité Interinstitucional de Medidas Cautelares con voz y voto.

OCTAVA

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

NOVENA

Las fechas y horarios para los diversos 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 a cada uno de los aspirantes sus acuerdos o resoluciones a través del número telefónico y/o cuenta de correo electrónico señalados en su currículum profesional.

Firma de Convocante

- 2) Recepción de postulaciones con la documentación requerida por la convocatoria.
- 3) Pre-selección de candidatos para entrevista. Esta y la evaluación del Comité Interinstitucional de Selección se llevará a cabo bajo criterios de ética profesional, méritos académicos, experiencia laboral y competencias y habilidades.

A continuación, una muestra de entrevista de selección:

GUÍA PARA ENTREVISTA DE SELECCIÓN

- ¿Qué sabes del puesto?
- ¿Por qué te interesa trabajar en este puesto?
- ¿Qué es un líder para ti?
- ¿Qué es trabajo en equipo y por qué es importante?
- ¿Cuál es tu estilo de trabajo?
- ¿Consideras que debe existir un trato especial para los adolescentes involucrados en el sistema penal? ¿Por qué?
- Desde tu perspectiva, ¿cuál es el perfil ideal de un servidor público?
- ¿Qué factores consideras que nos indican si una persona en un proceso penal se va a fugar?
- ¿Cómo enfrentarías conflictos con otros miembros del equipo?
- Si vieras que uno de tus compañeros acepta dinero de alguna persona para elaborar un reporte incluyendo lo que le piden, ¿qué harías?
- ¿Qué harías si te dieras cuenta de que en la práctica ocurren hechos que no están contempladas en la Ley ni en el manual de procedimientos?
- ¿Qué planes tienes de aquí a 2-3 años?

Además, el Comité Interinstitucional de Selección puede presentar una situación hipotética que el entrevistado deberá resolver durante la entrevista. A continuación, dos ejemplos de esto:



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 socio-ambientales; 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, y 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 regresar a la Oficina, ¿tú qué harías?

Escala de evaluación (donde 1 es «muy malo» y 5 «muy bueno»)

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

- 4) Los aspirantes mejor calificados durante la entrevista y que cumplan con todos los exámenes previstos en la convocatoria serán los elegidos. El Comité podrá auxiliarse de la siguiente tabla para calificar a los entrevistados.

Escala de evaluación (donde 1 es «muy malo» y 5 «muy bueno»):

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 sólo 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						





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 —en los Anexos se incluyen muestras de todos los formatos de la UMECA de Morelos.

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.⁵⁵

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, historial 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,

⁵⁵ En Morelos el instrumento de evaluación de riesgos ha sido modificado ocho veces desde febrero de 2010, con base en información recabada sobre la operación del modelo y consultas con Jueces, Fiscales y Defensores. Debe tenerse cuidado de no realizar modificaciones basadas en un solo caso o circunstancia excepcional, sin la información cuantificable que fundamente dicho cambio.

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 detención, 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

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

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.

persona en libertad condicional 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 prisión 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 High-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,⁵⁶ 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 me-

56 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*.

tas 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.

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 crisis⁵⁷

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 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 de 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.

57 Id. p. 3.



- 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.

3.2 Diseño de pasos a seguir durante la situación de crisis⁵⁸

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 de 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 crisis⁵⁹

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 socie-

58 Id., p. 11.

59 Id., p. 19.



dad; 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 protocolo 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 comunicación⁶⁰

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; asimis-

mo, 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.

60 Id., p. 37.



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.

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 local 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.⁶¹

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...

61 Ver ejemplo de convenio de colaboración en Anexo 5.



Lo anterior, sin embargo, no excluye a ninguna institución que pueda estar disponible en determinada comunidad. Todo dependerá de la creatividad de los funcionarios de supervisión para maximizar los recursos públicos aprovechables.

logísticos y metodológicos de la supervisión, tales como técnicas de seguimiento y elaboración de reportes de cumplimiento o incumplimiento.⁶²

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

⁶² 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 litigio 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 infor-

mación 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	<ul style="list-style-type: none"> - Marco legal. - Abuso. - Costos económicos y sociales.
2. Presunción de inocencia, prisión preventiva y otras medidas cautelares en el sistema acusatorio	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema cautelar. - Finalidad procesal de las medidas cautelares. - Tipos de medidas cautelares. - Criterios para decretar la prisión preventiva: <ul style="list-style-type: none"> • Riesgo de fuga. • Riesgo para la víctima. • Riesgo para la sociedad.

Tema	Objetivos
3. Modelo de SPJ: filosofía, metodología, beneficios	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluación de riesgos: etapas. - Supervisión: etapas. - Modelo de escala de riesgos y de medidas cautelares.
4. SPJ: marco legal, función y metodología	<p>¿Qué son, en qué se sustentan, para qué sirve, cómo me coordino y cómo puedo utilizar la información que generan los SPJ?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Evaluación de riesgos: formatos e instrumentos, opinión técnica. - Supervisión: niveles de supervisión.
5. Audiencia de medidas cautelares: técnicas de litigio (preparación y organización de los argumentos)	<ul style="list-style-type: none"> - 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.
6. Etapa de supervisión	<ul style="list-style-type: none"> - Metodología de supervisión. - Comunicación entre SPJ, Defensa y MP. - Reportes de cumplimiento e incumplimiento.
7. Revisión de la decisión judicial: imputados en prisión preventiva	Solicitud de una Re-evaluación.
8. Revocación de la medida cautelar: incumplimientos	<ul style="list-style-type: none"> - 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.

