

POLICY BRIEF 3

IMPULSAR EL USO DE MEDIDAS CAUTELARES DISTINTAS A LA PRISIÓN.

Ana Aguilar García

Directora de proyectos del Instituto de Justicia Procesal Penal, A.C.



PROYECTO JUSTICIA

RESUMEN

El abuso de la prisión preventiva en México ha impactado negativamente en el sistema de justicia penal y, en específico, el sistema penitenciario. En este contexto resulta necesario el incremento de medidas cautelares distintas a la prisión que respeten el derecho a la presunción de inocencia y posibiliten a toda persona a enfrentar su proceso en libertad. Uno de los mayores desafíos de la reforma penal consiste en garantizar que la libertad sea la regla y no la excepción.

CONTEXTO

Las **medidas cautelares o de coerción personal**, son providencias judiciales fundadas en el principio de presunción de inocencia con fines estrictamente procesales, que restringen la libertad de los o las imputados con un delito, mientras enfrentan el proceso penal en su contra. Estas medidas pueden ser de varios tipos, según limiten la libertad de la persona; la obliguen a realizar ciertas conductas o le prohíban otras; o le restrinjan derechos.¹

Los fines procesales reconocidos como legítimos, de acuerdo al sistema interamericano, son la comparecencia en juicio² del o la imputado y evitar la obstaculización del proceso³. Por su naturaleza, las medidas cautelares no pueden ser impuestas como penas anticipadas o con el objetivo de reinserción social. La necesidad, la proporcionalidad y la excepcionalidad son principios que deben regir la solicitud de cautela por parte del ministerio público y la decisión judicial. Por lo tanto, tampoco la sola gravedad del delito puede ser el único criterio de solicitud de imposición de aquellas⁴.

La regulación de las medidas cautelares ha causado preocupación desde el inicio de la implementación del sistema penal acusatorio en México. El establecimiento de alternativas a la prisión preventiva es, sin duda, una decisión de política criminal que reconoce aquella como una medida de último recurso y a la libertad como regla, pero que ha generado percepciones de impunidad con base en el argumento de “puerta giratoria”. Como ha sido ampliamente documentado, el abuso de la prisión preventiva impacta el sistema de reinserción social pues provoca sobrepoblación en los centros penitenciarios, cuya capacidad de atención a las necesidades y derechos de las personas privadas de libertad disminuye sensiblemente.

Recientemente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos documentó que más del 40% de las personas privadas de libertad lo están sin condena, “las cuales se encuentran en las mismas condiciones y expuestas por igual a los motines, las fugas, la violencia,



el consumo de drogas, los homicidios y el autogobierno imperante en las cárceles”⁵. Está probado, además, que la prisión preventiva no es un recurso efectivo para contrarrestar la inseguridad o para reducir la incidencia delictiva, ni es cierto que sea una herramienta efectiva para detener a los “sujetos peligrosos”⁶. Por lo contrario, su uso excesivo acarrea altos costos sociales y económicos⁷.

DIAGNÓSTICO

Antes de 2008, estados como Oaxaca y Chihuahua instrumentaron la reforma al sistema de justicia penal con códigos procesales que no preveían la división entre delitos graves y no graves. De esta manera, toda persona tenía la posibilidad de enfrentar su juicio en libertad de acuerdo con la necesidad de cautela acreditada por el ministerio público, independientemente del delito imputado. No obstante, la reforma de 2008 incorporó una de las disposiciones más restrictivas en materia de prisión preventiva, sin precedente nacional ni regional. El artículo 19⁸ integró la presunción de culpa al texto constitucional al considerar fines extraprocesales para la imposición de medidas cautelares y además un catálogo de delitos por los que los jueces están obligados a dictar prisión preventiva de manera oficiosa.⁹

Ante este panorama normativo, derechos como la libertad personal y la presunción de inocencia entraron en fuerte tensión con la política criminal instaurada desde entonces, afectando de manera importante la política pública del sistema penal, en particular del sistema penitenciario. Estados como Chihuahua aprovecharon el estándar constitucional para promulgar reformas considerablemente restrictivas al régimen de libertad personal durante el proceso penal¹⁰. Mientras, normativamente y en la práctica, otras entidades se valieron de la norma constitucional para mantener políticas *punitivistas* que dejaron ver que la prisión preventiva es la regla y no la excepción.

