

**Unidad de Medidas Cautelares para Adolescentes de Morelos:
uso e integración de la información del sistema de justicia para
adolescentes para fortalecer la toma de decisiones**

Ana Aguilar¹ y Javier Carrasco Solís²

Introducción

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 (OSJI), con sede en Nueva York, y las organizaciones mexicanas Institución Renace, ABP, Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC, y Reintegra.

Bajo el liderazgo y patrocinio de OSJI, 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.

¹Instituto para la Seguridad y la Democracia, México

²Open Society Justice Initiative, New York.

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 esporádico, apegándose a los estándares internacionales y los derechos fundamentales previstos en la Constitución.

Según esos estándares, la prisión previa al juicio ha de ser una medida cautelar extrema, impuesta de manera excepcional cuando no exista otro recurso para que el imputado acuda al proceso, quede garantizado el desarrollo de la investigación y estén a salvo la seguridad de la víctima y la comunidad.

Igualmente se promueve la institucionalización de programas que permitan a los jueces determinar con certeza la detención o liberación provisional de los imputados basándose en una evaluación de riesgos científica; y que profesionalicen la supervisión de los procesados en libertad.

A través de las organizaciones mexicanas que lo conforman, para cumplir sus objetivos 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 importancia democrática de su uso adecuado y el costo-beneficio de su aplicación indiscriminada.

Dichos servicios pretenden apoyar los esfuerzos hacia la reforma penal, pero además están dirigidos a víctimas e imputados, y sus familias y comunidades, actores del sistema de justicia penal, organizaciones sociales, instituciones académicas y periodistas.

1. Antecedentes y funciones de la UMECA

El nuevo sistema de justicia penal del estado de Morelos, cuyo pilar fundamental, de acuerdo con la Constitución mexicana y las normas internacionales, es el principio de presunción de inocencia, atiende ya la problemática alrededor del abuso de la prisión preventiva y prevé medidas cautelares alternativas a ella.³

³Ver Zepeda, Guillermo, *¿Cuánto cuesta la prisión sin condena? Costos económicos y*

En este nuevo sistema, el principio de presunción de inocencia se equilibra con la seguridad ciudadana, pues se incluyen mecanismos legales que por un lado protegen aquel principio y por el otro valoran adecuadamente el grado de riesgo que representa un imputado para la víctima, para la sociedad y para la conclusión del proceso al enfrentar su juicio en libertad.⁴

El Gobierno del Estado de Morelos comprendió la tensión natural entre ambos bienes jurídicos protegidos constitucionalmente y, con el fin de fortalecer su nuevo sistema, creó la Unidad de Medidas Cautelares para Adolescentes (UMECA), institución de carácter administrativo encargada de concretar la aplicación práctica de las medidas cautelares alternativas a la privación de la libertad en el sistema de adolescentes, sin descuidar la seguridad de la comunidad.

sociales de la prisión preventiva en México. Open Society Justice Initiative. México, 2010. Disponible en: http://presunciondeinocencia.insyde.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=124.

⁴El artículo 176 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Morelos establece: "A solicitud del Ministerio Público, una vez que el imputado ha rendido su declaración preparatoria o ha manifestado su deseo de no declarar, bajo las condiciones y en la forma que fija éste Código, el juez o el tribunal pueden imponer al imputado, después de escuchar sus razones, las siguientes medidas cautelares: I. La presentación de una garantía económica...; II. La prohibición de salir del país, de la localidad en la cual reside o del ámbito territorial que fije el juez; III. La obligación de someterse al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada, que informe regularmente al juez; IV. La obligación de presentarse periódicamente ante el juez o ante la autoridad que él designe; V. La colocación de localizadores electrónicos, sin que pueda mediar violencia o lesión a la dignidad o integridad física del imputado; VI. El arraigo, en su propio domicilio o en el de otra persona, sin vigilancia alguna o con las modalidades que el juez disponga; VII. La prohibición de concurrir a determinadas reuniones o de visitar ciertos lugares; VIII. La prohibición de convivir, acercarse o comunicarse con personas determinadas, siempre que no se afecte el derecho de defensa; IX. 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; X. Internamiento en centro de salud u hospital psiquiátrico, en los casos en que el estado de salud del imputado así lo amerite; y XI. La prisión preventiva... En cualquier caso, el juez puede prescindir de toda medida cautelar, cuando la promesa del imputado de someterse al proceso sea suficiente para descartar los motivos que autorizarían el dictado de la medida conforme el artículo siguiente.

Adscrita a la Secretaría de Seguridad Pública, la UMECA es producto de tres años de esfuerzo conjunto realizado por las autoridades morelenses involucradas en el nuevo sistema de justicia penal acusatorio para adolescentes tales como el Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes (TUJA), la Fiscalía Especial para Adolescentes de la Procuraduría General de Justicia, la Defensoría Pública y la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobierno, la Secretaría Técnica para la Implementación de la Reforma, la Dirección General de Ejecución de Medidas para Adolescentes y la Subsecretaría de Reinserción Social, estas dos últimas dependientes de la Secretaría de Seguridad Pública estatal, con la asistencia técnica, a través de un convenio de colaboración, del Proyecto Presunción de Inocencia en México de Open Society Justice Initiative y el Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC, así como del Programa de Seguridad y Justicia de USAID-MSI, que intervino en diversas etapas.

La creación de la UMECA se fundamenta en las reformas constitucionales de 2005 y 2008, los estándares internacionales, el nuevo Código de Procedimientos Penales del Estado de Morelos, la Ley de Justicia para Adolescentes y la Ley de Reinserción Social y Seguimiento de Medidas Cautelares.

Su función es intervenir en la etapa previa al juicio de imposición y manejo de las medidas cautelares, a través de una evaluación socio-ambiental de las circunstancias específicas de cada imputado adolescente, y de posibles riesgos (de fuga, para la sociedad o para la víctima)⁵. Esa información es proporcionada a las partes (Fiscal y Defensor) que, a su vez, la utilizan en la audiencia de medidas cautelares, como parte de sus respectivos argumentos, de modo que el juez decida las condiciones y medidas más apropiadas en cada caso. Posteriormente, la UMECA supervisa a los adolescentes que siguen su proceso en libertad, para asegurar que cumplan las condiciones judiciales y comparezcan hasta la conclusión de sus procesos.

⁵El Código Procesal cita arriba también señala en el artículo 177, f. II que: “El juez podrá aplicar las medidas cautelares cuando concurren las circunstancias siguientes: ... II. Que exista una presunción razonable, por apreciación de las circunstancias

La implementación de la nueva unidad no sólo incluyó un trabajo coordinado entre las diversas instituciones y una larga preparación, sino la selección meticulosa del personal operativo por parte de un Comité Interinstitucional, mediante un proceso de capacitación por expertos internacionales, aplicación de exámenes de confianza requeridos y otras evaluaciones teóricas y prácticas, y una serie de entrevistas.

La UMECA involucra, a través de una red de colaboración, 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 ésta pueda acercarse a la justicia, fortaleciéndose los principios de transparencia y publicidad del sistema de justicia.⁶

del caso particular, de que el imputado represente un riesgo para la sociedad, la víctima o el ofendido.” Por su parte, el artículo 179 establece los elementos necesarios para determinar el riesgo para la sociedad 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, semilibertad, 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 co-imputados, testigos o peritos informen falsamente o se comporten de manera evasiva, o induzca a otros a realizar tales comportamientos.”

⁶Ver Tomasini-Joshi, Denise y Schönreich, Martin, *Programas de Medidas Cautelares. Experiencias para equilibrar presunción de inocencia y seguridad ciudadana*. Open Society Justice Initiative. México, 2010. Disponible en: <http://presunciondeinocencia.insyde.org.mx/images/Programas%20Medidas%20Cautelares.pdf>

2. La importancia de crear una base de datos para la UMECA.

Una característica fundamental de la UMECA es establecer una serie de indicadores basados en las condiciones socio-ambientales de los adolescentes que ayuden a determinar la probabilidad del cumplimiento de la medida cautelar, la información, después de ser corroborada y verificada por diversas fuentes, es puesta a disposición de las partes para que la usen en el marco del debate durante la audiencia. Subsecuentemente, el juez tomará la decisión basándose en la información y argumentos que las partes le presenten durante la audiencia. Por ello, la creación de una base de datos para registrar la información correspondiente a las variables e indicadores es parte integral del modelo. Así, una de las primeras actividades que llevó a cabo como Proyecto fue un diagnóstico de los sistemas de recolección de datos de todas las instituciones involucradas en el sistema de justicia penal para adolescentes.

Además de las cuestiones —por todos conocidas— de transparencia y rendición de cuentas, era importante generar la capacidad de recolección de información con el fin de contar con indicadores de desempeño del programa y de los funcionarios que lo conforman. Para alimentar la base de datos y, en consecuencia, generar dichos indicadores sería necesario obtener información personal de los adolescentes detenidos e imputados, y procesal respecto de su juicio. Para lo segundo se dependía, en gran medida, de los datos proporcionados por otras instituciones.

3. Solicitud de información y problemas enfrentados

Con la anuencia del Comité de Medidas Cautelares, se solicitó información a todas las instituciones involucradas en el sistema de justicia penal para adolescentes sobre la etapa o etapas del procedimiento que les correspondería recabar. Es importante mencionar que todas ellas, con excepción de la Dirección de Ejecución de Medidas para Adolescentes (DGEMA), de la Secretaría de Seguridad Pública —de la cual depende la UMECA— contaban con algún tipo de programa informático para recabar datos.

El primer obstáculo enfrentado fue la diferencia de *software* y de métodos de registro de datos utilizado de una institución a

otra. Más aún, la Secretaría de Seguridad Pública contaba con un sistema avanzado dadas las exigencias de la Federación en cuestiones de seguridad, pero éste no se extendía a la DGEMA, que ni siquiera contaba con un sistema de registro efectivo. Por otro lado la Procuraduría decía tener el sistema informático más avanzado, pero no alimentado. El Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes, TUJA, se encontraba trabajando en su propio sistema. La Defensoría Pública, por su parte, llevaba a cabo un registro básico en tablas de Excel.

La diferencia de *software* impedía la comunicación entre instituciones. Es decir, a decir de los encargados de informática de cada dependencia, era prácticamente imposible centralizar la información del sistema de justicia para adolescentes en una sola base de datos compartida.

Ante esta situación el Comité de Medidas Cautelares, en conjunto con el PPIM, decidió solicitar información por institución y analizarla con el fin de elaborar un diagnóstico y proponer soluciones.

La información obtenida después de la primera solicitud permitió la identificación de los siguientes problemas:

- a. *Datos sin captura.* La información solicitada no se registraba, aunque existía en los expedientes. Este problema se veía reflejado en la etapa de investigación, mayormente. No había registro de cuántas personas eran liberadas y bajo qué mecanismo, antes de que su caso fuera judicializado o no; tampoco era claro bajo qué medida o salida alterna habían sido liberadas.
- b. *Datos sin procesar.* Existía un libro de gobierno —o libreta donde se recababan algunos datos pero sólo para cuestiones internas, por ejemplo, los informes de los titulares.
- c. *Información insuficiente.* Sólo algunos de los datos se capturaban.
- d. *Inconsistencia de los datos que deberían coincidir de una institución a otra.* Por ejemplo el registro de cuántas personas eran detenidas o cuántos casos eran judicializados. En algunos casos se registraban por persona, y en otros por causas —y cada causa podría contener información de más de una persona.

e. *Las variables de registro no correspondían al nuevo procedimiento de justicia penal.* notoriamente, no se registraba de manera completa o en absoluto, lo relativo a las medidas cautelares dictadas por el juez. Esto es, algunas instituciones registraban el tipo de medida cautelar fuera de prisión o en libertad, pero no registraban lo relativo al cumplimiento o incumplimiento de las condiciones impuestas en el segundo caso, ni mucho menos las razones de incumplimiento. Por lo tanto, era patente que en algunos casos no se sabía ni siquiera dónde se encontraba el adolescente liberado cautelarmente, con los riesgos que esto podía implicar para la eficacia del procedimiento penal y para la víctima y para la sociedad.

Sin importar qué tan buena podía ser la base de datos creada para la UMECA, ésta enfrentaba uno de sus primeros retos: ¿cómo alimentar esa base de datos si las instituciones que deberían proporcionar la información no contaban con sistemas de registro adecuados? Más aún, ¿cómo hacer un diagnóstico inicial del funcionamiento del sistema de medidas cautelares si las variables relevantes no se recababan?

Así, el PPIM decidió llevar a cabo trabajo de campo con cada una de las instituciones para asistirles en la creación de bases de datos —en particular con el CEMPLA y la futura UMECA— o bien, ayudarlos a incluir en sus sistemas de registro las variables relevantes para el sistema de justicia para adolescentes en general, y para el sistema de evaluación de riesgos y supervisión de medidas cautelares en lo particular.

4. Creación de la base de datos la UMECA

A partir del estudio de los expedientes de la DGEMA y de las nuevas necesidades creadas por el sistema de justicia penal acusatorio en vigencia, se creó un base de datos que reúne las variables que el PPIM considera relevantes para el sistema de medidas cautelares. Estas variables no sólo se refieren a datos del procedimiento penal *per se* —con énfasis en el subsistema de medidas cautelares que prevé el Código de Procedimientos Penales para el Estado de Morelos, aplicable de manera supletoria a la Ley de Justicia para Adolescentes— además, incluye información de tipo social y personal

derivada del examen de los expedientes que creímos podrían influir en la revisión de una medida cautelar.

Dos ejemplos de ello fueron los relativos a la visita familiar y a las condiciones de salud física y psicológica del adolescente. En cuanto a la salud, el diseño del formato de entrevista de evaluación de riesgos se creó un apartado especial para obtener esta información y poder registrarla en la base de datos.

Desde nuestro punto de vista dicha información, en conjunto con otros factores, ayuda a determinar si un adolescente que es susceptible de ser liberado bajo una medida cautelar puede contar con una red familiar de apoyo que incida en el cumplimiento de las condiciones que un juez le imponga. Si la predicción es correcta, entonces ni el adolescente ni su familia y, en consecuencia, la sociedad, pagarán los altos costos sociales⁷ y económicos⁸ que conlleva la prisión preventiva.

En definitiva el proyecto supone el aprovechamiento de las aplicaciones de e-justicia de las instituciones involucradas, con la consiguiente integración de las bases de datos. El objetivo esencial es desarrollar investigación que pueda servir de apoyo a la toma de decisiones por parte de los jueces, para ello es necesario correlacionar factores que puedan explicar y predecir si un adolescente que se ha beneficiado con una medida cautelar en libertad, se presentará a las audiencias y no será arrestado por una nueva infracción.⁹

5. Importancia de la UMECA para el sistema de justicia de adolescentes.

Con relación al funcionamiento del propio sistema de medidas cau-

⁷Ver Lara Klahr, Marco, coord. *Prisión sin Condena*. Random House-Mondadori. México, 2008.

⁸Zepeda, *op. cit.*

⁹Jennifer Fratello, Annie Salsich & Sara Mogulescu, *Juvenile Detention Reform in New York City: measuring risk through research*, Center on Youth Justice, New York: Vera Institute of Justice, 2011. www.vera.org/download?file=3226/RAI-report-v7.pdf

telares, el registro y procesamiento de la información es fundamental para:

a. Validar el instrumento de determinación de riesgos. Este instrumento requiere un periodo de prueba constante al inicio y la validación posterior cada determinado tiempo para que se ajuste a la realidad prevaleciente. Ya que está basado en información de carácter socio-ambiental de cada persona, es importante siempre tener en cuenta que las circunstancias sociales de cada jurisdicción son diferentes y cambiantes.

b. Generar indicadores de desempeño en materia de supervisión de las medidas cautelares. El sistema tiene dos objetivos fundamentales. Uno es de carácter procesal, es decir, que las personas liberadas cautelarmente asistan a sus audiencias durante su juicio hasta que se dicte sentencia. El segundo se refiere a la atención de los riesgos que una persona puede representar en libertad.

Si el sistema da seguimiento a las condiciones impuestas a una persona liberada cautelarmente de modo que se cumpla con el primer objetivo, entonces podremos hablar de un sistema eficaz. Esto incluye que en los casos de incumplimiento se identifiquen las razones de ello y se lleven a cabo las modificaciones que sean necesarias. En teoría, si se concluye que las razones de incumplimiento están relacionadas con el tipo de medida impuesta, entonces los cambios se tienen que dar desde la evaluación de riesgos misma, ya que es esta etapa la generadora de la información objetiva en la que idealmente las partes basan sus argumentos para que el juez tome la mejor decisión. Lo mismo es aplicable al segundo objetivo.

c. Generar indicadores de desempeño del personal de la Unidad. Estos indicadores están directamente relacionados con el punto anterior. Es imprescindible establecer pautas de gestión en el manejo de casos para los funcionarios públicos que forman la UMECA.

Conclusión

Hasta este momento, la UMECA sólo cuenta con una base de datos con variables que se registran en Excel. El reto principal —desde

el inicio del proceso de creación de la Unidad— ha sido la falta de recursos financieros. Con esta realidad, se está trabajando para que las autoridades inviertan el recurso necesario para crear un sistema *software* que se alimente de la base de datos para que facilite la toma de decisiones de los actores del sistema. Por ahora creemos que los avances son considerables partiendo del supuesto de que partimos de cero.

Hasta este momento, la UMECA sólo cuenta con una base de datos con variables que se registran en Excel. El reto principal —desde el inicio del proceso de creación de la Unidad— ha sido la falta de recursos financieros. Por ahora creemos que los avances son considerables partiendo del supuesto de que partimos de cero.

La implementación del nuevo sistema de justicia penal acusatorio de suyo representa un gran reto para las instituciones existentes. Insertar este nuevo elemento en el sistema de justicia penal sin antecedentes previos a nivel nacional y en América Latina, no ha sido tarea fácil. Ha traído consigo largas jornadas de trabajo para lograr la confianza de los actores a los que pretende servir.

Para el PPIM es importante el impacto que UMECA puede tener como actor neutral e independiente y, por lo tanto, como un elemento del sistema que en determinado momento puede servir como fuerza impulsora para otras instituciones —como lo ha sido hasta ahora en la generación de información relevante— y al mismo tiempo como contrapeso a incentivos poco sanos que en ocasiones se pueden generar dentro del sistema.

Si la UMECA logra producir información empírica e indicadores —validados y retroalimentados con los datos de la evolución de cada adolescente— se podrá fortalecer la confianza de jueces, fiscales y defensores que con base en datos empíricos podrán mejorar la toma de decisiones sobre las medidas cautelares, entonces podremos hablar de éxito.