- Observación de audiencias
- Uso de casos prácticos
- Retroalimentación

3.2. Metodología

- Presentaciones
- Sesiones de discusión

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	<p>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, semi-estructurada, abierta, diagnóstica, terapéutica e individual. Actitudes de relación, comunicación verbal - no verbal, habilidades positivas - escucha activa y empatía, elementos de distorsión.</p>
2. Red de organizaciones	<p>Construcción de redes de organizaciones de la sociedad civil. Trabajo de OSCs con imputados para el seguimiento de las medidas cautelares.</p>
3. La familia	<p>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.</p>





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 ONGs	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 ONGs	Revisión Interna Conv.	Revisión ONGs Conv.	Documentación de ONGs	Programas de Gobierno	Protocolos con ONGs	Capacitación ONGs
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 su efectividad y modificar a tiempo prácticas, vicios y/o errores operativos. Esta es una parte esencial del proceso de implementación. Para este fin se tienen que definir las variables e instituir 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 de los operadores

La evaluación del desempeño del personal es el primer paso para asegurar que interiorizó y aplica los conceptos de la capacitación, y cumple con el manual de procedimientos. Este tipo de evaluación permite la consolidación del modelo y para diseñarlo es necesario establecer indicadores de desempeño.

Por ejemplo, para asegurar que los operadores están aplicando las técnicas de entrevista, el coordinador puede observar una entrevista y posteriormente ofrecer retroalimentación constructiva al entrevistador. También es posible

hacer simulacros de entrevistas y de supervisión, para asegurar que se cubre todos los rubros necesarios.

El director y los coordinadores deben realizar reuniones de trabajo semanales con el equipo para hablar sobre los casos y aspectos que vayan surgiendo en la operación; de esta manera el equipo aprende de las experiencias y colabora internamente para resolver conflictos. Estas reuniones periódicas también sirven para realizar modificaciones a los instrumentos.

2. Evaluación interna

Este tipo de evaluación se realiza unos seis meses después de iniciada la operación formal de los SPJ, y la aplica usualmente alguien de la misma institución que tenga pleno conocimiento del modelo o la persona que asesoró en el desarrollo del mismo.

Durante esta evaluación se recaba información estadística, se revisan las carpetas, se realizan entrevistas con los operadores y se hacen observaciones a las entrevistas y supervisiones. Al final, el evaluador elabora un reporte, detallando los problemas que identificó, con sus respectivas soluciones, las cuales han de ser implementadas para afinar el modelo y los instrumentos.



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.









ANEXOS

ANEXO 1: Regulación de los SPJ en el Código Procesal Penal del Estado de Hidalgo

Artículo 239. Notificación a la Oficina de Servicios Auxiliares para Medidas Cautelares.

En caso de aprehensión por orden judicial, o de detención por flagrancia o caso urgente, el Ministerio Público notificará a la oficina de Servicios Auxiliares para Medidas Cautelares para que pueda entrevistar al aprehendido o detenido antes de la audiencia de vinculación a proceso.

...

CAPÍTULO IX

MEDIDAS CAUTELARES

SECCIÓN I

SERVICIOS AUXILIARES PARA MEDIDAS CAUTELARES

Artículo 262. Ubicación.

Los servicios auxiliares para medidas cautelares dependerán del Consejo de la Judicatura, de conformidad con lo dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.

Artículo 263. Objeto de los servicios.

La Oficina de Servicios Auxiliares para Medidas Cautelares, tiene por objeto proporcionar al juez la información necesaria para decidir sobre la necesidad de imponer medidas cautelares, de modo que el imputado cumpla con sus obligaciones procesales.

Artículo 264. Principios

Los funcionarios de la Oficina de Servicios Auxiliares para Medidas Cautelares se regirán por los siguientes principios:

I. Imparcialidad. Los funcionarios trabajan para auxiliar al juez en la toma de decisiones sobre medidas cautelares y en la supervisión de los imputados, sin inclinarse indebidamente a favor o en contra de alguna de las partes;

II. Objetividad. Los funcionarios deberán ser objetivos en la elaboración de sus reportes y no discriminarán a la personas por motivos de raza, religión, origen nacional o étnico, género,

orientación sexual, condición social o por cualquier otro motivo;

III. Confidencialidad. Los funcionarios deben guardar reserva y abstenerse de proporcionar información a terceros ajenos al propósito del servicio.

Artículo 265. Utilización de la información suministrada por el imputado.

Para incentivar que el imputado suministre información veraz y completa al personal de los Servicios Auxiliares para Medidas Cautelares, la información no podrá ser usada para demostrar su participación en el delito que se le atribuye. Salvo las excepciones previstas por la ley, la información sólo se usará para decidir acerca de la necesidad de imponer medidas cautelares.

La información recabada durante la supervisión podrá ser utilizada cuando verse sobre la comisión de un nuevo delito o un delito cuya comisión continúe durante el período de aplicación de la medida cautelar, así como para la aplicación de la suspensión del proceso a prueba.

Artículo 266. Facultades y obligaciones El servicio auxiliar para medidas cautelares tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Entrevistar al imputado previamente a la realización de cualquier audiencia sobre medidas cautelares, para obtener información relevante para decidir sobre las medidas cautelares. Antes de empezar la entrevista, el funcionario del servicio auxiliar debe hacerle saber el objetivo de la misma, que tiene derecho a que su defensor esté presente durante la

misma, que puede abstenerse de suministrar información y que aquella que proporcione no podrá ser usada para demostrar su culpabilidad. La entrevista se podrá llevar a cabo sin la presencia del defensor, si el imputado lo consiente;

II. Verificar la información proporcionada por el imputado y recolectar aquella otra que sea relevante para decidir o modificar las medidas, de modo tal que éstas resulten adecuadas para que el imputado cumpla con sus obligaciones procesales. La información deberá incluir datos sobre la historia personal del imputado, sus lazos con la comunidad, relaciones familiares, amistades, empleos, lugares de residencia, estudios, antecedentes penales, y cualquier otra información pertinente;

III. Elaborar reportes para el juez que contengan la información recabada en sus indagaciones. En caso de urgencia el reporte podrá hacerse de manera verbal en una audiencia ante el juez con la presencia de las partes. Cuando la publicidad afecte innecesariamente los derechos del imputado, a solicitud de éste, la audiencia podrá celebrarse en privado, siempre que sea grabada y preservada en el registro, bajo reserva, hasta que no exista justificación para levantarla;

IV. Entregar a las partes, al inicio de la audiencia en la que se discutan medidas cautelares, copias de los reportes relacionados con las mismas y recogerlos al término de la audiencia;

V. Supervisar y dar seguimiento a las medidas cautelares impuestas, distintas a la prisión preventiva, vigilar el estricto cumplimiento por parte del imputado de las obligaciones impuestas, y hacer recomendaciones sobre cualquier



cambio que amerite alguna modificación de las medidas;

Artículo 267. Facultades complementarias

Para cumplir con sus facultades de supervisión y vigilancia de medidas cautelares, los servicios auxiliares podrán:

I. Establecer las condiciones y la periodicidad en que los imputados deben reportarse, canalizar a los imputados a servicios sociales de asistencia públicos o privados, en materia de salud, empleo, educación, vivienda y apoyo jurídico;

II. Realizar visitas no anunciadas en los domicilios o lugares de trabajo de los imputados;

III. Requerir que los imputados proporcionen muestras clínicas para detectar el posible uso de alcohol, en su caso, o de drogas prohibidas;

IV. Supervisar que las personas e instituciones a las que el juez encargue el cuidado del imputado, cumplan las obligaciones contraídas; y solicitar a los imputados informes y reportes que sean necesarios para verificar el cumplimiento de las condiciones impuestas;

V. Revisar y recomendar el cambio de las condiciones de las medidas impuestas al imputado, de oficio o a solicitud de parte, cuando cambien las circunstancias originales que sirvieron de base para imponer la medida;

VI. Informar al juez de cualquier violación a las medidas y condiciones impuestas y recomendar las modificaciones que estime pertinentes; y

VII. Solicitar y proporcionar información a las oficinas con funciones similares de la Federación o de los Estados.

Artículo 268. Incumplimiento de obligaciones

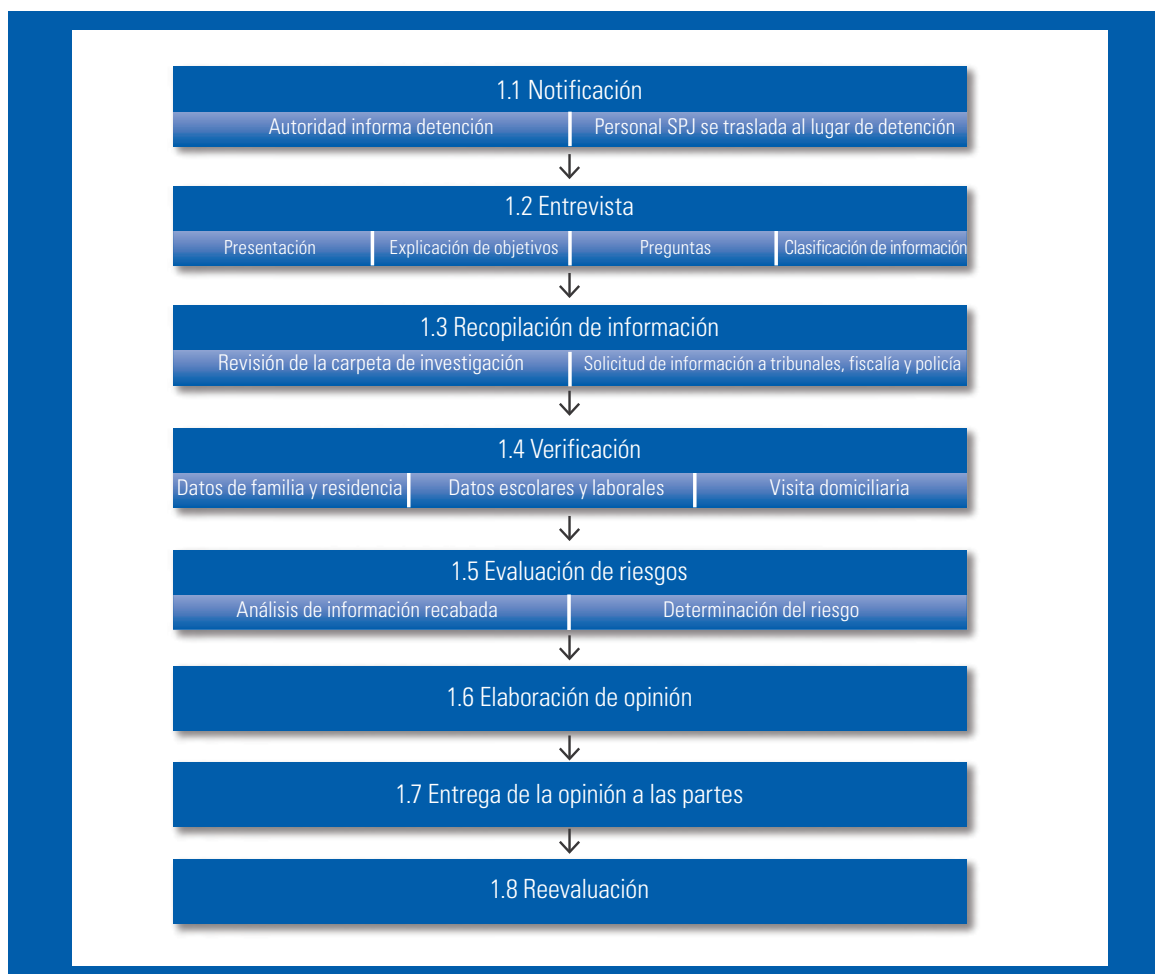
Cuando el incumplimiento o la violación a las medidas impuestas pueda implicar que se deba librar una orden de aprehensión o de cateo, los servicios auxiliares de medidas cautelares procederán de inmediato a comunicarle la situación al juez y al Ministerio Público, para que éstos dispongan lo que corresponda.





ANEXO 2

PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE LA UMECA PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MORELOS





ANEXO 3

FORMATO DE ENTREVISTA DE EVALUACIÓN DE LA UMECA PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MORELOS

1. DATOS GENERALES											
No. de Carpeta de Investigación	Nombre: (Nombre(s) Apellido Paterno Apellido Materno)					Género		Fecha de Nacimiento		Edad	
						M	F	/	/19		
Lugar de Nacimiento	Localidad / Ciudad					Municipio		Estado			
	Calle	No.	Colonia		Municipio	Estado	Casa Propia	si		no	
Calles sin Nombre (No Recuerda Domicilio)											
Descripción de cómo llegar al domicilio (color de casa, ruta, etc.).											
¿Cuánto tiempo tiene viviendo en este domicilio?	Estancia		Teléfono de Domicilio Primario		Celular						
	Días	Horario									
En caso que la persona viva en dos domicilios, solicitar la información del secundario.											
Domicilio Actual Secundario	Calle	No.	Colonia		Municipio	Estado	Casa Propia	si		no	
Calles sin Nombre (No Recuerda Domicilio)											
Descripción de cómo llegar al domicilio (color de casa, ruta, etc.).											
¿Cuánto tiempo tiene viviendo en este domicilio?	Estancia		Teléfono de Domicilio Secundario		Celular						
	Días	Horario									
Estado Civil	Soltero		Casado (Cuánto Tiempo)		Unión Libre (Cuánto Tiempo)		Hijos				
2. DATOS FAMILIARES											
Personas con las que habita la persona.											
Nombre		Parentesco		Ocupación		Edad		Identificación			
OBSERVACIONES (Adolescente no tiene donde vivir, existe violencia y etc):											
Nombre de adulto dispuesto a acompañarlo durante el proceso:											

8. ENTORNO SOCIAL									
¿Padece de alguna enfermedad o condición física? <small>(Tuberculosis, Hepatitis, Alergias, Embarazo, Tiempo de gestación, Lactancia, etc.)</small>									
OBSERVACIONES <small>(Cooperación, atención, ansioso, etc.)</small>									
ALTO: LOS SIGUIENTES DATOS SE OBTIENEN DE LA CARPETA DE INVESTIGACIÓN DE LA INFORMACIÓN POLICIAL, DE LA FISCALÍA O DEL TRIBUNAL BAJO NINGUNA CIRCUNSTANCIA SE LE SOLICITARÁ ESTA INFORMACIÓN A LA PERSONA ENTREVISTADA									
9. INFORMACIÓN DEL PROCESO ACTUAL <small>(Analizar la carpeta de Investigación)</small>									
Conducta(s) Antisocial(es)		No Grave	Grave	Federal					
Lugar de Detención		Autoridad que Realizó la Detención			Detención		Puesta Disposición		
					Fecha		Hora		Hora
¿Detuvieron a otras personas junto con el entrevistado?		Si		No		Nombre(s)		Relación con el Adolescente	
Comportamiento a la hora de la Detención <small>(Violencia, Persecución, Violencia, etc.)</small>									
Nombre de la Víctima		Relación con la Víctima		No.		Colonia		Municipio	
Domicilio de la Víctima		Calle		No.		Colonia		Municipio	
10. PROCESOS PENDIENTES/ANTERIORES									
Primer Proceso		Otro Proceso Abierto			Más de 1 Proceso				
Cumplió con Medidas Cautelares (Si o No)		Cumplió con SCPP (Si o No)							
Permitió o Colaboró con Procesos Anteriores (Si o No)									
EVALUADOR		Nombre: _____ Fecha: _____							
		Firma: _____							

ANEXO 4

INSTRUMENTO DE EVALUACIÓN DE RIESGOS DE LA UMECA PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MORELOS

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)

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

FÓRMULA: (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+	

EVALUADOR

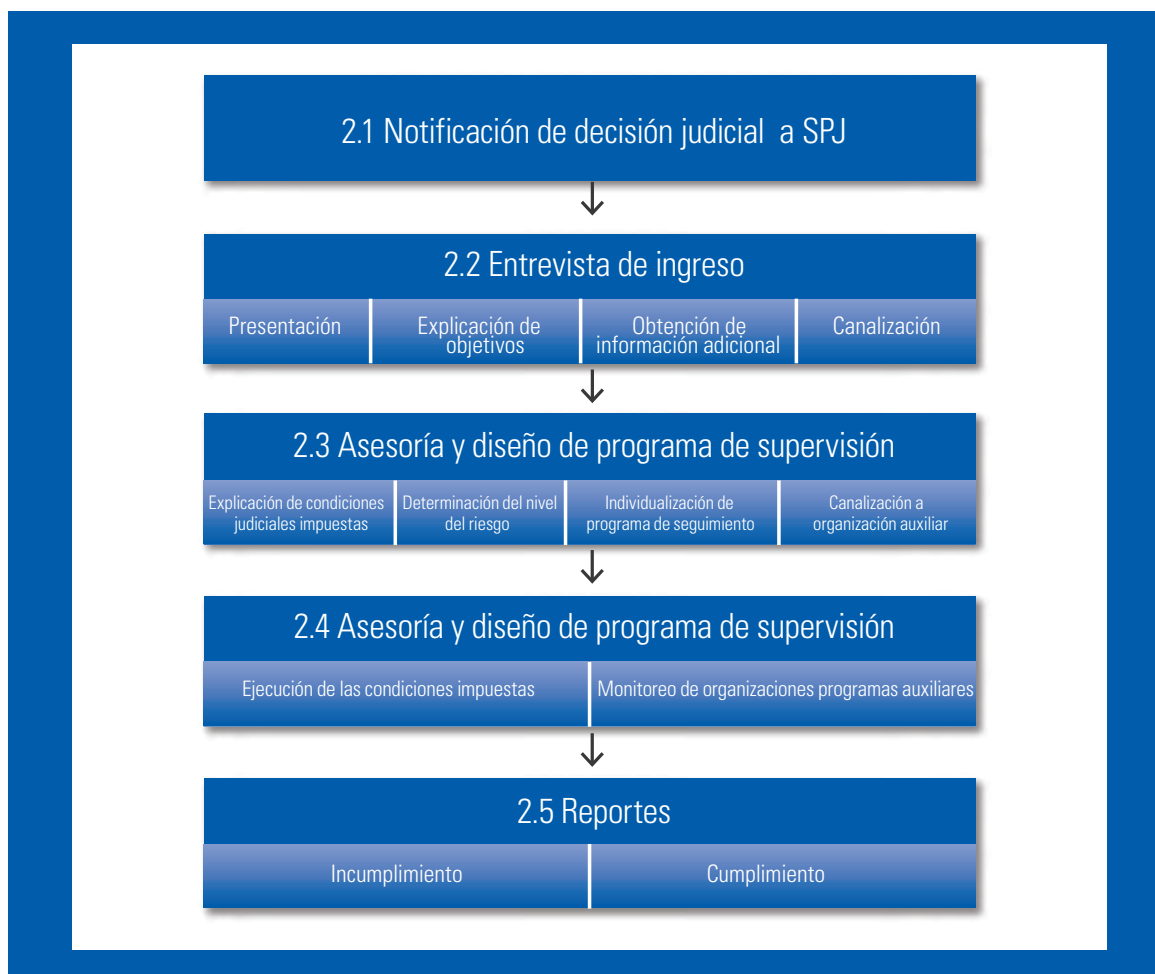
Nombre: _____

Firma: _____

Fecha: _____

ANEXO 5

PROCEDIMIENTO DE SUPERVISIÓN DE LA UMECA PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MORELOS





ANEXO 6

CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y LA UMECA PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MORELOS

CONVENIO DE COLABORACIÓN PARA EL CUMPLIMIENTO DE MEDIDAS CAUTELARES Y SANCIONADORAS EN LIBERTAD A CUMPLIR, DENTRO DEL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL, EN EL MARCO DE LA REFORMA INTEGRAL DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN EL ESTADO DE _____, EN ADELANTE “**EL OBJETO**”, QUE CELEBRAN POR UNA PARTE LA DIRECCIÓN GENERAL DE EJECUCIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES, EN ADELANTE “**LA DIRECCIÓN**”, Y POR LA OTRA PARTE _____, DIRECTOR GENERAL DE _____ ASOCIACIÓN CIVIL, EN ADELANTE “**LA ASOCIACIÓN**”, CONFORME A LOS SIGUIENTES ANTECEDENTES, DECLARACIONES Y CLÁUSULAS:

ANTECEDENTES

1.- El 12 de diciembre de 2005 el Ejecutivo Federal publicó el decreto de reforma en el Diario Oficial de la Federación, el cual modificó el Artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual, queda establecido, que la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán un sistema integral de Justicia para Adolescentes, que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, que velará por los derechos fundamentales que les reconoce la Constitución, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos; asimismo, el referido texto constitucional, dispone que dicho sistema, en cada orden gubernamental, estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes, mismas que podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.



2.-

DECLARACIONES

I.- DECLARA “LA DIRECCIÓN” POR CONDUCTO DE SUS REPRESENTANTES:

I.1.- Que es una entidad libre, soberana e independiente y con fundamento en los artículos 40 y 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, forma parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos, que en términos del Artículo __ el Poder Ejecutivo se deposita en un Gobernador Constitucional y que para el desempeño de las funciones encomendadas se auxilia de secretarías de despacho.

I.2.- Que sus representantes _____, cuentan con facultades suficientes para llevar a cabo la celebración del presente convenio de colaboración de conformidad a lo dispuesto por los artículos _____.

I.3.- Que con fecha _____ se creó la Dirección General de Ejecución de Medidas Cautelares, dependiente de _____.

I.4.- Que señalan como domicilio _____.

I.5.- ...

II.- DECLARA “LA ASOCIACIÓN” POR CONDUCTO DE SU REPRESENTANTE:

II.1.- Que es una asociación civil legalmente constituida bajo las leyes mexicanas, “_____”, con domicilio en la ciudad y duración de ____ años, tal y como consta en la escritura pública número _____, volumen ____ con folio _____ otorgada ante la fe del Notario Público No. _____ con fecha del ____ de ____ de _____, inscrita en la Dirección General del Registro Público de Personas Morales del Registro Público de la Propiedad y de Comercio en el folio número _____, con fecha ____ de _____ del año ____.

II.2.- Que conforme a la escritura antes mencionada y a la modificación a los estatutos sociales formalizada en la escritura número _____, la asociación civil tiene por objeto, entre otros: A).-; B).-; C.-; y D).- ...





II.3.- Que su representante, el Lic. _____, cuenta con las facultades suficientes para suscribir el presente convenio, conforme lo dispone el Artículo _____ de los estatutos contenido en el acta constitutiva de la asociación, conforme el acta protocolizada en el instrumento notarial número _____, otorgada ante la fe del Lic. _____, Notario No. 1 _____, mismas que no le han sido revocadas, ni limitadas en forma alguna a la fecha. Documento que se encuentra inscrito en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio en el folio de personas morales número _____ con fecha ____ de abril del año ____.

II.4.- Que su representante se identifica con credencial de elector expedida por el Instituto Federal Electoral con número _____ en donde consta su fotografía y firma (o pasaporte de los Estados Unidos Mexicanos expedido a su favor por la Secretaría de Relaciones Exteriores con número _____, en donde consta su fotografía y firma).

II.5.- Que tiene su domicilio en _____, y cuenta con su Registro Federal de Contribuyentes otorgado por el Servicio de Administración Tributaria número _____.

III.- LAS PARTES DECLARAN:

III.1.- Que reconocen en forma recíproca la personalidad con la que se ostentan y comparecen a la suscripción de este Convenio de Colaboración.

III.2.- Que se encuentran en plena disposición de aportar el apoyo necesario a fin de dar cumplimiento a “El Objeto” mediante la colaboración y el desarrollo de actividades comunes.

III.3.- Que cuentan con los medios necesarios para proporcionarse recíprocamente la colaboración y apoyo para la consecución de “El Objeto” de este Convenio.

Enteradas las partes de las declaraciones que anteceden, convienen en celebrar el presente convenio de colaboración, por lo que al efecto otorgan las siguientes:

CLÁUSULAS

PRIMERA.- OBJETO: El presente convenio tiene por objeto establecer las bases de colaboración entre las partes firmantes, en la supervisión del cumplimiento de las medidas cautelares.

SEGUNDA.- OBLIGACIONES DE LAS PARTES: Para la debida implementación del presente Convenio, las partes asumen las siguientes obligaciones:

I.- DE LAS OBLIGACIONES DE “LA DIRECCIÓN”

- a) Designar a un representante que fungirá como enlace responsable de mantener la comunicación y coordinación entre **“La Dirección”**, y **“La Asociación”** dentro de los treinta (30) días naturales siguientes a la firma del presente convenio; asimismo, en caso de cualquier cambio que afecte al enlace, notificar con cinco días (5) de anticipación, primeramente vía telefónica, posteriormente por correo electrónico y concluyendo el proceso formal con un oficio.
- b) Brindar capacitación a **“La Asociación”** sobre el sistema de justicia penal y derechos humanos.
- c) Brindar la información necesaria a **“La Asociación”** para facilitar su trabajo en la supervisión de las medidas judiciales.
- d) Brindar a **“La Asociación”** talleres, capacitación y los formatos necesarios para la elaboración de reportes e informes de las medidas cautelares.
- e) Ofrecer retroalimentación a **“La Asociación”** sobre el cumplimiento de las medidas cautelares de los imputados y su trabajo de supervisión.
- f) Canalizar al imputado a **“La Asociación”** con la documentación necesaria, es decir la decisión judicial, para la ejecución de la actividad de supervisión de las medidas cautelares.
- g) Requerir a **“La Asociación”** los reportes e informes con tiempo oportuno para su elaboración y ofrecer apoyo técnico para el cumplimiento de los mismos.
- h) Informar a **“La Asociación”** sobre programas y oportunidades de financiamiento provenientes de fuentes federales e internacionales así como brindarles apoyo técnico para la elaboración de propuestas.



i) Programar talleres sobre recaudación de fondos, administración y gestión para **“La Asociación”**.

II.- OBLIGACIONES DE **“LA ASOCIACIÓN”**

a) Designar a un representante que fungirá como enlace responsable de mantener la comunicación y coordinación entre **“La Dirección”** y **“La Asociación”** dentro de los treinta (30) días naturales siguientes a la firma del presente convenio; asimismo, en caso de cualquier cambio que afecte al enlace, notificar con cinco días (5) de anticipación, primeramente vía telefónica, posteriormente por correo electrónico y concluyendo el proceso formal con un oficio.

b) Sujetar su actuación a los programas individualizados que le sean proporcionados por **“La Dirección”** velando por su debido cumplimiento, y en ningún caso los podrá variar ni requerir al adolescente condiciones no expresas en la decisión judicial.

c) Velar porque el imputado bajo su custodia no evada el cumplimiento de la medida cautelar impuesta, dando parte de manera inmediata, y bajo su responsabilidad, a **“La Dirección”** respecto de cualquier irregularidad que advierta al respecto.

d) Otorgar las facilidades necesarias a **“La Dirección”** para la verificación del cumplimiento de la actividad asignada al imputado en el cumplimiento de la medida cautelar o sancionadora impuesta al adolescente por la autoridad judicial.

e) Elaborar los reportes e informes requeridos por **“La Dirección”** sobre las actividades del imputado para el cumplimiento de las medidas cautelares y enviarlos a **“La Dirección”** con la periodicidad que ésta determine de acuerdo a la decisión judicial.

f) Brindar apoyo de acompañamiento a los imputados canalizados por **“La Dirección”**, así como a sus familias para el cumplimiento de las condiciones judiciales.

g) Integrar al imputado a sus programas existentes para el seguimiento de medidas cautelares.

h) Participar en las reuniones, talleres y capacitación que **“Las Partes”** realicen con el objeto de mejorar la ejecución del presente Convenio y el servicio que se le brinde al imputado.



i) Apoyar la difusión y concientización sobre el funcionamiento de la reforma de justicia penal, en particular sobre el cumplimiento de medidas cautelares.

j) En caso de que **“La Asociación”** considere que no puede llevar a cabo la supervisión del imputado que **“La Dirección”** le remita, notificará a ésta de inmediato para que **“La Dirección”** lo canalice a otra asociación; **“La Asociación”** no podrá canalizar unilateralmente a un imputado a otra institución.

TERCERA.- DEL COMITÉ DE EVALUACIÓN: “La Dirección” y “La Asociación”, por conducto de sus titulares o a través de los representantes designados, constituirán un **“Comité de Evaluación”**, el cual se reunirá por lo menos una vez cada tres (3) meses, o antes si la urgencia del caso lo requiere, con el objeto de evaluar la aplicación de las medidas cautelares y los programas individualizados que se encuentren bajo la guarda o custodia de la asociación.

Las reuniones serán convocadas por **“La Dirección”**, cuyo representante las presidirá; de las mismas se levantará acta circunstanciada; será obligación de **“La Asociación”** acatar las medidas preventivas o correctivas que este **“Comité de Evaluación”** determine, en relación con los imputados bajo su guarda o custodia.

CUARTA.- DE LAS RELACIONES LABORALES: “Las Partes” serán laboralmente responsables únicamente respecto de los servidores públicos o empleados dependientes de cada una de ellas, en los términos de participación que señala este Convenio.

En el caso de que el imputado preste un servicio personal subordinado para **“La Asociación”**, ésta será responsable del cumplimiento de sus obligaciones laborales, sin que **“La Dirección”** pueda considerarse, en forma alguna, patrón solidario o sustituto.

QUINTA.- DE LA RESPONSABILIDAD DE LA ASOCIACIÓN:

I. **“La Asociación”** será responsable de los daños y perjuicios que pudieran causarse al imputado bajo su guarda o custodia, en los siguientes supuestos:

a) En caso de inobservancia del programa individualizado aprobado por **“La Dirección”**, poniendo en riesgo la integridad física o emocional del imputado;



b) Por divulgar los datos personales del imputado, violando su derecho a la confidencialidad; y

c) Por cualquier otra causa análoga que le genere daño físico o emocional al imputado, siempre y cuando se acredite que fue causado por culpa o negligencia de **“La Asociación”**.

II. “La Asociación” estará exenta de responsabilidad, en los siguientes casos:

a) En caso de que los daños se generen por causa fortuita o fuerza mayor;

b) En caso de que los daños se generen por causa atribuible al propio imputado; y

c) En caso de que el imputado incumpla con las condiciones de las medidas cautelares impuestas..

En cualquiera de estos supuestos, **“La Asociación”**, bajo su responsabilidad, deberá dar cuenta inmediata a **“La Dirección”**, para que se tomen las medidas pertinentes.

SEXTA.- DEL CONVENIO Y SUS MODIFICACIONES: El presente Convenio podrá ser modificado o adicionado por voluntad de “Las Partes”. Estas modificaciones se harán por escrito y se adherirán al presente Convenio para formar parte integrante del mismo, siendo obligatorias para los suscribientes desde la fecha de su suscripción hasta la vigencia del mismo. Estas modificaciones se harán en el entendido de que tendrán como única finalidad perfeccionar y coadyuvar en el cumplimiento de su objeto.

SÉPTIMA.- VIGENCIA: Este instrumento tendrá vigencia a partir de la fecha de su firma y hasta el cumplimiento de su objeto.

Sin embargo, podrá darse por concluido anticipadamente, previa opinión del “Comité de Evaluación” previsto en la Cláusula **TERCERA** de este Convenio, en los siguientes casos:

a) Por voluntad expresa de las partes;

b) Por imposibilidad de **“La Asociación”** para dar cumplimiento a las obligaciones a su cargo;



c) Por omisión de **“La Asociación”** en el seguimiento y aplicación de los programas individualizados;

d) Por cualquier otra causa análoga, a juicio del “Comité”, de tal manera grave que pudiera atentar contra la seguridad de los imputados sujetos a la guarda y custodia de **“La Asociación”**.

OCTAVA.- DE LA CONTROVERSIA Y JURISDICCIÓN: **“Las Partes”** manifiestan que el presente Convenio es producto de su buena fe, por lo que realizarán todas las acciones posibles para su cumplimiento pero que, en caso de cualquier controversia que se derive del mismo, respecto a su interpretación, formalización, ejecución o cumplimiento, esta será resuelta de común acuerdo por ambas partes, conforme al derecho aplicable

Leído el presente Convenio y estando **“Las Partes”** plenamente enteradas y de acuerdo con el alcance y contenido legal de todas sus cláusulas, lo firman en tres tantos al margen de todas las hojas, a excepción de la última que se firma al calce, de conformidad y para debida constancia, correspondiendo un ejemplar para cada suscribiente, en _____ a los ____ días del mes de ____ año _____-.

POR “LA DIRECCIÓN”

(Nombre)

POR “LA ASOCIACIÓN”

(Nombre)









Open Society Justice Initiative

Open Society Justice Initiative se sirve de la ley para proteger y empoderar a personas en todo el mundo. Promueve los derechos humanos y desarrolla la capacidad legal para lograr sociedades abiertas a través de litigios, incidencia, investigación y asistencia técnica. Fomenta la rendición de cuentas por crímenes internacionales, combate la discriminación racial y la condición de apátrida, apoya la reforma de la justicia penal, aborda los abusos relacionados con la seguridad nacional y la lucha contra el terrorismo, promueve la libertad de información y de expresión, y trabaja por eliminar la corrupción relacionada con la explotación de los recursos naturales. El equipo de la Open Society Justice Initiative opera desde Abuja, Amsterdam, Bruselas, Bishkek, Budapest, Freetown, La Haya, Londres, Ciudad de México, Nueva York, París, Phnom Penh y Washington, DC.

www.soros.org/initiatives/justice

Junta Directiva

Open Society Justice Initiative se gobierna por una junta de directores compuesta por los siguientes miembros:

Aryeh Neier (*Presidente*)

Chaloka Beyani

Maja Daruwala

Anthony Lester QC

Jenny S. Martinez

Juan E. Méndez

Diane Orentlicher

Wiktor Osiatynski

Herman Schwartz

Christopher E. Stone

Abdul Tejan-Cole

Hon. Patricia McGowan Wald

Personal

James A. Goldston, *director ejecutivo*

Robert O. Varenik, *director de programas*

Zaza Namoradze, *director de la oficina de Budapest*

Kelly Askin, *alto oficial legal, justicia internacional*

David Berry, *alto oficial, comunicaciones*

Sandra Coliver, *alto oficial legal, libertad de información y expresión*

Katy Mainelli, *directora de administración*

Chidi Odinkalu, *alto oficial legal, África*

Martin Schönteich, *alto oficial legal, justicia penal nacional*

Rupert Skilbeck, *director de litigio*

Denise Tomasini-Joshi, *oficial legal, justicia penal nacional*

Correo electrónico: info@justiceinitiative.org

www.justiceinitiative.org

Contactos

Abuja

Plot 1266/No.32

Amazon Street

Maitama, Abuja, Nigeria

Teléfono: +234 9 413-3771

Fax: +234 9 413-3772

Budapest

Oktober 6. u. 12

H-1051 Budapest, Hungary

Teléfono: +36 1 327-3100

Fax: +36 1 327-3103

Bruselas

Rue d'Idalie 9-13

B-1050 Brussels, Belgium

Teléfono: +32-2-505-4646

Fax: +32-2-502-4646

Londres

Cambridge House

100 Cambridge Grove

Hammersmith London

W6 0LE United Kingdom

Teléfono: +44 207 031 0200

Fax: +44 207 031 0201

Nueva York

400 West 59th Street

New York, NY 10019, USA

Teléfono: +1 212-548-0157

Fax: +1 212-548-4662

Washington DC

1120 19th Street, N.W.,

8th Floor

Washington, DC 20036 USA

Teléfono: +1 202 721 5600

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 transparente, 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 Proyecto Presunción de Inocencia en México, 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 USAID—. Aquí aportan toda esa experiencia práctica, sin dejar cabos sueltos.

Ahora lo 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.



Proyecto Presunción de Inocencia

El Proyecto Presunción de Inocencia en México del Instituto de Justicia Procesal Penal se propone ser referente en la **reforma penal** sobre la prisión preventiva, cuya aplicación indiscriminada atenta contra el debido proceso y produce elevados costos económicos y sociales para los imputados y sus familias, las comunidades, los ciudadanos y el gobierno. Provee soluciones normativas e institucionales, y promueve alianzas con expertos e instituciones en favor de iniciativas ciudadanas y gubernamentales enfocadas en que el uso de la prisión sin condena en el sistema de justicia penal mexicano sea equitativo, racional y esporádico, apegándose a los **estándares internacionales** y los derechos fundamentales previstos en la **Constitución**.