Un signo de lo anterior es la información proporcionada por el Observatorio Ciudadano del Sistema de Justicia (OCSJ) que señala que en el estado de Morelos – una de las entidades que aplica el sistema acusatorio en todo su territorio - en el año de 2012 al 67% de las personas imputadas se les dictó la medida cautelar de prisión preventiva; mientras que de enero a junio de 2013 esa misma medida se impuso al 64.6% de las personas sujetas a proceso penal. En el mismo sentido, en el distrito de Mexicali en Baja California, en 2012 se impuso la medida cautelar de prisión preventiva al 68.2% de las personas imputadas, mientras que de enero a junio de 2013 ese porcentaje fue de 61.65%¹¹.

Considerar alternativas a la prisión preventiva fue y es una decisión de política pública. Sin embargo, a lo largo de varios años, la falta de sistemas efectivos de gestión de las medidas cautelares, es decir, de mecanismos que por lo menos permitan la supervisión de las personas imputadas para lograr su comparecencia en juicio, también ha impulsado prácticas que han restringido su aplicación para enfrentar las críticas que consideran que el nuevo sistema es fuente de impunidad. Así, el uso indiscriminado de la prisión preventiva



más la falta de mecanismos efectivos de administración de las medidas cautelares en libertad – en un contexto donde los derechos humanos han tomado especial relevancia dentro del orden jurídico mexicano gracias a la reforma de 2011 - representa uno de los grandes retos para la implantación del sistema acusatorio.

Afortunadamente, estados como Morelos, Baja California y Puebla ya han incluido unidades de medidas cautelares en sus respectivos sistemas, modelos pioneros y hasta el día de hoy exitosos, de lo que actualmente es conocido como los Servicios Previos al Juicio¹². Estos fueron regulados expresamente por el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP)¹³ con lo cuál éste reconoce la importancia de una política pública que propicie la libertad como regla y no la prisión. Aún así, el código queda a deber pues mantiene, en lo general, el régimen constitucional de prisión preventiva.

RECOMENDACIONES

Todo lo anterior permite emitir algunas recomendaciones importantes para quienes están encargados de la política pública de las medidas cautelares, como son:

1. Promover la reforma constitucional que excluya el catálogo constitucional de delitos por los que procede la prisión preventiva oficiosa y los fines extra procesales de las medidas cautelares.

2. Apoyar el monitoreo de audiencias de imposición de medidas cautelares con el fin de detectar prácticas que inhiben la concesión de medidas menos lesivas a la libertad de las personas imputadas.

3. Promover buenas prácticas como la instalación de unidades de medidas cautelares o servicios previos al juicio en los estados que no cuentan con mecanismos de evaluación del riesgo procesal y de supervisión, en cumplimiento a los dispuesto por el CNPP.

4. Monitorear el desempeño de las unidades de medidas cautelares para detectar las mejores prácticas en materia de evaluación del riesgo procesal y supervisión de personas imputadas, de manera que otros estados puedan retomar los modelos más consolidados, a partir de la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales.

5. Inyectar recursos suficientes al sistema penitenciario para garantizar los derechos que asisten a las personas privadas de libertad en prisión preventiva como el acceso a la salud, a la seguridad personal, a la defensa adecuada, y otros derechos en juego.

6. Inyectar recursos suficientes para la administración de medidas en libertad con el fin de contrarrestar las percepciones de impunidad.

7. Incorporar la visión de derechos humanos en la creación de las unidades de medidas cautelares, como autoridades obligadas a su respeto y protección.



REFERENCIAS

1. El artículo 155 del Código Nacional del Procedimientos Penales señala catorce tipos de medidas cautelares: la garantía económica, la firma periódica, el embargo de bienes, la inmovilización de cuentas bancarias y valores; prohibición de salir de cierto ámbito territorial; sometimiento al cuidado de alguna persona o institución; prohibición de concurrir a ciertos lugares; prohibición de acercarse o convivir con ciertas personas; la separación del domicilio; suspensión temporal en el ejercicio de un cargo o profesión; monitoreo electrónico; arraigo domiciliario; y prisión preventiva.
2. Corte IDH, Bayarri vs. Argentina, sentencia del 30/11/2008, Serie C No. 187, párr. 74.
3. CortelIDH, Caso Suárez Rosero. Sentencia de 12/11/1997. Serie C No. 35, párr. 77, Cfr. Caso Tibi, sentencia de 7/9/2004, Serie C No. 114, párr. 180, . Caso Acosta Calderón, Sentencia de 24 de junio de 2005. Serie C No. 129, párr. 111.
4. Caso Suárez Rosero, op. cit. párr. 97 y 98.
5. Cfr. *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas* [Preparado por la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos]. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Diciembre, 2013. Párr. 72 Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/ppi/informes/pdfs/Informe-PP-2013-es.pdf> . De acuerdo a este reporte, México cuenta con un nivel de hacinamiento de 26%. Ver también *La Cárcel en México, ¿para qué?* [en línea], México, México Evalúa. Centro de Análisis de Políticas Públicas. Agosto, 2013. Pp. 4-6, Disponible en: http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/08/MEX-EVA_INDIX-CARCEL-MEXICO-VF.pdf
6. Cfr. Zepeda Lecuona, Guillermo, *Los mitos de la prisión preventiva en México*. 2ª ed. Serie Prisión Preventiva, Open Society Justice Initiative, México, 2010.
7. Cfr. Zepeda Lecuona, Guillermo, *¿Cuánto cuesta la prisión sin condena? Costos económicos y sociales de la prisión preventiva en México*. Serie Prisión Preventiva, Open Society Justice Initiative, México, 2009.
8. Texto aplicable para los estados donde el sistema acusatorio está vigente, de acuerdo al artículo transitorio Segundo, de la reforma del 18 de junio de 2008.
9. El Artículo 19 constitucional en el segundo párrafo establece: “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, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, 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.”
10. Cfr. Carlos Ríos Espinosa, “El proceso acusatorio en el estado de Chihuahua y el homicidio de Rubí Fraire. Razones para no eliminar al mensajero”, [en línea], en Cienfuegos Salgado, David y Froto Madariaga, Germán (coord.), *Los derechos humanos en el momento actual*, [en línea], México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila, Poder Judicial del Estado de Coahuila, Universidad Autónoma de Coahuila, Editorial Laguna, 2012. p. 405. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3171>
11. Informe presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la audiencia solicitada y concedida dentro del 150º periodo ordinario de sesiones, sobre los desafíos en la implementación de la reforma del sistema de justicia penal en México, del 24 de marzo de 2014.
12. Servicios de carácter administrativo que evalúan el riesgo procesal de las personas para auxiliar a las partes en la generación de información veraz y objetiva sobre las condiciones particulares de las personas con el objetivo de que el juez esté en posibilidad de dictar una medida idónea de acuerdo al caso concreto; y por el otro lado, supervisan el cumplimiento de condiciones judiciales impuestas a quienes enfrentarán su juicio en libertad. Cfr. Aguilar García, Ana y Carrasco Solís, Javier, *Servicios Previos al Juicio. Manual de implementación*. Edición actualizada. Serie Prisión Preventiva. Instituto de Justicia Procesal Penal, Programa de Apoyo en Seguridad y Justicia de USAID. México, 2014.
13. Artículos 164 y 174



PROYECTO JUSTICIA es una iniciativa de CIDAC que tiene como objetivo contribuir al fortalecimiento de implementación del nuevo sistema de justicia penal en México a través del monitoreo y evaluación de su avance, así como la socialización de aspectos relevantes de la reforma aprobada en 2008 y del funcionamiento de la justicia en el país.

Acerca del CIDAC

El Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC) es un think tank independiente, sin fines de lucro, que realiza investigaciones y presenta propuestas viables para el desarrollo de México en el mediano y largo plazo. Su objetivo es contribuir, mediante propuestas de políticas públicas, al fortalecimiento del Estado de Derecho y a la creación de condiciones que propicien el desarrollo económico y social del país, así como enriquecer la opinión pública y aportar elementos de juicio aprovechables en los procesos de toma de decisión de la sociedad.



apoyado por:



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA