

Fortalecimiento de la justicia previa al juicio:

Una guía para el uso eficaz
de indicadores

Fortalecimiento de la justicia previa al juicio:

Una guía para el uso eficaz
de indicadores

Copyright © 2015 Open Society Foundations.

Esta publicación está disponible en formato pdf en el sitio web de Open Society Foundations, bajo licencia Creative Commons la cual permite copiar y distribuir la publicación, solo en su totalidad, siempre que se consigne que pertenece a Open Society Foundations y sea utilizada con fines educativos o para políticas públicas. Las fotografías no pueden utilizarse en forma independiente de la publicación.

Publicado por:

Open Society Foundations
400 West 59th Street
New York, New York 10019 USA
www.soros.org

Para mayor información, favor de contactar a:

Martin Schönteich
Senior Legal Officer
Programa de Justicia Criminal
Martin.Schoenteich@OpenSocietyFoundations.org

Impreso y hecho en México

Primera edición: Noviembre 2015
1000 ejemplares

Diseño gráfico:

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

Índice de contenidos

INTRODUCCION.....	7
SECCION 1:	
LA IMPORTANCIA DE MEDIR LA JUSTICIA PREVIA AL JUICIO	9
SECCION 2:	
PRINCIPIOS DE DISEÑO DE INDICADORES 4.....	11
SECCION 3:	
REVISIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS INDICADORES.....	13
A. RIESGO A LA PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD	14
Riesgo a la privación de la libertad, indicador 1:	
Número de personas detenidas por la policía por cada 100,000 habitantes de una jurisdicción	14
Fortalezas:.....	14
Debilidades:	14
Usos alternativos:.....	15
Desagregación de los datos:.....	15
Como medir:.....	16
Riesgo a la privación de la libertad, indicador 2:	
Número de imputados sometidos a prisión preventiva	17
Fortalezas:.....	17
Debilidades:	18
Usos alternativos:.....	18
Desagregación de los datos:.....	18
Como medir:.....	19
B. DURACIÓN PROMEDIO DE LA PRISIÓN PREVENTIVA	20
Duración, indicador 1: Duración promedio de la prisión preventiva	20
Fortalezas:.....	20
Debilidades:	21
Usos alternativos:.....	21
Desagregación de los datos:.....	22
Como medir:.....	22
Duración, indicador 2:	
Número o porcentaje de imputados en prisión preventiva superior a un período definido.....	24
Fortalezas:.....	24
Debilidades:	24
Usos alternativos:.....	24
Desagregación de los datos:.....	24
Como medir:.....	25

C. FRECUENCIA (Y EXCEPCIONALIDAD) DEL USO DE LA PRISIÓN PREVENTIVA . . .	26
Frecuencia (y excepcionalidad) del uso; indicador 1:	
Número o porcentaje de solicitudes de prisión preventiva	
emitidas por la fiscalía	26
Fortalezas:	26
Debilidades:	27
Usos alternativos:	27
Desagregación de los datos:	27
Como medir:	28
Frecuencia (y excepcionalidad) del uso; indicador 2:	
Número de órdenes de prisión preventiva a cargo de agentes judiciales	28
Fortalezas:	29
Debilidades:	29
Usos alternativos:	29
Desagregación de los datos:	29
Como medir:	30
D. CUMPLIMIENTO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES.	31
Número o proporción de imputados que cumple con las medidas	
cautelares impuestas	31
Fortalezas:	31
Debilidades:	31
Usos alternativos:	32
Desagregación de los datos:	32
Como medir:	33
E. LEGITIMIDAD DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL	34
Legitimidad, indicador 1:	
Número o proporción de detenidos en prisión preventiva absueltos . . .	34
Fortalezas:	34
Debilidades:	34
Usos alternativos:	34
Desagregación de los datos:	34
Como medir:	35
Legitimidad, indicador 2:	
Número o proporción de presos preventivos que son liberados	
por falta de pruebas	36
Fortalezas:	36
Debilidades:	36
Usos alternativos:	36
Desagregación de los datos:	36
Como medir:	37
SECCIÓN 4: RECOMENDACIONES.	39
AGRADECIMIENTOS.	42

Fortalecimiento de la justicia previa al juicio: una guía para el uso eficaz de indicadores

INTRODUCCION

Durante los últimos años muchos países latinoamericanos adoptaron importantes reformas en su sistema de justicia penal, pasando de un sistema inquisitivo o mixto a uno acusatorio. Un objetivo clave de estas reformas es el fortalecimiento de los derechos al debido proceso y la presunción de inocencia.

La presunción de inocencia tiene al menos tres importantes implicaciones complementarias. En primer lugar, la responsabilidad de demostrar la culpabilidad recae en la parte imputadora —el Estado a través de la policía y la fiscalía— por lo que a los imputados se les considera inocentes hasta que se pruebe su culpabilidad en un tribunal. En segundo lugar, tanto los detenidos como los imputados tienen el derecho a no ser presentados ante los medios de comunicación como “criminales”. En tercer lugar, el uso de la prisión preventiva debe de ser una medida excepcional: cualquier privación de la libertad que tenga lugar antes de que se dicte un veredicto de culpabilidad tendrá que justificarse objetivamente y durar lo menos posible.

Cuando los tribunales imponen restricciones preventivas o “medidas cautelares” para garantizar que los imputados comparezcan en juicio, que no interfieran con la administración de la justicia y que no pongan en peligro la seguridad pública, éstas deben de ser lo menos restrictivas posible para el imputado. Dichas restricciones, incluyendo prisión preventiva, nunca deben ser —ni siquiera implícitamente— una forma de castigo previo.

Numerosos estudios realizados por los miembros de la Red Regional para la Justicia Previa al Juicio en América Latina¹ —un grupo de organizaciones

de la sociedad civil dedicado a la investigación, defensa y prestación de asistencia técnica para mejorar y racionalizar el uso de prisión preventiva en América Latina— demuestran que la prisión preventiva se usa de forma excesiva en toda la región².

La evaluación de la implementación y el impacto de las reformas de justicia penal en América Latina pueden ser realizadas desde diferentes ópticas. Dadas las expectativas generales de las reformas, es crucial medir su impacto en la presunción de inocencia. Para ello, la Red Regional para la Justicia Previa al Juicio en América Latina desarrolló un marco teórico que permite diseñar mediciones de uso e impacto de la prisión preventiva. Dichas mediciones, realizadas de manera adecuada, pueden proporcionar información útil a los diseñadores de políticas públicas y a los operadores del sistema de justicia penal interesados en reducir el uso excesivo y arbitrario de la prisión preventiva, así como en disminuir la creencia de que los imputados liberados antes del juicio, representan un auténtico riesgo de interferir con el proceso de justicia penal o con la seguridad pública.

La presente Guía para el uso eficaz de indicadores de justicia previa al juicio se basa en el marco teórico mencionado anteriormente y proporciona una descripción detallada de aquellos indicadores y mediciones que influyen en la manera en que la prisión preventiva se utiliza en una determinada jurisdicción. Cada indicador de esta Guía se describe en un lenguaje sencillo y muestra la mejor forma de utilizarlo en la práctica.

¹ Red Regional para la Justicia Previa al Juicio América Latina, <http://redjusticiaprevia.com/>.

² *Prisión Preventiva en América Latina. Catálogo de publicaciones*. 2014. Red Regional para la Justicia Previa al Juicio América Latina. Véase: <http://redjusticiaprevia.com/producto/prision-preventiva-en-america-latina-catalogo-de-publicaciones-2014/>.

La trayectoria de la implementación de la reforma de justicia penal varía según el país, dependiendo en gran medida de factores como los niveles de delincuencia y los recursos disponibles para el sistema de justicia penal y sus instituciones. En consecuencia, todos los indicadores descritos en esta Guía deben contextualizarse y, de ser necesario, adaptarse para satisfacer las necesidades de la jurisdicción local en que se utilizan. La presente Guía no es un manual que deba seguirse a cabalidad en todos los casos, sino más bien, como su nombre lo indica, es una guía para informar sobre el desarrollo e implementación de los indicadores y las mediciones adecuadas de la justicia previa al juicio a nivel nacional o local.

Existen varias razones por las cuales tanto tomadores de decisiones como operadores del sistema de justicia penal deben encontrar la medición continua del desempeño de justicia previa al juicio que sea conveniente para su sistema. Una buena medición permite una mejor comprensión sobre si las reformas de justicia penal están logrando su objetivo respecto a los procedimientos previos al juicio y a la presunción de inocencia. De no ser así, pueden diseñarse intervenciones que se consideren adecuadas para mejorar la orientación de las reformas. Cualquier política pública tendrá mucho mayor posibilidad de éxito si se diseña con información disponible y actualizada.

En su Informe sobre el *"Uso de la Prisión Preventiva en las Américas"* de 2013, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos solicitó a los Estados miembros establecer indicadores que definan puntos de referencia medibles relacionados con el uso racional de la prisión preventiva. Asimismo, la Comisión pidió a los Estados generar y publicar, de manera periódica, información estadística sobre personas en prisión preventiva y utilizar esa información para diseñar e implementar políticas públicas que garanticen la aplicación de las normas internacionales relativas a la detención³.

Los indicadores de esta Guía ayudarán a dilucidar el desempeño de las instituciones de justicia penal y la forma en que afectan los procedimientos de la justicia previa al juicio y cómo dichas instituciones, a su vez, afectan el funcionamiento del sistema de justicia en su conjunto. Por lo tanto, los indicadores son una herramienta para el establecimiento de un diálogo interinstitucional constructivo con el objetivo de mejorar el desempeño general del sistema de justicia penal. Por otra parte, los indicadores de justicia previa al juicio, cuando se analizan y difunden adecuadamente, hacen que los ciudadanos puedan comprender el desempeño del sistema de justicia. Esto también debe aumentar la confianza de la ciudadanía en el Estado y en sus organismos de justicia penal.

³ *Report on the use of pretrial detention in the Americas*. 2013. Inter-American Commission on Human Rights, págs. 131-132.

SECCION 1: LA IMPORTANCIA DE MEDIR LA JUSTICIA PREVIA AL JUICIO

Si se toman en cuenta todos los aspectos de la justicia previa al juicio, el que tiene las más graves consecuencias para la sociedad y sus individuos es la prisión preventiva que consiste en la práctica de detener a aquellos imputados que están en espera del inicio o de la finalización de un juicio. La detención tiene un grave impacto negativo de largo plazo. La privación de la libertad de una persona pone en peligro a su familia, salud, hogar, trabajo y vínculos con la comunidad. Por ello, la decisión de encarcelar a una persona acusada pero no condenada por un delito —independientemente si esto lo decide un agente, un fiscal o un juez— se considera una decisión grave.

La intención nominal de la prisión preventiva es asegurar que un imputado comparezca en juicio. Por un amplio margen, éste es el medio más costoso para lograr tal objetivo; incluso excluyendo el costo de la construcción de centros de detención adecuados. Sin embargo, no toda prisión preventiva es en sí poco racional o ilegítima, las personas que representan un verdadero riesgo de fuga o de peligro a víctimas, testigos o a la comunidad deben ser detenidas antes de forma preventiva, a falta de alternativas razonables. Si se aplica correcta y limitadamente la prisión preventiva, desempeña un papel importante en un sistema de justicia penal que sopesa la seguridad pública y los derechos de los imputados.

Conforme aumenta el hacinamiento y se deterioran las condiciones de los centros de detención, también se incrementan los costos para la sociedad. Estos centros se convierten en peligrosos criaderos de futura criminalidad y corrupción, poniendo además en riesgo a los detenidos debido a una serie de problemas de salud. Aquéllos que pasan un tiempo considerable en prisión preventiva pueden llegar a ser absueltos en juicio; no obstante, estudios recientes demuestran que mientras más largo es el período de prisión pre-

ventiva el riesgo de que los detenidos delincan o vuelvan a delinquir después de su liberación aumenta; y este efecto no depende de la condena que se les dicte.

En muchas jurisdicciones a los detenidos en prisión preventiva no se les separa de los condenados. Por consiguiente, los imputados —por lo general hombres jóvenes imputados de delitos relativamente menores— conviven con criminales convictos reincidentes y de alto riesgo. Este tipo de confinamiento mezclado aumenta el riesgo de abuso (especialmente cuando también se mezclan menores de edad con adultos, o mujeres con hombres) lo cual tiene un efecto criminógeno.

Muchas personas que actualmente se encuentran detenidas en el mundo deberían de ser liberadas. La mayoría de los detenidos en prisión preventiva no representan una amenaza real para la sociedad. Asimismo, a muchos de estos detenidos se les retirarán los cargos debido a la falta de pruebas incriminatorias, mientras que otros serán absueltos en el juicio. Y otros serán declarados culpables por delitos menores cometidos sin violencia cuyo encarcelamiento no corresponderá o cuya pena máxima privativa de libertad resultará menor al período de tiempo en prisión preventiva.

Incluso los cortos períodos de prisión preventiva pueden tener consecuencias permanentes. Tener días de absentismo puede amenazar el empleo y poner en dificultades financieras a las familias durante meses o años. Si esto se multiplica por miles de detenidos, los costos pueden llegar a ser un lastre para la recaudación fiscal y un freno para el desarrollo.

El uso excesivo de la prisión preventiva socava la seguridad pública, lo cual contribuye de manera considerable a la sobrepoblación en las cárceles. En América Latina, hay aproximadamente 550,000

presos preventivos, a pesar de que en las cárceles hay una sobrepoblación de 390,000 prisioneros. Reducir el número de detenidos en prisión preventiva a la mitad mejoraría significativamente el problema de hacinamiento carcelario de esta región. El hacinamiento complica los esfuerzos encaminados a la rehabilitación de los condenados con pena privativa de la libertad, lo que resulta en un aumento en las tasas de reincidencia.

Los tomadores de decisiones informados están conscientes de que mientras más largo es el período de prisión preventiva mayor es la pérdida de ingresos, la desestructuración familiar y el daño a las comunidades, lo cual agrava algunas de las causas subyacentes de la delincuencia en las comunidades vulnerables. Ellos entienden la necesidad de eliminar los costos evitables que genera el uso excesivo y arbitrario de la prisión preventiva: violencia carcelaria, reincidencia y propagación de enfermedades contagiosas. Sin embargo, los tomadores de decisiones son responsables de garantizar que se apliquen las leyes y las políticas para evitar que los imputados que representan riesgos creíbles de interferir en el proceso de justicia penal (por ejemplo, no comparecer ante un juzgado) o de poner en peligro la seguridad pública en verdad lo hagan. También, los tomadores de decisiones deben preservar la independencia judicial y promover la eficiencia de las fiscalías y la policía. En resumen, es necesario que ellos logren un equilibrio entre varios factores para asegurar que el sistema esté funcionando de manera óptima.

Pero, ¿cómo obtienen los tomadores de decisiones una imagen más clara sobre la forma en que se desempeña el sistema de la justicia previa al juicio con respecto a un conjunto de funciones clave? ¿Y cómo pueden los actores gubernamentales utilizar estas mediciones como base para gestionar el desempeño del sistema de manera eficiente y al mismo tiempo respetar principios importantes como la independencia judicial, el debido proceso y la discreción procesal? Un primer paso crucial que se debe realizar para poder implementar buenas

prácticas es comprender mejor la naturaleza del problema que respalda el uso no óptimo tanto de la prisión preventiva como de la libertad provisional.

La presente Guía propone un enfoque metódico mediante el cual se desarrollan, refinan y utilizan indicadores basados en la experiencia con el fin de identificar prácticas ejemplares y problemáticas. Con el tiempo y en distintos lugares, esto facultará a los tomadores de decisiones y a los administradores del sistema de justicia para promover las mejores prácticas y atender de forma oportuna las problemáticas, así como para medir los cambios del sistema de procuración de justicia penal en cuanto a su desempeño.

SECCION 2: PRINCIPIOS DE DISEÑO DE INDICADORES ⁴

Para mejorar las prácticas de prisión preventiva se requiere conocer y comprender las razones por las que el sistema de justicia penal no está funcionando como debería. Para fomentar esta comprensión se requieren indicadores tales como el seguimiento de una o varias mediciones en concreto que, con el paso del tiempo, pueden ayudar a demostrar si el sistema mejora o si hay retos que enfrentar. Cuando los tomadores de decisiones, administradores y personal de primera línea están conscientes de estas mediciones y las usan para reportar sus prácticas, los indicadores cumplen la función crítica de motivar y determinar el desempeño para el logro de un conjunto deseado de resultados. Por ello, para que los indicadores sean eficaces, éstos deben medir aquello que sea relevante para los tomadores de decisiones y relacionado con las preocupaciones referentes a la justicia penal.

Un indicador común que es un ejemplo mediante el cual se pueden ilustrar las limitaciones y posibilidades de los indicadores es el indicador *proxy* que más se utiliza para medir cambios en el uso o el volumen de la prisión preventiva, *la proporción de todos los presos que se encuentran en prisión preventiva sobre el total de la población penitenciaria*. Los cambios en esta medición son siempre ambiguos. Un aumento en la proporción de presos en prisión preventiva podría representar un aumento real en el número de detenidos en prisión preventiva, una disminución en el número de presos condenados o ambas opciones. Los indicadores son *proxies* de los resultados o conceptos que miden. En diversos grados, los indicadores están simplificados para que sea posible medirlos de manera sencilla, frecuente y a un

bajo costo. Su valor radica en el hecho de que deben guardar correlación con el resultado deseado, pero esta correlación pocas veces es perfecta. Por lo general, una menor proporción de detenidos en prisión preventiva guarda correlación con el uso racional de la prisión preventiva, pero esto no siempre es así.

Al diseñar indicadores, es útil tener en cuenta lo siguiente:

- Dado el riesgo de ambigüedad, **un indicador rara vez se debe utilizar individualmente**. En su lugar, **un grupo o conjunto** de indicadores relacionados con el mismo objetivo de políticas proporcionará una visión más válida, confiable y equilibrada del desarrollo de las políticas. Esta Guía propone un conjunto de cinco categorías de indicadores, donde cada uno de ellos contiene uno o más indicadores complementarios para medir la prisión preventiva y sus efectos.
- **Los indicadores deben reflejar cambios en períodos de tiempo relativamente cortos:** un mes, un trimestre o un año. **Por tanto, los indicadores deben ser lo suficientemente sensibles como para poder registrar los cambios** que podrían producirse en dichos períodos de tiempo, incluso si, como suele ocurrir, se les realiza un seguimiento durante períodos de tiempo mucho más largos.
- **Desagregar los datos dentro de cada indicador** — por ejemplo, ingresos, género, etnia, región o nivel de urbanización— **mejora su valor informativo y permite una mejor comprensión** del impacto de las políticas y de las prácticas de la justicia penal en grupos específicos.
- **Evitar la creación de incentivos perversos.** Los indicadores pueden ser herramientas poderosas para motivar comportamientos, en especial cuando los actores entienden que los

⁴ Gran parte del material de esta sección se ha extraído de: *Measuring Progress toward Safety and Justice: A Global Guide to the Design of Performance Indicators across the Justice Sector*, Vera Institute of Justice, New York, NY, noviembre de 2003, <http://www.vera.org/pubs/measuring-progress-toward-safety-and-justice-global-guide-design-performance-indicators-across> (Consultado el 20 de febrero de 2015).

tomadores de decisiones están supervisando su trabajo a través de ellos. **La elaboración y la interpretación de estas mediciones requiere cuidado.** Por ejemplo, los operadores del sistema que utilizan el porcentaje de detenidos en espera de juicio como un parámetro del progreso podrían estar motivados a buscar métodos más sencillos para lograr que las condenas se dicten más rápido y que sean más fáciles de obtener. Aunque el número de presos condenados aumentaría, esto no significaría mejoría. Los indicadores deben guardar una correlación con un resultado deseado de manera significativa.



SECCION 3: REVISIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS INDICADORES

La presente Guía propone un conjunto de cinco categorías de indicadores —basados en una serie de normas y estándares internacionales y regionales para el uso de la prisión preventiva— con el objetivo de poder medir y monitorear el desempeño del sistema de justicia en la etapa previa al juicio:

- **Riesgo a la privación de la libertad.** Probabilidad de que un individuo sea arrestado o detenido.
- **Duración** de la prisión preventiva.
- **Frecuencia** (y excepcionalidad) del uso de la prisión preventiva.
- **Cumplimiento de las medidas cautelares impuestas,** a los imputados
- **Legitimidad** —o buen funcionamiento— del sistema de justicia penal.

Tomados de forma conjunta, la canasta de indicadores propuestos es integral y cubre muchas de las causas subyacentes de las consecuencias

negativas de la prisión preventiva, como su duración o su uso excesivo. Este conjunto de indicadores está cuidadosamente calibrado para proporcionar información útil a diseñadores de políticas públicas interesados en reducir el uso excesivo y arbitrario de la prisión preventiva, así como la posibilidad de que los imputados que representen un auténtico riesgo de interferir con el proceso de justicia penal o con la seguridad pública, sean liberados antes del juicio. El uso adecuado asegurará un sistema de justicia previa al juicio justo, eficiente y eficaz.

La mayoría de las categorías de los indicadores propuestos se componen de un indicador principal y un indicador complementario, que se describen por separado en la Tabla 1. En la sección siguiente se muestra un análisis de las fortalezas y debilidades de cada indicador, sus usos alternativos y, en su caso, la forma en que los datos de los indicadores pueden desglosarse y medirse.

CATEGORIA	INDICADOR
Riesgo a la privación de la libertad	Número de personas detenidas por la policía por cada 100,000 habitantes de una jurisdicción Número de presos preventivos
Duración de la prisión preventiva	Duración promedio de la prisión preventiva Número o porcentaje de imputados en prisión preventiva por un tiempo superior al legalmente establecido
Frecuencia (y excepcionalidad) del uso de la prisión preventiva	Número de solicitudes de prisión preventiva solicitadas por la fiscalía Número de prisiones preventivas ordenadas por los jueces
Cumplimiento de los imputados con las condiciones de la libertad provisional	Número o proporción de imputados que cumple con las medidas cautelares impuestas
Legitimidad del sistema de justicia penal	Número o proporción de detenidos en prisión preventiva absueltos Número o proporción de detenidos en prisión preventiva que reciben una sentencia no privativa de la libertad

Tabla 1: Conjunto de indicadores, por categoría y por indicador individual

A. RIESGO A LA PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD

Riesgo a la privación de la libertad, indicador 1:

Número de personas detenidas por la policía por cada 100,000 habitantes de una jurisdicción

Este indicador esclarece cómo los niveles de detención policíacos cambian con el tiempo, y también proporciona a los tomadores de decisiones una idea generalizada sobre el volumen de casos que entran al sistema de justicia penal, con sus implicaciones en materia de seguridad, recursos humanos y financieros.

Dicho indicador mide el volumen de personas detenidas por la policía en relación con el número de personas que residen en la jurisdicción que cubre la policía. Por ejemplo, si en una ciudad con 100,000 habitantes la policía arresta a 3,000 personas al año, esto quiere decir que la policía arresta a 3,000 de cada 100,000 habitantes, es decir al 3% de la población anualmente.⁵

Fortalezas:

El número de personas detenidas por la policía por cada 100,000 habitantes en una jurisdicción revela la incidencia o prevalencia de la detención con el paso del tiempo. Solo los números de detenciones impedirían ver claramente este dato. Por ejemplo, si la policía arrestó a 2,500 personas en 1990, cuando la población ascendía a 80,000 habitantes, y la policía arrestó a 3,000 personas en 2010, cuando la población ascendía a 100,000, el número de detenciones aumentó en un 20%. Al convertir las detenciones de 1990 a una tasa de 100,000 habitantes, obtenemos 3,125 detenciones por cada 100,000 habitantes.⁶ Esto permite una comparación directa de 3,125 detenciones por cada 100,000 habitantes en 1990, disminuyendo

a 3,000 detenciones por cada 100,000 habitantes en 2010. Al expresar el número de detenciones en tasa de 100,000 habitantes se demuestra la probabilidad que tuvo una persona promedio de haber sido detenida en ambos años; es decir, 3.13% en 1990 y 3.0% en 2010.⁷

Con este indicador también se pueden realizar comparaciones entre jurisdicciones con diferentes tamaños de población. Por ejemplo, en una ciudad X, con una población de 500,000 habitantes, la policía detiene a 12,000 personas durante un año. En una ciudad Y, con una población de 100,000 habitantes, la policía detiene a 3,000 personas durante el mismo año. La tasa de detención es menor en la ciudad X ya que se dan 2,400 detenciones por cada 100,000 habitantes en comparación con 3,000 detenciones por cada 100,000 habitantes en la ciudad Y.⁸ Asimismo, la probabilidad que tiene una persona promedio de ser detenida es de 2.4% en la ciudad X en comparación con 3.0% en la ciudad Y.⁹

Debilidades:

Este indicador se basa en un recuento exacto de la población total de la jurisdicción. Por lo general, los datos poblacionales provienen de censos que se realizan cada diez años aproximadamente. Por consiguiente, los datos poblacionales deben estar actualizados y no incluir ciertas categorías de personas como por ejemplo migrantes indocumentados, trabajadores temporales, refugiados, visitantes

5 Para calcular el porcentaje del número de personas detenidas respecto a la población total, se debe dividir el número de detenciones entre la población total y multiplicar el resultado por 100. Por ejemplo, $(3,000 / 100,000) \times (100) = 3\%$ de la población fue arrestada.

6 La fórmula para calcular la tasa de detenciones por cada 100,000 habitantes es dividir 100,000 entre la población total y luego multiplicar el resultado por el número total de detenciones. Por ejemplo, $(100,000 / 80,000) (2,500) = 3,125$ detenciones por cada 100,000 habitantes.

7 1990: $3,125$ (detenciones por cada 100,000 habitantes) / $1,000 = 3.13\%$ de la población arrestada. Para 2010: $3,000$ (detenciones por cada 100,000 habitantes) / $1,000 = 3.0\%$ de la población arrestada.

8 Ciudad X: $(12,000 \text{ detenciones}) / (500,000 \text{ habitantes en total} / 100,000) = 2,400$ detenciones por cada 100,000 habitantes. Ciudad Y: $(3,000 \text{ detenciones}) / (100,000 \text{ habitantes en total} / 100,000) = 3,000$.

9 Ciudad X: $(12,000 \text{ detenciones} / 500,000 \text{ habitantes en total}) \times (100\%) = 2.4\%$. Ciudad Y: $(3,000 \text{ detenciones} / 100,000 \text{ habitantes en total}) \times (100\%) = 3.0\%$.

y turistas (quienes no deben tomarse en cuenta en el censo). Ésta no es una debilidad importante en zonas donde las cifras poblacionales son lo suficientemente estables, donde cambian de una manera razonablemente previsible de un año a otro y donde aquellos grupos no considerados en el censo representan una muy pequeña porción de la población.

Asimismo, este indicador oculta factores de riesgo dentro de una población. En muchas jurisdicciones, los detenidos pertenecen de manera desproporcionada a determinados grupos, como minorías marginadas, jóvenes, personas en situación de calle y personas que se ganan la vida a través de actividades ilícitas como prostitución o tráfico de drogas. Además, muchos delitos son a menudo cometidos por un pequeño número de infractores reincidentes. Por ende, debido a la falta de desagregación de los datos sobre quiénes son las personas detenidas, es posible que el indicador no arroje una medición precisa del riesgo de detención de una persona promedio.

Al comparar las tasas de detención de todas las jurisdicciones, el número de detenciones *no considera una serie de factores que podrían influir en la propensión de la policía para llevar a cabo dichas detenciones*. Por ejemplo, niveles de delincuencia (mientras mayor sea el nivel de delincuencia mayor debe ser el número de detenciones), cambios en el número de efectivos policiales (es probable que las detenciones aumenten cuando el número de agentes policiales en las calles es mayor), densidad de agentes policiales y residentes en una localidad (cuando en un área pequeña y densamente poblada hay un mismo número de agentes y residentes es probable que haya más interacciones entre agentes y población civil y, por tanto, más detenciones, en comparación de un área grande y escasamente poblada). Estos factores probablemente tienen poca relevancia respecto a las cambiantes tasas de detención en un mismo lugar a lo largo del tiempo, pero podrían ser relevantes cuando se comparan las tasas de detención de todas las jurisdicciones.

Usos alternativos:

El propósito fundamental de medir el número de personas detenidas por la policía por cada 100,000 habitantes de una jurisdicción es indicar la probabilidad o riesgo que tiene una persona —que resida en determinada región— de ser arrestada. Debido a que, por lo general, la detención es el punto de entrada al sistema de justicia penal, la tasa de detención proporciona una base útil a partir de la cual se pueden calcular una serie de proporciones para una mejor comprensión del funcionamiento del sistema de justicia penal. Por ejemplo, la proporción entre el número de detenciones y el número de personas a quienes un tribunal dicta prisión preventiva de manera formal podría ser útil para entender la relación entre arresto y detención. Y la proporción entre el número de detenciones y el número de condenas indica si las tasas de detención son excesivamente elevadas.

La hora y la fecha de detención son también una medida importante de la justicia previa al juicio, ya que la mayoría de las jurisdicciones exige que un detenido debe comparecer ante un tribunal dentro de un plazo de entre 24 a 72 horas a partir de la detención.

Desagregación de los datos:

Para que la medición de tasas de detención tenga una mayor utilidad es importante saber quién es la persona detenida y cuál es el motivo. Es decir, *la información demográfica de los detenidos* (edad, sexo, situación laboral y, posiblemente, origen étnico) y *las razones de la detención*. Lo ideal sería que los estados recopilaran información sobre los *cargos* de cada caso. Con esta información podemos calcular qué proporción de los arrestados son elegibles para que la autoridad les dicte una orden de “libertad bajo fianza” (en aquellas jurisdicciones donde esto sea posible), qué proporción de personas han sido arrestadas por delitos por los que los tribunales no pueden conceder libertad bajo fianza o qué proporción de personas han sido arrestadas por delitos menores en comparación

con la proporción de personas arrestadas por delitos graves.

Como medir:

Prácticamente todos los organismos policiales recopilan datos de detención, incluyendo información demográfica sobre las personas detenidas y los motivos de su detención. Cuando se quie-

re medir la duración de la prisión preventiva es preferible comenzar con la fecha de detención, debido a que no a todos los sospechosos se les presenta ante un tribunal dentro de un plazo de 24 a 72 horas a partir de la detención, especialmente en países en desarrollo donde las distancias entre las estaciones de policía y los tribunales pueden ser enormes.

RIESGO A LA PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD, INDICADOR 1:

Número de personas detenidas por la policía por cada 100,000 habitantes de una jurisdicción

Uso: Ayuda a entender cómo los niveles de detención policíacos cambian con el tiempo, y también proporciona a los tomadores de decisiones una idea generalizada sobre el volumen de casos que llegan al sistema de justicia penal, con sus implicaciones en materia de seguridad, financieros y de recursos humanos.

Fortalezas:

1. Puede monitorear con precisión los cambios en la incidencia o prevalencia de detención a través del tiempo.
2. Cuando el número de aprehensiones se expresa como una tasa por cada 100,000 habitantes, es fácil percibir la probabilidad que tiene una persona promedio de ser arrestada.
3. Puede comparar la incidencia o prevalencia de detención entre jurisdicciones con diferentes tamaños de población.

Debilidades:

1. Se basa en un recuento exacto de la población total.
2. Oculta tasas diferenciales de riesgo en todo tipo de poblaciones.
3. No considera una serie de factores que podrían influir en la propensión de la policía para llevar a cabo dichas detenciones.

Usos alternativos:

1. Proporciona datos importantes para el cálculo de una serie de proporciones para una mejor comprensión del funcionamiento del sistema de justicia penal.
2. La hora y la fecha de detención son una medida importante, ya que la mayoría de las jurisdicciones exige que un detenido debe comparecer ante un tribunal dentro de un plazo de 24 a 72 horas a partir de la detención.

Desagregación de datos:

- Información demográfica (edad, sexo, situación laboral y, de ser posible, origen étnico).
- Motivos de detención. Idealmente, información sobre el posible cargo(s).
- Proporción de personas detenidas por delitos por los que los tribunales no pueden conceder libertad bajo fianza.
- Proporción de personas detenidas sólo por delitos no graves.

Riesgo a la privación de la libertad, indicador 2: Número de imputados sometidos a prisión preventiva

Este indicador proporciona a los tomadores de decisiones una idea de si la detención se está utilizando excesivamente como un mecanismo para presentar a los imputados ante los tribunales y sobre el volumen de detenidos en prisión preventiva que ingresan al sistema, así como su impacto sobre los recursos materiales (por ejemplo, espacio de detención, alimentación de los detenidos, asistencia jurídica, tiempo de tribunales para juicios). Además, al compararse con el número de detenidos, éste clarifica la relación entre detención y prisión preventiva.

Normalmente, las personas a quienes un tribunal dicta prisión preventiva de manera formal en un período de tiempo determinado de tiempo son personas detenidas a quienes la policía ha arrestado y presentado ante un juez; después de lo cual el tribunal decide si los imputados deben ser puestos en libertad y esperar el juicio o ser remitidos a prisión preventiva. Muchas jurisdicciones requieren la aprobación de la prisión preventiva dentro de un plazo de entre 24 a 72 horas a partir de la detención.

Fortalezas:

Este indicador revela el volumen de los imputados en prisión preventiva durante un período determinado. Como tal, ofrece una perspectiva general del grado en que la prisión preventiva se utiliza en una jurisdicción. Por ejemplo, si 5,000 personas son enviadas a prisión preventiva en un año y 10,000 personas al año siguiente, parecería que —suponiendo que todo lo demás permanece igual— el uso de la prisión preventiva se ha duplicado. En otras palabras, se puede decir que el riesgo que tiene una persona promedio o un detenido promedio de ser remitido a prisión preventiva se ha duplicado. Por lo general “todo lo demás” no permanece igual, debido a que el valor real de este indicador sólo es evidente una vez, el mismo se expresa como una relación o proporción

para otros datos de interés para el analista. Por ejemplo:

- *Expresar el número de personas detenidas y remitidas a prisión preventiva como una proporción de todas las personas que comparecen ante los tribunales para una audiencia de libertad bajo fianza.* Por ejemplo, si un año comparecen ante los tribunales 20,000 imputados para una audiencia de libertad bajo fianza y 5,000 de ellos son enviados a prisión preventiva, se puede afirmar que de todas estas audiencias el 25% dio lugar a la prisión preventiva. Si al siguiente año comparecen ante los tribunales 50,000 imputados para una audiencia de libertad bajo fianza y 10,000 de ellos son enviados a prisión preventiva, se puede afirmar que de todas estas audiencias el 20% dio lugar a la prisión preventiva. Por lo tanto, el riesgo que tiene un detenido promedio de ser remitido a prisión preventiva disminuye.
- *Expresar el número de personas detenidas y remitidas a prisión preventiva como una proporción de todas las personas arrestadas por la policía.* No todas las personas arrestadas por la policía son procesadas ni deben comparecer ante los tribunales para una audiencia de libertad bajo fianza. Esto se debe a que ni la policía ni la fiscalía puede decidir no procesar un caso, porque, por ejemplo, el delito por el cual la persona ha sido detenida es menor (tomar bebidas alcohólicas en vía pública), el denunciante que solicite sea retirado el cargo contra el imputado o al imputado se le permita la “libertad bajo fianza” o bien un “citatorio” (una notificación por escrito para comparecer). Por ejemplo, la policía detiene a 40,000 personas, de las cuales 20,000 comparecen ante los tribunales y 5,000 son remitidas a prisión preventiva, entonces, podemos afirmar que el 12.5% de todos los detenidos son remitidos a prisión preventiva.¹⁰ Al año siguiente,

¹⁰ $(5,000 \text{ casos de prisión preventiva} / 40,000 \text{ detenciones en total}) \times (100\%) = 12.5\%$.

la policía detiene a 100,000 personas, de las cuales 50,000 comparecen ante los tribunales y 10,000 son remitidas a prisión preventiva; es decir, 10% de todos los detenidos son remitidos a prisión preventiva. Por lo tanto, los detenidos en el primer año corrieron un mayor riesgo de ser remitidos a prisión preventiva.

Debilidades:

En algunas jurisdicciones, *los jueces no tienen la facultad de liberar a personas acusadas de ciertos delitos mientras se espera el juicio*. Es decir, la prisión preventiva es obligatoria para personas acusadas de uno o más delitos que, conforme a la ley, no son susceptibles de fianza. *En dichas jurisdicciones el indicador puede exagerar de manera equivocada la frecuencia con que los tribunales dictan a los imputados prisión preventiva*. Por consiguiente, es importante desagregar el número de personas a quienes se les dicta activamente prisión preventiva por decisión de los tribunales, en comparación con aquellas personas a quienes se les remite a prisión preventiva de conformidad con la ley o las leyes aplicables.

Usos alternativos:

Este indicador —número de imputados sujetos a prisión preventiva— *sirve como base para calcular otros varios indicadores que se describen más adelante en este documento*.

Por ejemplo, para medir la frecuencia o excepcionalidad del uso de la prisión preventiva, es importante saber a cuántas o a qué proporción de solicitudes de prisión preventiva realizadas por los fiscales acceden los tribunales (véase la sección C). Para calcular esta proporción es necesario conocer el número de personas remitidas a prisión preventiva como denominador.

La información en que se basa el indicador —número de personas imputadas que comparece ante los tribunales para la determinación de prisión preventiva— *pueden servir como una aproximación para conocer la carga de trabajo y*

de los procesos que están en los tribunales. Según cada jurisdicción, los procedimientos de prisión preventiva implican la presentación de pruebas escritas y/u orales y alegatos ante los tribunales (incluyendo, en ocasiones, testigos que declaren bajo juramento), los jueces tienen que sopesar las pruebas y alegatos que se les presentan, incluyendo, en su caso, recomendaciones escritas sobre la imposición de medidas cautelares redactadas en un esquema de servicios previos al juicio. Mientras mayor sea el procesamiento de documentación que los tribunales tengan que hacer, menor será el tiempo y el esfuerzo que éstos dediquen a una de sus funciones básicas: la celebración de juicios.

Desagregación de los datos:

Al igual que con los datos relativos a la detención, es útil saber quién es la persona detenida y cuál es el motivo. Es decir, la información demográfica de presos preventivos (edad, sexo, situación laboral y, posiblemente, origen étnico) y las razones de la decisión de la prisión preventiva (por ejemplo, gravedad del delito, peligro de fuga).

En jurisdicciones que utilizan fianzas, los datos deben incluir el número de *imputados a quienes se les concedió libertad provisional en función de la disponibilidad de una fianza y/o depósito de una suma de dinero, así como el número de imputados a quienes se les remitió a prisión preventiva debido a la imposibilidad de pagar la fianza o suma de dinero correspondiente*. Por el elevado número de personas que entra en esta categoría se podría afirmar que los jueces no han podido individualizar las condiciones de la libertad bajo fianza con el objetivo que estas personas las puedan cumplir. Por otra parte, el que un elevado número de detenidos no pueda pagar fianzas relativamente económicas significaría que muchos detenidos son remitidos a prisión preventiva únicamente por su falta de recursos.

Idealmente, debe recopilarse *la información sobre los cargos imputados a los detenidos*. Con esta

información podemos calcular qué correlaciones existen, en su caso, entre los cargos imputados a los detenidos y la probabilidad de que sean remitidos a prisión preventiva. De conformidad con las normas internacionales y con las leyes de la mayoría de los países, la gravedad de un delito no puede ser un criterio fundamental para negar a los detenidos su libertad provisional.¹¹ Tener los datos que relacionan los tipos de delito con las tasas de prisión preventiva identificará las violaciones a este principio. Estos datos también revelan el *número de casos en que los detenidos*

por delitos menores (lo cual no dará lugar a una pena privativa de libertad en caso de condena) son remitidos a prisión preventiva.

Como medir:

Es probable que la fuente más fiable de datos respecto al número de resoluciones previas al juicio sean los tribunales los cuales la capturaron. Por lo general, los expedientes judiciales también contendrán datos demográficos clave sobre aquellas personas que comparecieron ante el tribunal: edad, sexo y cargos que se imputaron.

Comparación entre volumen y tasa

El número de imputados sujetos a prisión preventiva es el *volumen* de la prisión preventiva. Como se indica en el análisis de las fortalezas del indicador, la utilidad de este indicador aumenta si se expresa como una relación o proporción respecto a otros datos de interés, es decir, como una *tasa*.

En muchos casos esto es útil para expresar el mismo indicador en ambas formas: su número absoluto (volumen) y su tasa en relación con otros datos o indicadores. Por ejemplo, en un pequeño país insular los tribunales pueden remitir a prisión preventiva a 500 personas en el año X. Este número —el volumen de presos preventivos en un año— puede ser útil para tener una idea de si los recursos asignados al centro de detención de la isla fueron suficientes. O, en caso de que sea posible estimar la duración media de una audiencia de prisión preventiva, los tribunales pueden calcular cuánto tiempo duraron tales audiencias en el transcurso de un año. Por otra parte, mediante el cálculo del número de detenidos en prisión preventiva como una tasa de, por ejemplo, el número de jueces encargados de audiencias de prisión preventiva, es posible calcular si la carga de trabajo del juez de prisión preventiva promedio cambia con el tiempo. Si en el año Y, 700 personas son remitidas a prisión preventiva, pero tanto en el año X como en el Y el número de jueces de prisión preventiva siguió siendo el mismo después de cinco años, entonces el juez de prisión preventiva promedio trató aproximadamente 100 casos de prisión preventiva en el año X y unos 140 en el año Y.

¹¹ Con excepción de las leyes que condenan los delitos no susceptibles de fianza, lo cual significa que el presunto delito es el único criterio que determina la prisión preventiva.

RIESGO A LA PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD, INDICADOR 2:

Número de acusados sometidos a prisión preventiva

Uso: Ayuda a entender la relación entre detención y prisión preventiva. Proporciona a los tomadores de decisiones una idea de si la detención puede estar utilizando en exceso como un mecanismo para presentar a los acusados ante los tribunales y sobre el volumen de detenidos en prisión preventiva que ingresan al sistema, así como sus consecuencias en materia de recursos.

Fortalezas:

1. Revela el volumen de los acusados en prisión preventiva durante un período determinado.
2. Ofrece una perspectiva general del grado en que la prisión preventiva se utiliza en una jurisdicción.

Debilidades:

1. En algunas jurisdicciones, la prisión preventiva es obligatoria para personas acusadas de ciertos delitos. En dichos lugares el indicador puede exagerar la frecuencia con que los tribunales dictan a los acusados prisión preventiva.

Usos alternativos:

1. Es un útil indicador base para calcular varios indicadores.
2. Es una variable proxy de la carga de trabajo de los procedimientos para la imposición de la prisión preventiva en los tribunales.

Desagregación de los datos:

- Número de personas a quienes se les dicta prisión preventiva por decisión de los tribunales, en comparación con aquellas personas a quienes se les remite automáticamente a prisión preventiva de conformidad con la ley.
- Información demográfica (edad, sexo, situación laboral y origen étnico).
- Razones de la decisión de la prisión preventiva (gravedad del delito, peligro de fuga, etc.).
- Número de acusados a quienes se les concedió libertad provisional en función de la disponibilidad de una fianza y/o depósito de una suma de dinero, así como número de acusados a quienes se les remitió a prisión preventiva debido a la imposibilidad de pagar la fianza o suma de dinero correspondiente.
- Cargo(s) imputado(s) a los detenidos.

B. DURACIÓN PROMEDIO DE LA PRISIÓN PREVENTIVA

Duración, indicador 1: Duración promedio de la prisión preventiva

Este indicador refleja la eficiencia del sistema de justicia penal en el procesamiento de casos en la etapa previa al juicio y el costo de la privación de la libertad a los detenidos y sus familiares: lo cual puede implicar costos financieros directos, así como la pérdida de ingresos; que los padres no puedan supervisar a sus hijos menores de edad, y la privación de la libertad. Si se analiza correctamente, este indicador puede permitir a los tomadores de decisiones identificar los cuellos de botella y las debilidades del proceso de justicia previa al juicio, así como desarrollar intervenciones correctivas.

Este indicador mide la duración media de la prisión preventiva, generalmente de todos los presos preventivos (considerados como un grupo) por un período de tiempo determinado.

Fortalezas:

El cálculo de la duración de la prisión preventiva es una excelente manera de representar el impacto negativo de la detención del imputado promedio. Es claro que la prisión preventiva afecta negativamente a las personas detenidas, según lo representa el segundo indicador llamado "riesgo a la privación de la libertad": número de imputados

sometidos a prisión preventiva. Sin embargo, el impacto de la prisión preventiva se agrava mientras más largo es el período de encarcelamiento. Los períodos extensos de prisión preventiva suponen un mayor riesgo de perder contacto con amigos y familiares, de perder el empleo o de no encontrar empleo en el futuro, de perder medios de subsistencia, daño de vida profesional, adquisición de enfermedades transmisibles, exposición a violencia y corrupción, entre otros riesgos. Por tanto, la duración de la prisión preventiva puede servir como un indicador *proxy* para las exigencias negativas que este tipo de detención implica para los detenidos y sus familiares.

Si se compara la duración promedio de la prisión preventiva con la duración de las penas privativas de libertad se obtiene una visión adicional. En las jurisdicciones donde la duración de la prisión preventiva comprende una proporción significativa del tiempo total de encarcelación de la persona detenida promedio (es decir, el período que cubre la prisión preventiva y el encarcelamiento posterior a la condena), la prisión preventiva probablemente sirve como una forma de facto de la pena.

Debilidades:

Los valores atípicos sin duda influyen en los promedios matemáticos. Es decir, un número relativamente pequeño de casos extremos (personas que se encuentran en prisión preventiva ya sea por períodos de tiempo excepcionalmente cortos o excepcionalmente largos) puede afectar significativamente a la media. Ante esto, resulta útil también calcular la duración “mediana” de la prisión preventiva. Los valores atípicos no afectan a la mediana. *La mediana no se ve afectada por los valores atípicos en los datos.*

Estrictamente hablando, *es posible medir la duración media de la prisión preventiva sólo retrospectivamente.* Esto genera un desafío para los analistas. Aquellas personas cuya prisión preventiva está en curso no deben aparecer en los datos; de hecho para ser útiles los datos deben estar actualizados.

En entornos en los que la prisión preventiva puede durar años, puede ser necesario aumentar la medición con la duración media de los períodos de detención en curso.

Comparación entre media y mediana

La media, o promedio, es sensible a las puntuaciones extremas cuando las muestras de población son pequeñas. Por ejemplo, si nueve detenidos estuvieron en prisión preventiva durante 10 días cada uno, y uno lo estuvo durante 100 días, entonces la duración media de la detención de los diez detenidos es de 19 días. Esto significa que la décima persona, que estuvo en prisión preventiva durante 100 días, influye fuertemente en la media.

La mediana es la puntuación media en una lista de resultados; el punto en el cual la mitad de las puntuaciones se encuentra por encima y la otra mitad por debajo. Una mediana puede calcularse enlistando todos los números en orden ascendente y ubicando el número que aparezca en el centro de esa distribución. Las medianas son menos sensibles a las puntuaciones extremas y probablemente son un mejor indicador en general basado en el lugar en donde se encuentra el número intermedio del grupo analizado, especialmente para muestras pequeñas.

Usos alternativos:

Podemos utilizar el indicador para *calcular los costos financieros que la prisión preventiva significa para el Estado* con base en el conocimiento de lo que cuesta detener a una persona por una unidad de tiempo. Asimismo, este indicador es útil —en combinación con las estimaciones de los ingresos de los imputados al momento de la detención— para el cálculo de la pérdida de ingresos de los imputados debido a la prisión preventiva. Sin embargo, como se señaló anteriormente, una detención que dure pocos días sin duda puede ocasionar pérdida del empleo y un mayor impacto que los ingresos perdidos durante dicha detención.

De manera similar, es posible calcular, según la duración de la prisión preventiva, el costo aproximado que la detención representa para el imputado promedio y su familia. Por ejemplo, una vez que se ha comprobado qué proporción de los detenidos ganaba un ingreso en el momento de su detención y a cuánto ascendía el ingreso promedio, es posible calcular el ingreso promedio que los detenidos y sus familias dejaron de percibir.

Desagregación de los datos:

Puede ser útil saber si ciertas categorías de detenidos corren un mayor riesgo de permanecer en prisión preventiva períodos de tiempo relativamente largos. Por ejemplo, *si a los imputados menores de edad se les mantiene en prisión preventiva durante períodos de tiempo más largos o más cortos que a los adultos.* La duración en prisión preventiva de menores de edad debe ser relativamente corta y el acceso a datos desglosados respecto a detenidos menores y a detenidos adultos revelaría si los gobiernos respetan o no este principio.

También, sería útil saber *si la duración media o la duración mediana de la prisión preventiva es distinta entre aquellos detenidos que no tienen acceso a un abogado*, aquéllos que tienen acceso a un abogado de oficio y aquéllos que tienen acceso a un abogado privado. Los resultados de este análisis podrían revelar las ventajas relativas de las distintas formas de representación jurídica o de la falta de ella y el impacto que esto tiene en la duración de la prisión preventiva.

La desagregación de los datos de duración por criterios demográficos seleccionados tales como ingresos, etnia y religión también puede revelar diferencias cuantitativas en la duración media de la detención entre grupos, lo que podría indicar la existencia de leyes o prácticas discriminatorias. La desagregación por *motivos de la decisión de prisión preventiva* y por si la prisión preventiva se ordena debido a la denegación de la libertad bajo fianza o por incapacidad de pago ofrece potencialmente información útil. A través de la relación entre los

cargos imputados y el período de detención se puede demostrar que las personas acusadas por delitos particularmente graves y complicados que tardan mucho tiempo en investigarse y llevarse a juicio (por ejemplo, casos complejos de delincuencia organizada o terrorismo) no pasan más tiempo en prisión preventiva que aquéllos imputados por delitos menores. Probablemente, dicho sistema impone la prisión preventiva de manera tal que resulta difícil de justificar desde un punto de vista económico, quizás incluso violando las normas y estándares internacionales.

Los datos desagregados por región geográfica pueden ayudar a identificar áreas o jurisdicciones en las que la duración de la prisión preventiva sea particularmente larga o corta en comparación con la media nacional. Esto puede identificar prácticas y procedimientos que afecten los períodos de tiempo de prisión preventiva, lo cual puede fundamentar iniciativas de reforma a nivel nacional.

Puede ser útil *desglosar los datos de duración por etapas del proceso de justicia penal.* Por ejemplo, la duración media o mediana entre el inicio de la prisión preventiva y el comienzo del juicio, entre el comienzo y el final del juicio y entre el final del juicio y la imposición de sentencia pueden revelar las causas de los retrasos. Si un período de tiempo aparentemente desproporcionado de la duración de la prisión preventiva tiene lugar entre el comienzo y el final del juicio, esto puede indicar retrasos específicos durante el proceso del juicio. Esto, a su vez, puede dar pie a una averiguación cuyo objetivo sea determinar las causas reales de los retrasos: múltiples aplazamientos debido al saturado número de casos en los tribunales, falta de disponibilidad de abogados o testigos, ausentismo de jueces, etc.

Como medir:

En la mayoría de jurisdicciones los expedientes judiciales representarían la fuente más completa y precisa de datos para este indicador. Los archivos o expedientes policiales también pueden ser una fuente útil de datos ya que posiblemente proporcio-

narían información demográfica sobre personas detenidas que no siempre se encuentra disponible en los registros judiciales.

A falta de los recursos necesarios para la verificación de datos, la realización de *encuestas de salida*

en tribunales, centros de prisión preventiva y cárceles en donde se pregunte a todo preso que sea liberado sobre la duración de su prisión preventiva proporcionaría datos; no obstante, una limitación sería que esta información se basaría en la memoria de cada uno.

DURACIÓN DE LA PRISIÓN PREVENTIVA, INDICADOR 1

Duración promedio de la prisión preventiva

Uso: Este indicador nos ayuda a entender qué tan eficiente es el sistema de justicia penal en el procesamiento de casos en la etapa previa al juicio del proceso de justicia y qué tan eficientes son los lugares de detención para los detenidos y sus familiares con respecto a ciertos aspectos tales como privación de la libertad, pérdida de ingresos y el hecho que los padres no puedan supervisar a sus hijos menores de edad.

Fortalezas:

1. Una excelente manera de representar el impacto negativo de la detención del imputado promedio.
2. Al compararse con la duración media de las penas privativas de libertad, los datos sobre la duración de la prisión preventiva pueden mostrar cuándo la duración de ésta última resulta desproporcionadamente larga.

Debilidades:

1. Los valores atípicos sin duda influyen en los promedios matemáticos. La mediana no se ve afectada por los valores atípicos en los datos.
2. Estrictamente hablando, es posible medir la duración media de la prisión preventiva sólo retrospectivamente.

Usos alternativos:

1. Este indicador permite calcular los costos financieros que la prisión preventiva significa para el Estado.
2. Permite calcular la pérdida de ingresos brutos y, por lo tanto, tener una idea preliminar del costo de esta detención para el imputado promedio.

Desagregación de los datos:

- En caso de que ciertas categorías de detenidos en prisión preventiva pasen largos periodos de tiempo bajo custodia en comparación con la duración media de todos los detenidos. Por ejemplo, categorías de personas menores o mayores de edad.
- Por acceso a un abogado y por acceso a un abogado de oficio en comparación con un abogado privado.
- Por edad, sexo, situación laboral y origen étnico.
- Por razones de la decisión de la prisión preventiva (gravedad del delito, peligro de fuga, etc.).
- Por personas a quienes se negó libertad bajo fianza en comparación con personas a quienes se les concedió libertad bajo fianza pero que no pueden pagarla.
- Por cargo(s) imputados.
- Por área geográfica.
- Por etapa en el proceso judicial.

Duración, indicador 2:

Número o porcentaje de imputados en prisión preventiva superior a un período definido

Este indicador ayuda a entender hasta qué punto la duración de la prisión preventiva se puede considerar excesiva y, en su caso, el grado en que los períodos de este tipo de detención exceden la duración legalmente permitida. Si se analiza correctamente, este indicador puede determinar si los períodos de prisión preventiva excesivamente largos se concentran en regiones específicas, si están relacionados con ciertos delitos particulares o si afectan de manera desproporcionada a aquellos imputados de bajos recursos.

En las jurisdicciones que tienen un plazo legal establecido para el período máximo de prisión preventiva, este indicador puede revelar cualesquier violaciones de ley. Por otra parte, cuando no existe un plazo legal máximo, este indicador podría revelar el número o la proporción de imputados en prisión preventiva cuya duración sobrepasa un período considerado como excesivo o desproporcionado (seis meses, un año, dos años).

Fortalezas:

El número o la proporción de imputados en prisión preventiva que resulta superior a un período definido es un indicador claro y fácilmente cuantificable el cual no requiere tener restricciones para aquellos detenidos cuyo período de prisión preventiva ha concluido. Este indicador permite calcular el porcentaje de detenidos que actualmente pasa en prisión preventiva períodos superiores a, por ejemplo, seis meses. A primera vista proporciona una idea del grado en que los detenidos en prisión preventiva son sometidos a períodos excesivamente largos.

En las jurisdicciones donde existe un período legal máximo de prisión preventiva, el indicador revela el cumplimiento del Estado conforme a sus propias leyes u obligaciones. Al permitir a los tomadores de decisiones calcular el porcentaje de de-

tenidos mantenidos en prisión preventiva por más tiempo de lo que indica el período máximo convenido, dicho indicador puede proporcionar una imagen clara y cuantificable de un problema, permitiendo a los gobiernos abordar las intervenciones como corresponde, incluyendo la liberación de las personas detenidas por más de un período legal máximo y la medición del progreso con el paso del tiempo.

Debilidades:

En las jurisdicciones que no tienen períodos máximos legalmente definidos de detención ni períodos máximos anuales, este indicador tiene poca influencia para impulsar cambios. Asimismo, dicho indicador no revela ningún dato sobre cuáles son los motivos de la larga duración de la prisión preventiva. Un detenido que cambia de abogado y solicita aplazamientos en múltiples ocasiones puede ser la causa principal de un período largo de prisión preventiva. El hecho de que los testigos no comparezcan en el juicio puede prolongar la detención, sin considerarse algo imputable al Estado. A pesar de que la existencia de tales casos puede ser relativamente infrecuente, este indicador no puede cuantificar el número en que sí se da esta situación.

Usos alternativos:

Mientras los datos se desagreguen de manera adecuada, sería posible identificar los factores que se correlacionan con períodos largos de prisión preventiva. Esto, a su vez, permitiría la realización de intervenciones específicas cuyo objetivo sería reducir la duración de períodos de prisión preventiva particularmente prolongados.

Desagregación de los datos:

Anteriormente se analizó que la desagregación de este indicador debe cumplir con las directrices de desagregación del indicador de duración media. Esto incluye tanto a menores como a mayores

de edad; a personas que no tienen acceso a un abogado, a personas que tienen acceso a un abogado de oficio y a personas que tienen acceso a un abogado privado; por edad, sexo, situación laboral y origen étnico; por razones de la decisión de la prisión preventiva (gravedad del delito, riesgo de fuga o imposibilidad de pago de fianza); por cargos impuestos; y por área geográfica.

Los datos desagregados por región geográfica pueden ayudar a identificar áreas o jurisdicciones en donde la proporción de detenidos en prisión preventiva, durante un período de tiempo superior al límite máximo permisible, sea significativamente inferior a la media nacional. Esto puede permitir la identificación de “buenas” prácticas y procedi-

mientos lo cual puede, a su vez, fundamentar iniciativas de reforma a nivel nacional.

Como medir:

Cuando el objetivo es medir el número o la proporción de imputados que han estado en prisión preventiva durante más de varios períodos definidos (por ejemplo, más de uno o dos años), el analista tiene que estar consciente de que todas las personas que han sido detenidas durante más de dos años, lógicamente, también han sido detenidas durante más de un año. Se debe poner especial cuidado de no considerar lo anterior dos veces (es decir, personas que han sido detenidas tanto más de un año como más de dos años).

DURACIÓN DE LA PRISIÓN PREVENTIVA, INDICADOR 2

Número o porcentaje de acusados en prisión preventiva superior a un período definido

Uso: Este indicador ayuda a entender hasta qué punto la duración de la prisión preventiva se puede considerar excesiva y, en su caso, el grado en que los períodos de este tipo de detención exceden la duración legalmente permitida.

Fortalezas:

1. Un indicador claro y fácilmente cuantificable.
2. En las jurisdicciones donde existe un período legal máximo de prisión preventiva, el indicador revela el cumplimiento del Estado conforme a sus propias leyes u obligaciones.
3. Este indicador requiere que el recopilador de datos identifique a los detenidos que han estado en prisión más tiempo que el plazo máximo legal permitido.

Debilidades:

1. Aplicabilidad restringida en jurisdicciones que no tienen períodos máximos legalmente definidos de detención o que tienen períodos muy generosos.
2. Este indicador no revela ningún dato sobre cuáles son los motivos de la larga duración de la prisión preventiva.

Usos alternativos:

1. Es posible identificar los factores que aparentemente se correlacionan con períodos de prisión preventiva que se extienden más de cierto período de tiempo.

Desagregación de los datos:

- Por categorías de personas menores o mayores de edad.
- Por acceso a un abogado y por acceso a un abogado de oficio en comparación con un abogado privado.
- Por edad, sexo, situación laboral y origen étnico.
- Por razones de la decisión de la prisión preventiva (gravedad del delito, peligro de fuga, etc.).
- Por personas a quienes se negó libertad bajo fianza en comparación con personas a quienes se les concedió libertad bajo fianza pero que no pueden pagarla.
- Por cargo(s) imputados.
- Por área geográfica.
- Por etapa en el proceso judicial.

C. FRECUENCIA (Y EXCEPCIONALIDAD) DEL USO DE LA PRISIÓN PREVENTIVA

La frecuencia de la prisión preventiva puede medirse empírica y objetivamente. Se sugieren dos indicadores: la frecuencia con la que los fiscales solicitan la prisión preventiva y la frecuencia con la que los jueces otorgan la solicitud de las fiscalías. Por lo tanto, “frecuencia” y “excepcionalidad” del uso de la prisión preventiva son inversamente proporcionales. Mientras mayor sea la frecuencia con que los fiscales exijan prisión preventiva y los jueces la otorguen, la excepcionalidad resultará menor.

Esta relación inversamente proporcional —aunque por lo general es útil— necesita abordarse con cautela. Es decir, en una jurisdicción donde la gran mayoría de los delitos se resuelven a través de mecanismos de justicia tradicionales o informales, los fiscales podrán únicamente

perseguir casos que son particularmente graves y/o involucrar a imputados que no son miembros de las estructuras de la comunidad local. Ante tal situación, podría ser razonable que los fiscales solicitaran prisión preventiva en la mayoría de los casos (teniendo en cuenta la gravedad de los cargos y la falta de vínculos del imputado con la comunidad) y que los jueces concedan dichas solicitudes. En resumen, la frecuencia de las solicitudes —y de las concesiones— de la prisión preventiva puede ser alta, pero esto no implica que la prisión preventiva se utilice de forma poco racional. Por ello, la excepcionalidad del uso de la prisión preventiva es un indicador algo subjetivo que depende del contexto. El tipo de cargos imputados en aquellos casos en los que la fiscalía solicita prisión preventiva clarifica esta cuestión.

Frecuencia (y excepcionalidad) del uso; indicador 1:

Número o porcentaje de solicitudes de prisión preventiva emitidas por la fiscalía

Este indicador nos ayuda a determinar si la fiscalía considera a la prisión preventiva como una medida excepcional que se debe usar como último recurso para garantizar que los imputados comparezcan ante los tribunales y no interfieran con la administración de justicia. Para los tomadores de decisiones este indicador muestra si la fiscalía puede llegar a hacer un uso excesivo de la prisión preventiva y sugiere áreas de reforma.

Dicho indicador mide el porcentaje o la proporción de casos en los que la fiscalía solicita prisión preventiva durante una audiencia de libertad bajo fianza ante un juez.

Fortalezas:

En sí, este indicador puede ayudar a revelar enfoques procesales sobre la prisión preventiva. Cuando se le compara con el número de casos en que los imputados tienen pocos vínculos con

la comunidad local o que implican delitos con violencia, este indicador proporciona un panorama en el que se puede determinar si la fiscalía trata a la prisión preventiva como medida excepcional de último recurso para asegurar que un imputado comparezca en juicio, que no interfiera con la investigación y que no represente un riesgo creíble para la seguridad pública. En la mayoría de las jurisdicciones, puede ser posible asignar un porcentaje máximo de solicitudes procesales de prisión preventiva.

Tal indicador también es esclarecedor cuando se compara con el siguiente indicador: número de casos de prisión preventiva ordenado por jueces. Cuando la fiscalía solicita prisión preventiva en más del N% de los casos, esto puede suscitar inquietudes de que las políticas de la fiscalía respecto a la prisión preventiva carecen de matices o sofisticación y no pueden distinguirse entre aquellos casos en que la prisión preventiva

está, posiblemente, justificada y aquellos casos en que no lo está.

Debilidades:

En sí, este indicador muestra una aplicación errónea de solicitudes de negativa de libertad bajo fianza sólo cuando éste es particularmente elevado. La solicitud de prisión preventiva en el 70-90% de todos los casos indicaría, a primera vista, que la fiscalía es excesiva y no adecuadamente selectiva respecto a su solicitud de prisión preventiva. Sin embargo, estas solicitudes deben ser interpretadas según el contexto de la respuesta del poder judicial a tales solicitudes y según el grado en que los imputados que son liberados antes del juicio cumplan con las condiciones de su liberación.

Usos alternativos:

Este indicador se puede utilizar para determinar hasta qué punto los fiscales cumplen con sus propias políticas y regulaciones cuando se trata de prisión preventiva. Algunas fiscalías tienen políticas internas que proporcionan orientación (o instrucciones) a los fiscales sobre qué criterios utilizar al oponerse a la libertad provisional. Por ejemplo, las fiscalías pueden intentar cumplir con la norma internacional generalmente aceptada que establece que la prisión preventiva debe ser una medida excepcional utilizada sólo cuando exista un riesgo demostrable de que el imputado puede huir, interferir con la averiguación o representar un riesgo grave para la seguridad pública.

Si se puede demostrar —mediante la desagregación de los datos que den pie al indicador (véanse los siguientes párrafos)— que los fiscales casi siempre solicitan la prisión preventiva de los imputados a los que se les acusa de ciertos delitos, tales como delitos relacionados con drogas o robo, puede darse el caso de que el enfoque de la fiscalía para solicitar la prisión preventiva sea arbitrario y excesivamente centrado en las acusaciones en lugar de en cuestiones que tengan que ver con la prisión preventiva.

En las jurisdicciones que cuentan con esquemas de servicios previos al juicio, el indicador tiene más relevancia. Los servicios previos al juicio por lo general son prestados por organismos independientes financiados por el Estado que son responsables de recopilar y analizar la información de los imputados para después poder determinar riesgos, hacer recomendaciones a los tribunales sobre las condiciones de liberación y vigilar a los imputados que son liberados de su custodia segura durante la fase previa al juicio. Uno de los objetivos de los servicios previos al juicio es recomendar las condiciones menos restrictivas que promuevan la seguridad pública y la comparecencia ante los tribunales. Si las recomendaciones de los servicios previos al juicio tuvieran influencia, esta tasa podría dar una idea de la eficacia de estos sistemas.

Desagregación de los datos:

Los datos desglosados en una variedad de factores demográficos relacionados con el contexto local, tales como origen étnico, raza y nivel socioeconómico de los imputados, podrían ser útiles para detectar pautas de discriminación que pueden influir en las prácticas de los fiscales.

Como se mencionó anteriormente, los datos desglosados por tipo de delito(s) imputados a los imputados pueden revelar que los fiscales se muestran particularmente inflexibles cuando se trata de oponer en libertad provisional a los imputados de delitos graves. Asimismo, los datos podrían mostrar que incluso para delitos relativamente menores —cuya duración de prisión preventiva por lo general es más corta que cualquier pena privativa de libertad impuesta en caso de condena, por ejemplo— los fiscales se oponen a la libertad provisional en una proporción importante de los casos. Estos hallazgos pueden dar pie a investigaciones sobre los motivos de los fiscales para oponerse a la libertad provisional, lo cual, a su vez, puede fomentar una reforma que impulse prácticas procesales que sean tanto racionales como respetuosas de las leyes nacionales y de las normas internacionales.

La desagregación de los datos para mostrar el papel que desempeña un abogado —de oficio o privado— para influir en la propensión de la fiscalía para solicitar la prisión preventiva también podría proporcionar información útil. En jurisdicciones con esquemas de servicios previos al juicio, la influencia de la recomendación de la agencia es igualmente digna de medición.

Como medir:

Los datos para este indicador deben estar disponibles tanto en los expedientes de la fiscalía

como en los registros del tribunal, siendo dichos registros probablemente más accesibles. Además, en ambos sitios debe haber información sobre el motivo formal u oficial de la fiscalía para solicitar la prisión preventiva.

En algunas jurisdicciones, la legislación exige la prisión preventiva para los imputados con ciertos delitos. Estos casos deben excluirse del cálculo de la proporción de casos en los que los fiscales solicitan la prisión preventiva.

FRECUENCIA (Y EXCEPCIONALIDAD) DEL USO DE LA PRISIÓN PREVENTIVA, INDICADOR 1

Número o porcentaje de solicitudes de prisión preventiva emitidas por la fiscalía

Uso: Ayuda a determinar si la fiscalía considera a la prisión preventiva como una medida excepcional usada como último recurso para garantizar que los acusados comparezcan ante los tribunales y no interfieran con la administración de justicia.

Fortalezas:

1. Revela enfoques procesales sobre la prisión preventiva.

Debilidades:

1. En sí, este indicador muestra una aplicación errónea de solicitudes de de negación de libertad bajo fianza sólo cuando éste es particularmente elevado.

Usos alternativos:

1. Determinar hasta qué punto los fiscales cumplen con sus propias políticas y regulaciones cuando se trata de prisión preventiva.
2. En jurisdicciones con esquemas de servicios previos al juicio, este indicador ayuda a determinar el impacto del esquema.
3. Podría ser útil para detectar pautas de discriminación que pueden influir en las prácticas de los fiscales.

Desagregación de los datos:

- Cargo(s) imputado(s) a los detenidos.
- Presencia de un abogado para el acusado e indica si el abogado es privado o de oficio.
- En jurisdicciones con esquemas de servicios previos al juicio, por recomendación del esquema.

Frecuencia (y excepcionalidad) del uso; indicador 2:

Número de órdenes de prisión preventiva a cargo de agentes judiciales

En comparación con el número de casos de prisión preventiva solicitado por fiscales, este indicador ayuda a comprender la influencia de los fiscales en dichos casos y puede servir como un indicador proxy para medir la independencia judicial de facto con respecto a la

toma de decisiones de la prisión preventiva. Para los tomadores de decisiones, el indicador puede mostrar si son necesarias leyes y directrices más claras para ayudar a los jueces en la toma de decisiones respecto a la prisión preventiva.

Este indicador mide el grado en que los jueces ordenan la prisión preventiva cuando la ley les concede este criterio.

Fortalezas:

Este indicador puede revelar las prácticas judiciales que discrepan de la norma general que afirma que la prisión preventiva debe ser una medida excepcional de último recurso para asegurar que un imputado comparezca en juicio, que no interfiera con la averiguación y que no represente un riesgo creíble para la seguridad pública. La desagregación de los datos (véanse los siguientes párrafos) clarifica más esta cuestión. Sin embargo, cuando los jueces ordenan la prisión preventiva en un número aparentemente mayor de casos, puede darse —a primera vista— un caso en que la práctica judicial no cumpla con las normas internacionales (ni, a menudo, con las leyes nacionales) ni considere cada decisión previa al juicio conforme a sus méritos individuales.

Cuando se le compara con el número de solicitudes de prisión preventiva a cargo de la fiscalía, esto puede revelar si los jueces parecen estar demasiado ansiosos por cumplir con las solicitudes de las fiscalías, lo cual puede indicar una independencia judicial comprometida con respecto al procedimiento previo al juicio.

Debilidades:

Para saber con exactitud si los jueces ordenan la prisión preventiva de manera excesiva o arbitraria se necesita mayor información contextual, así como la aplicación de otros indicadores analizados en este documento. En situaciones en las que, por ejemplo, la fiscalía solicita prisión preventiva de manera muy esporádica, el número de casos en que los jueces ordenan la prisión preventiva puede ser bastante similar a cuando la ordenan los fiscales, sin ser esto un problema.

Este indicador tampoco revela el número de casos en que los jueces fijaron una fianza demasiado elevada a un imputado.

Usos alternativos:

Este indicador se puede utilizar para determinar hasta qué punto los jueces cumplen con la ley que se aplica a la prisión preventiva, a las indicaciones prácticas pertinentes recopiladas por magistrados para orientar las decisiones de prisión preventiva y a las normas y estándares internacionales.

La desagregación de los datos, tal como se describe en la siguiente sección, puede clarificar aún más si el enfoque del juez para ordenar la prisión preventiva es arbitrario.

Al correlacionar las decisiones de los jueces con las peticiones o recomendaciones de otros actores del proceso de justicia penal (fiscales, abogados, servicios previos al juicio) es posible desarrollar una hipótesis de qué institución tiene una especial influencia en las decisiones de los jueces. La investigación de hipótesis adicionales mediante el análisis de registros judiciales y la realización de entrevistas a jueces acerca de sus razones y puntos de vista de las solicitudes de otros actores pueden ayudar a los reformadores a orientar sus intervenciones. Por lo tanto, si los jueces ordenan la prisión preventiva de manera excesiva o arbitraria con el fin de satisfacer las peticiones de los fiscales, cualquier intervención que busque racionalizar el uso de la prisión preventiva debe centrarse fundamentalmente en las acciones de los fiscales y no en las de los jueces.

Desagregación de los datos:

La desagregación de los datos de acuerdo con los cargos imputados dejará ver si los jueces cumplen con las normas que establecen que el presunto delito no debe determinar la prisión preventiva. Esto puede mostrar qué delitos comprenden la mayor parte de los casos de prisión preventiva. Los imputados de haber cometido tales delitos pueden justificar que se realice un análisis especial para averiguar por qué los jueces parecen pensar que representan un riesgo especial que merece la aplicación desproporcionada de la prisión preventiva. La

tabulación cruzada de estos datos con los datos de otros indicadores analizados en el presente documento (como las tasas de cumplimiento de la prisión preventiva) permitirá el desarrollo de una base empírica para confirmar —o refutar— la aparente preocupación de los jueces de que los imputados de ciertos delitos suponen un mayor riesgo para la libertad provisional.

Al igual que con muchos otros indicadores analizados en este documento, los datos desagregados en una serie de factores demográficos que guardan relación con el contexto local —origen étnico, raza y nivel socioeconómico de los imputados, entre otros— podrían ser útiles

para detectar cualesquier pautas de discriminación.

Como medir:

Los datos para este indicador deben estar disponibles en registros judiciales.

Para tener una idea de la frecuencia con la que los jueces ordenan la prisión preventiva de los imputados es necesario calcular la relación o proporción de las audiencias preliminares que dieron pie a que un juez ordenara la prisión preventiva. Como se mencionó anteriormente, los casos de delitos no susceptibles de fianza deben eliminarse totalmente de los datos.

FRECUENCIA (Y EXCEPCIONALIDAD) DEL USO DE LA PRISIÓN PREVENTIVA, INDICADOR 2

Número de órdenes de prisión preventiva a cargo de agentes judiciales

Uso: Este indicador mide el grado en que los jueces ordenan la prisión preventiva en los casos en que éstos tienen la facultad discrecional de ya sea liberar o detener a los acusados en espera del juicio o de su finalización.

Fortalezas:

1. Este indicador puede revelar las prácticas judiciales que discrepan de la norma general que afirma que la prisión preventiva debe ser una medida excepcional.
2. Ayuda a entender aquellos casos en que los jueces parecen estar demasiado ansiosos por cumplir con las solicitudes de las fiscalías.

Debilidades:

1. Sin mayor información contextual ni la aplicación de otros indicadores, es difícil realizar una conclusión definitiva de "excepcionalidad".
2. No revela los casos en que los jueces en teoría permiten la libertad provisional, pero que, en realidad, impiden a través de condiciones onerosas de liberación.

Usos alternativos:

1. Determinar hasta qué punto los jueces cumplen con la ley que se aplica a la prisión preventiva.
2. Determinar si los jueces son más propensos a ordenar la prisión preventiva para acusados a quienes se imputan ciertos delitos.
3. Desarrollar una hipótesis de qué institución tiene una especial influencia en las decisiones de los jueces.

Desagregación de los datos:

- Información demográfica (edad, sexo, situación laboral y origen étnico).
- Cargo(s) imputado(s) a los detenidos.

D. CUMPLIMIENTO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES

Número o proporción de imputados que cumple con las medidas cautelares impuestas

Este indicador puede ayudar a entender si las prácticas de prisión preventiva de los tribunales protegen de forma adecuada a la administración de justicia y al proceso de justicia penal. Respecto a los tomadores de decisiones, el indicador puede mostrar si las prácticas de justicia previa al juicio garantizan la comparecencia de los detenidos ante los tribunales.

Este indicador mide el grado en que los imputados puestos en libertad y que se encuentran en espera de juicio (algunos de ellos pueden haber estado en prisión preventiva y haber sido afectados por sus efectos concomitantes, pero con el tiempo fueron puestos en libertad y se encuentran en espera de juicio) cumplieron con las condiciones de su liberación. Las condiciones de liberación varían en intensidad y en cuanto al nivel de las restricciones que se imponen a un imputado. Una condición común de baja restricción es la “libertad provisional bajo palabra”, mediante la cual un imputado debe comparecer a todas las audiencias judiciales futuras. Otras condiciones comunes de liberación obligan a los imputados a asistir periódicamente a una estación de policía local o a una agencia de servicios previos al juicio, a no abandonar el área jurisdiccional del tribunal sin la emisión de un permiso oficial previo y a no ser arrestados. Las condiciones más onerosas incluyen no estar cerca de ciertas personas (por lo general testigos del caso) y “arresto domiciliario”, mediante el cual el imputado debe estar en casa, a excepción del horario normal de trabajo.

Fortalezas:

Este es un indicador importante desde el punto de vista político. Los aspectos de seguridad pública a menudo motivan la oposición a la libertad provisional. En la medida en que la opinión pública considere que los imputados liberados antes del juicio tienen una tendencia a cometer

crímenes “adicionales”, intimidar a los testigos o fugarse y no comparecer a juicio, apoyará la prisión preventiva. Este indicador pone tales afirmaciones a prueba.

También sirve como un indicador proxy útil para la eficacia del sistema; y mide si un componente importante de la etapa previa al juicio del sistema de justicia penal funciona como fue diseñado. En particular, dicho indicador refleja el grado en que los imputados respetan los tribunales y sus decisiones previas al juicio.

Debilidades:

En general, los esfuerzos por recopilar indicadores que cumplen con las condiciones de liberación no distinguen entre un imputado que no comparezca a una audiencia judicial por negligencia u olvido, mala salud o algún otro evento imprevisto y un imputado que se fuga voluntariamente para evadir la justicia.

En jurisdicciones donde una gran proporción de imputados sufre alguna enfermedad mental o donde muchos dependen de un transporte público irregular —particularmente común entre personas de escasos recursos— este detalle puede ser muy importante. Conforme estos imputados con el tiempo comparecen (por ejemplo, porque recuerdan que tienen obligación de comparecer, su salud mejora, encuentran transporte o son detenidos), sus casos rara vez justifican la prisión preventiva, teniendo en cuenta los costos para el Estado y para la misma persona imputada. Cuando las jurisdicciones no registran estos matices de incumplimiento, este indicador puede respaldar la prisión preventiva innecesaria a los ojos de la opinión pública.

Por otra parte, cuando la violación de la condición de la libertad provisional es una detención, la

presunción de inocencia se aplica a este delito. Los datos de incumplimiento deben considerar sólo las nuevas detenciones que dan pie a una condena.

Por el contrario, muchos casos de conducta criminal durante la libertad provisional se mantienen ocultos y, por lo tanto, no han sido registrados por el sistema. El indicador puede medir con fiabilidad únicamente el no comparecimiento ante los tribunales o ante las autoridades como es debido. La policía no identifica la mayoría de los casos de conducta criminal. Es probable que esto también suceda para aquellas personas liberadas en espera de juicio.

Usos alternativos:

Mientras los datos de incumplimiento se recopilen de una manera relativamente sofisticada, es posible utilizar la información recopilada para identificar factores de riesgo asociados con la falta de cumplimiento. Por ejemplo, los datos pueden indicar que muchos imputados no comparecen en su fecha de audiencia, no porque se hayan fugado y tratado de evadir la justicia, sino porque olvidaron la fecha. En tal caso, puede diseñarse una intervención como una carta, una llamada telefónica un día antes de la fecha de audiencia o la visita de un trabajador social con el fin de ayudar a los imputados a que asistan a su audiencia.

Los datos también pueden mostrar que algunas categorías de imputados (por ejemplo, personas mayores, jóvenes o personas acusadas de delitos relacionados con drogas) son particularmente propensos a olvidar sus fechas de audiencia. Tomando en cuenta lo anterior, se debe prestar el debido cuidado a las intervenciones relacionadas con estas categorías de personas.

Asimismo, se pueden utilizar los datos recogidos, sometidos a una tabulación cruzada con otra información, para identificar aquellos factores que aumentan el riesgo de incumplimiento voluntario (por ejemplo, antecedentes penales o la

falta de vínculos con la comunidad). Esta información se puede utilizar para diseñar instrumentos de evaluación de riesgo para ser implementados por agencias de servicios previos al juicio para ayudar con ello a los tribunales a medir los niveles individuales del riesgo que representan los imputados de incumplir con las condiciones de su libertad provisional.

Por el contrario, los datos pueden usarse para identificar factores que indiquen una alta probabilidad de que los imputados sean propensos a cumplir con sus condiciones de liberación (por ejemplo, no antecedentes penales, fuertes lazos con la comunidad). Las agencias de servicios previos al juicio pueden utilizar estos datos para diseñar instrumentos de evaluación de riesgos y así aumentar la confianza de los tribunales en la liberación de dichas categorías de imputados en espera de juicio.

Desagregación de los datos:

Como se describió anteriormente, desglosar los datos por factores que aumenten o disminuyan el riesgo de incumplimiento permitirá el desarrollo de instrumentos de evaluación de riesgo basados en pruebas. Esto implica la desagregación de los datos por factores de riesgo (que se conocerán con el tiempo, conforme esté disponible cierto volumen de datos analizables, y también podrán cambiar con el tiempo), como antecedentes penales, lazos con la comunidad y situación laboral de los imputados. Además, los datos deben desglosarse por tipo o categoría del cargo imputado.

Los datos desglosados geográficamente pueden revelar si las tasas de incumplimiento difieren entre regiones. Estos análisis respaldan el desarrollo de hipótesis comprobables para determinar las razones de dichas diferencias.

Desglosar las tasas de incumplimiento por el tipo de opción alternativa a la prisión preventiva impuesta por el tribunal también puede reducir

la necesidad de ordenar la prisión preventiva para garantizar el cumplimiento de los términos de la libertad provisional clarificando las condiciones de la libertad provisional que mejoran el cumplimiento sin necesidad de detención. Las condiciones tales como el arresto domiciliario o la comparecencia periódica obligatoria pueden relacionarse con las tasas de cumplimiento. La tabulación cruzada con otros datos —como las circunstancias personales del imputado y/o el tipo de acusaciones— puede revelar cuáles son las mejores opciones alternativas a la prisión preventiva para maximizar el cumplimiento en casos específicos.

Como medir:

Los datos correspondientes a esta medición deben estar disponibles ya sea en los registros judiciales y en los expedientes policiales o bien en los archivos de investigación. Como se ha señalado anteriormente, algunos de los datos de incumplimiento se deben compilar de forma longitudinal para, por ejemplo, determinar las razones por las que los imputados no comparecen ante los tribunales en la fecha programada y para determinar el resultado final con respecto a aquellos imputados que son detenidos mientras están en libertad en espera de juicio.

CUMPLIMIENTO DE LOS ACUSADOS CON LAS CONDICIONES DE LA LIBERTAD PROVISIONAL

Número o proporción de acusados que cumple con las medidas de la justicia previa al juicio dictadas por los jueces

Uso: Este indicador puede ayudar a entender si las prácticas de prisión preventiva de los tribunales protegen de forma adecuada a la administración de justicia y al proceso de justicia penal, centrándose en acusados a quienes no se les ordenó prisión preventiva.

Fortalezas:

1. Este indicador proporciona una base empírica para refutar —o confirmar— la preocupación de la ciudadanía respecto a la seguridad.
2. Sirve como un indicador proxy útil para la eficacia del sistema; y mide si un componente importante de la etapa previa al juicio del sistema de justicia penal funciona como fue diseñado.

Debilidades:

1. Cuando un acusado que ha sido puesto en libertad provisional no comparece a su siguiente audiencia judicial, por lo general —ante este tipo de incomparecencia— el tribunal emite una orden de aprehensión y la acción del acusado se registra en el sistema como si éste se hubiera fugado, independientemente de la razón que haya tenido para no comparecer.
2. Una condición común de la libertad provisional es que el acusado no debe presentar una conducta criminal mientras esté en espera de juicio. Esta condición se considera violada en los casos en que a un acusado se le vuelve a aprehender por un nuevo cargo al estar en libertad a la espera de juicio. Sin embargo, en sentido estricto, la detención no equivale a un veredicto de culpabilidad.

Usos alternativos:

1. Identificar factores de riesgo asociados con la falta de cumplimiento.
2. Mostrar que algunas categorías de acusados son particularmente propensas a olvidar sus fechas de audiencia.
3. Identificar aquellos factores que aumentan el riesgo de incumplimiento voluntario.
4. Identificar factores que indiquen una alta probabilidad de que los acusados sean propensos a cumplir con sus condiciones de liberación.

Desagregación de los datos:

- Por factores que aumenten o disminuyan el riesgo de incumplimiento.
- Por región geográfica.
- Por el tipo de opción alternativa a la prisión preventiva impuesta por el tribunal.

E. LEGITIMIDAD DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

Legitimidad, indicador 1:

Número o proporción de detenidos en prisión preventiva absueltos

Este indicador ayuda a entender hasta qué punto el Estado utiliza la prisión preventiva en casos en que existen pocas pruebas inculpatorias y/o cuando los imputados son, de hecho, inocentes. Una elevada tasa de absolución de imputados que esperaban juicio en prisión preventiva es un indicio de que este tipo de detención puede ser usada en exceso. Además, esto puede indicar que el Estado usa la prisión preventiva como una forma de castigo en casos en que no se puede demostrar la culpabilidad.

La detención no debe llevarse a cabo antes de que se haya realizado una averiguación adecuada para justificar una “sospecha razonable” o “causa probable” de culpa. Asimismo, es probable que la posibilidad de que un imputado inocente se fugue o interfiera con la administración de justicia sea relativamente baja, y lo mismo sucede cuando el caso que lleva el Estado contra el imputado es poco convincente o inexistente.

Fortalezas:

Una elevada tasa de absolución de detenidos en prisión preventiva indica ya sea un uso excesivo de la prisión preventiva o bien debilidades en las investigaciones policiales y en los procesos judiciales. Cualquier hallazgo es de gran utilidad para los administradores de justicia penal que se interesan tanto en minimizar el costoso uso de la prisión preventiva como en identificar defectos en el proceso procesal y/o de investigación.

Debilidades:

Este indicador ofrece poca información por sí mismo en cuanto a la diferencia entre el uso excesivo de la prisión preventiva y las debilidades de un sistema que lleva a la absolución de los culpables. En sistemas de justicia penal disfuncionales o con recursos insuficientes una elevada

tasa de absolución podría no indicar que muchos imputados son inocentes de los cargos imputados en su contra. En tales casos, una elevada tasa de absolución puede no necesariamente implicar un uso excesivo de la prisión preventiva, sino que existen otros defectos en el sistema de justicia penal.

Dicho indicador también puede generar un perverso incentivo para los actores estatales. Esto puede fomentar el uso de una presión física y psicológica en contra de los detenidos en prisión preventiva —incluyendo tortura— para asegurar sentencias.

Usos alternativos:

Mediante la tabulación cruzada de datos de absolución con otra información sobre la causa(s) de las absoluciones, debería ser posible identificar debilidades particulares en el proceso de justicia penal. Por ejemplo, si los casos cuyo juicio lleve mucho tiempo concluyen, de manera desproporcionada, en una absolución (por ejemplo, porque los testigos tienen dificultad para recordar lo que vieron hace mucho tiempo o porque éstos han desaparecido o muerto a lo largo del tiempo), entonces dicho hallazgo ayudará a los administradores de justicia penal y a los tomadores de decisiones en el diseño de intervenciones que reduzcan la tasa de absolución (como aumentar el tiempo de procesamiento de los casos).

Desagregación de los datos:

Desglosar geográficamente los datos de absolución puede ayudar a identificar las regiones donde la policía puede incurrir en un exceso de prácticas de detención o donde los jueces pueden imponer la prisión preventiva de forma innecesaria. Esto puede, por ejemplo, alertar a operadores del sistema de justicia penal sobre la necesidad de una mejor capacitación de la

policía en el uso de la detención o sobre la necesidad de directrices más detalladas para los fiscales y jueces en el uso de la prisión preventiva.

Las altas tasas de absolución en ciertas regiones también pueden indicar que existen prácticas corruptas de detención policial. Desglosar geográficamente los datos de absolución por el tipo de cargo(s) impuestos en el caso puede revelar prácticas de detención policial excesivas y arbitrarias por delitos menores o insignificantes. Dado que estos delitos son relativamente fáciles de demostrar, una alta tasa de absolución sugiere corrupción u hostilidad a poblaciones marginadas. Por otra parte, este hallazgo tendería a sugerir que los fiscales no están examinando correctamente las solicitudes policiales para la detención preventiva en casos de delitos menores.

Las elevadas tasas de absolución en ciertas categorías de detenidos en prisión preventiva pueden ser un indicador de —y servir como una alerta temprana para— prácticas de arresto y detención discriminatorias. Por ejemplo, si los miembros de un grupo étnico en particular son detenidos al estar en espera de un juicio tienen el doble de probabilidades de ser absueltos que aquellos detenidos en prisión preventiva de un grupo étnico distinto, esto puede indicar la existencia de prácticas de arresto y detención discriminatorias en relación con el primer grupo étnico.

Como medir:

Los datos para este indicador deben estar disponibles en registros judiciales.

LEGITIMIDAD DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL, INDICADOR 1

Número o proporción de detenidos en prisión preventiva absueltos

Uso: Este indicador ayuda a entender hasta qué punto el Estado utiliza la prisión preventiva para incriminar a los acusados presentando pocas pruebas inculpatorias y/o cuando los acusados son, de hecho, inocentes.

Fortalezas:

1. Una elevada tasa de absolución de detenidos en prisión preventiva indica ya sea un uso excesivo de la prisión preventiva o bien debilidades en las investigaciones policiales y en los procesos judiciales correspondientes.

Debilidades:

1. Una alta tasa de absolución respecto a acusados en prisión preventiva y en espera de juicio no implica necesariamente que muchos de los detenidos sean inocentes de los cargos en su contra.
2. Existe el riesgo de que el indicador pueda generar un incentivo perverso a favor del Estado (es decir, para la policía y la fiscalía) para asegurar condenas a toda costa con respecto a acusados en prisión preventiva y en espera de juicio.

Usos alternativos:

1. Los datos subyacentes del indicador pueden utilizarse para identificar las debilidades del sistema de justicia en donde se generan índices elevados de absoluciones.
2. Puede indicar la existencia de prácticas corruptas de detención policial.

Desagregación de los datos:

- Por región geográfica.
- Por información demográfica (edad, sexo, situación laboral y origen étnico).

Legitimidad, indicador 2:

Número o proporción de presos preventivos que son liberados por falta de pruebas

Este indicador ayuda a entender hasta qué punto la policía arresta, y la fiscalía propugna la prisión preventiva, en los casos en que los mismos policías y fiscales posteriormente llegan a la conclusión de que no hay pruebas suficientes para proceder con el juicio. Una alta proporción de casos que concluyen con la liberación de los detenidos por falta de pruebas puede ser indicativa de un exceso de políticas y prácticas de detención y/o de corrupción policial y discriminación.

Fortalezas:

Este es un indicador fiable del uso excesivo y arbitrario de la prisión preventiva. Idealmente, los imputados deben ser remitidos a prisión preventiva sólo si se han presentado ante las autoridades pruebas convincentes de que son culpables de haber cometido el delito(s) que se les imputa. Un alto número o proporción de detenidos en prisión preventiva que posteriormente es liberado por falta de pruebas indica que las personas son detenidas de manera arbitraria o sin basarse en ninguna prueba incriminatoria o bien basándose en alguna prueba menor.

Debilidades:

Ningún sistema de justicia penal es perfecto. El hecho de que los testimonios de los testigos sean creíbles o que las pruebas forenses den pie a una sentencia puede no ser previsible en el momento de la detención. Por consiguiente, cada caso individual en el que un detenido en prisión preventiva es liberado por falta de pruebas no es indicativo del uso excesivo o arbitrario de la prisión preventiva. Más bien, este indicador se debe utilizar para discernir tendencias a lo largo del tiempo y como una advertencia para los administradores de justicia penal y para los diseñadores de políticas públicas de números o proporciones particularmente altos de detenidos en prisión preventiva que son liberados por falta de pruebas.

Existe el riesgo de que este indicador pueda actuar como un incentivo perverso, alentando a policías y fiscales a proceder a juicio aun cuando las pruebas contra el imputado sean insuficientes o inadecuadas. Y algo más grave aún, este indicador podría influir a que la policía o la fiscalía ejerza presión sobre los imputados para declararse culpables en los casos en que las pruebas admisibles disponibles en su contra sean insuficientes para dar lugar a una condena.

Usos alternativos:

Este indicador puede ayudar a cuestionar las decisiones de detención policiales y de cargos procesales. Si una proporción significativa de los detenidos en prisión preventiva es liberada antes de su comparecencia en juicio por falta de pruebas, rápidamente la policía puede decidir llevar a cabo su aprehensión y la fiscalía imputar cargos. Esto puede ser indicio de una política o práctica ofensiva de llevar a cabo la detención primero y la averiguación después.

Desagregación de los datos:

La desagregación de los datos por motivos del retiro de cargos por falta de pruebas puede ayudar a identificar debilidades particulares en el sistema de justicia penal. Por ejemplo, si la causa de la insuficiencia de pruebas es la falta de testimonio de testigos, una mayor investigación puede revelar que esto se debe a que las averiguaciones toman demasiado tiempo y a que los testigos en ocasiones olvidan lo que observaron, pierden interés en testificar o son difíciles de localizar. Por otra parte, la desagregación de los datos puede mostrar que muchos casos son desechados debido a la falta de pruebas forenses incriminatorias. Este hallazgo puede dar lugar a investigaciones que tengan el objetivo de identificar deficiencias en la capacidad del Estado respecto a la recopilación y análisis de este tipo

de pruebas o, en caso de que nunca haya habido pruebas incriminatorias reales en varios casos, de considerar la posibilidad de que la política de detención policial es demasiado amplia y/o que agentes de policía corruptos arrestan a personas por motivos intrascendentes.

Los datos desagregados según las características personales de los imputados (por ejemplo, raza y origen étnico) pueden mostrar si ciertos grupos

son propensos, de manera desproporcionada, a ser arrestados e inculcados sólo para que los cargos en su contra sean desechados antes del comienzo del juicio. Este hallazgo puede indicar la toma de decisiones discriminatorias procesales y de detención.

Como medir:

Los datos para este indicador deben estar disponibles en registros judiciales.

LEGITIMIDAD DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL, INDICADOR 2

Número o proporción de detenidos en prisión preventiva que son liberados por falta de

Uso: Este indicador ayuda a entender hasta qué punto la policía arresta, y la fiscalía propugna la prisión preventiva, en casos con falta de pruebas suficientes.

Fortalezas:

1. Este es un indicador fiable del uso excesivo y arbitrario de la prisión preventiva.

Debilidades:

1. La fiabilidad de las pruebas puede no ser clara en el momento de la detención. Por lo tanto, el hecho de que un detenido sea liberado por falta de pruebas no implica el uso excesivo o arbitrario de la prisión preventiva.
2. Puede generar incentivos negativos.

Usos alternativos:

1. Este indicador puede ayudar a cuestionar las decisiones de detención policiales y de cargos procesales.
2. El desglose de datos por motivos del retiro de cargos por falta de pruebas puede ayudar a identificar debilidades particulares en el sistema de justicia penal.

Desagregación de los datos:

- Motivos para el retiro de cargos por falta de pruebas.
- Información demográfica (edad, sexo, situación laboral y origen étnico).

SECCIÓN 4: RECOMENDACIONES

La presente Guía ha descrito una serie de mediciones —divididas en cinco categorías y nueve indicadores— que en su conjunto pueden proporcionar una imagen precisa y útil para los diseñadores y administradores de políticas

públicas respecto a la eficacia y eficiencia de su sistema de justicia previa al juicio. Esta sección proporciona algunas recomendaciones generales para el desarrollo de sistemas de recopilación de datos.

- ***Que algunos indicadores presenten mejoras es preferible a que ninguno mejore;*** pero mientras más lo hagan mejor: Si no se mide el desempeño de un sistema de justicia penal, los diseñadores de políticas públicas y los operadores del sistema de justicia no pueden estar al tanto de los objetivos de las políticas, de si los resultados del sistema justifican sus recursos humanos y financieros y qué aspectos del sistema presentan deficiencias y requieren atención especial. Aunque tener algunos datos es mejor que no tener nada, esta Guía demuestra que mientras más datos se tengan es posible realizar análisis cada vez más sofisticados. Esto se aplica a un mayor número de tipos de datos (que pueden entenderse mejor cuando se relacionan entre sí); a un mayor número de datos desglosados relevantes (que permiten la aplicación de ciertos tipos de datos); y a un mayor historial de datos (que con el tiempo permiten realizar comparaciones).
- ***Enfoques basados en demandas y contextos específicos:*** Los indicadores que emplean los operadores del sistema de justicia penal deben depender de las circunstancias específicas que impiden la impartición de la justicia previa al juicio en sus jurisdicciones. Por ejemplo, podría darse la preocupación de que los jueces liberaran a los imputados demasiado pronto. En tal caso, sería útil conocer las características de los detenidos liberados (por ejemplo, cargos a los que se enfrentan o características demográficas), las condiciones de liberación que se les imponen y las tasas de incumplimiento de tales condiciones. Estos datos respaldan una evaluación informada sobre si los jueces liberan a un gran número de imputados en espera de juicio; asimismo, tales datos miden si ciertas condiciones de liberación son más efectivas que otras en el logro de su cumplimiento y si algún tipo específico de imputados corre un riesgo particular de no poder cumplir con las condiciones de su liberación.
- ***Flexibilidad:*** Si bien es útil recopilar la misma clase de datos durante largos períodos de tiempo para permitir la identificación de tendencias y cambios en el desempeño, se deben crear nuevos indicadores (además de revisarse los antiguos) en caso de que las circunstancias cambien y esto se requiera. Por ejemplo, si una jurisdicción experi-

menta un incremento en el índice de robo a casa-habitación y esto genera una creciente inquietud pública concomitante, puede ser útil desglosar los datos disponibles y permitir así un análisis más detallado de los casos de robo a casa-habitación. Una jurisdicción, que estuviera en el caso del ejemplo anterior, podría medir tasas de incomparecencia o reincidencia específicamente con respecto a las personas acusadas de robo a casa-habitación.

- **Experimentación:** Los indicadores son útiles no sólo para medir y evaluar el impacto de la política de justicia penal actual, sino también para experimentar nuevas políticas y prácticas. Por ejemplo, algunas jurisdicciones tienen largas listas de delitos cuya libertad provisional está prohibida. Aquellos tomadores de decisiones que deseen reducir el número de detenidos en prisión preventiva, sin poner en peligro la seguridad pública y la administración de justicia, pueden eliminar de dichas listas categorías de delitos (por grupos). Al monitorear de cerca el impacto que la eliminación de estas listas representa en los resultados —como tasas de incomparecencia o casos de imputados liberados en espera de juicio que interfieren con el proceso de justicia penal— los tomadores de decisiones pueden determinar qué categorías de delitos pueden ser eliminadas sin que haya consecuencias negativas y cuáles deberían eliminarse si y sólo si se toman precauciones adicionales (por ejemplo, mecanismos de supervisión mejores o más sólidos).
- **Identificación de buenas prácticas:** Los indicadores deben diseñarse para permitir la identificación de buenas prácticas. Con demasiada frecuencia, los tomadores de decisiones y los administradores de justicia penal utilizan indicadores principalmente para encontrar defectos en el sistema y evaluar a los operadores que se encuentran bajo su responsabilidad. Si bien esta es una razón que justifica el desarrollo de indicadores de justicia penal, posiblemente es aún más importante usar indicadores para identificar buenas prácticas. Mediante la desagregación de los datos geográficos (estado, municipio, jurisdicción del tribunal, distrito policial, etc.) es posible identificar aquellas regiones, tribunales, fiscalías o distritos policiales con mejor desempeño a nivel nacional. Dichos datos no sólo demuestran aquello que es posible encontrar dentro de las limitaciones de la práctica de la justicia penal local (por ejemplo, un código de procedimiento penal obsoleto, falta de recursos, alta criminalidad o capacitación deficiente), sino que ayudan a identificar qué es lo que hace que haya buenas prácticas y buenos resultados.
- **Transparencia y debate público:** Al contrario de los puntos de vista de algunos tomadores de decisiones y administradores del sistema

de justicia, los datos y los indicadores que éstos informan deben ser transparentes y abiertos a la opinión y al debate públicos. De no ser así, algunos estarán tentados a centrarse —y sobre todo a publicar información— sobre indicadores que muestran al sistema de justicia penal (o a las prioridades de las políticas de justicia penal del actual partido gobernante) de una forma particularmente positiva. Publicar los datos de esta manera invariablemente ocasionará desconfianza por parte de la ciudadanía y socavará la legitimidad de todos los datos e indicadores. Por consiguiente, para fomentar un reporte de información preciso y fiable, el mensaje político y administrativo tanto de los diseñadores como de los administradores de políticas públicas debe enfatizar que no habrá sanciones individuales por bajos indicadores de desempeño. Los indicadores sistémicos de alto nivel que se analizan en la presente Guía miden el desempeño y las tendencias generales del sistema y no fallas ni un desempeño deficiente realizado de forma individual.

AGRADECIMIENTOS

Esta Guía se basa en indicadores desarrollados conjuntamente por Open Society Justice Initiative y las organizaciones y personas que se mencionan a continuación, durante tres sesiones de mesas de diálogo (Bogotá, Colombia, abril de 2013; y Ciudad de México, México, diciembre de 2013 y mayo de 2014).

- Asociación por los Derechos Civiles (ADC), Argentina
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Argentina
- Centro de Estudios para la Justicia y la Seguridad Ciudadana (CERJUSC), Perú
- Defensoría Pública de Ecuador, Ecuador
- Dejusticia, Colombia
- Documenta, México
- Fundación Construir, Bolivia
- Fundación Paz Ciudadana, Chile
- Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD), Brasil
- Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG), Guatemala
- Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), Argentina
- Instituto de Justicia Procesal Penal (IJPP), México
- Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC), Brasil
- Núcleo de Estudos da Violência, Brasil

Agradecemos especialmente a Miguel La Rota (Colombia), Giovanni Veintimilla (Ecuador), Gherman Welsch (Chile), Santiago Martínez (Argentina), Nataly Ponce (Perú), Ramiro Orias (Bolivia), Javier Carrasco (México), Todd Foglesong (Canadá) y Andrés Pizarro (IACHR), quienes contribuyeron de manera importante al desarrollo de los indicadores que figuran en esta Guía.

Asimismo, varias organizaciones no pertenecientes al continente americano contribuyeron al desarrollo de los indicadores: Civil Society Prison Reform Initiative (CSPRI), Sudáfrica; Centre for Human Rights Advice, Assistance and Education (CHREEA), Malawi; Fair Trials International, Reino Unido; Independent Medico Legal Unit (IMLU), Kenia; International Centre for Prison Studies (ICPS), Reino Unido; Liga dos Direitos Humanos, Mozambique; y Paralegal Alliance Network (PAN), Zambia.

Martin Schönteich, Director Jurídico de Open Society Justice Initiative, es el autor principal de la Guía y también participó en el diseño de los indicadores. Ina Zoon, Directora de Proyectos de América Latina de Justice Initiative, supervisó el proyecto, coordinó a los participantes y colaboró en el diseño de los indicadores. Robert O. Varenik, Director de Programas de Justice Initiative, participó en el diseño de los indicadores y proporcionó una importante asesoría para el desarrollo de esta Guía. Madeleine Crohn y Stanley Ibe, de Justice Initiative, también contribuyeron al desarrollo de los indicadores, al igual que Louise Ehlers y Mary Miller Flowers de Open Society Foundations. Enrique Bouchot, consultor de Justice Initiative, ayudó a diseñar los cuadros de resumen de la Guía y proporcionó útiles comentarios sobre los borradores de este documento. Jonathan Birchall de Justice Initiative y Kate Epstein realizaron la colaboración editorial para el diseño de la Guía. Claudia Román y Edit Bain de Justice Initiative aportaron su valioso apoyo logístico y administrativo.

Este libro se terminó de imprimir en el mes de noviembre de 2015
en Diversidad Gráfica, SA de CV, Priv. de Av. 11 No. 4-5,
Col. El Vergel, Iztapalapa, México, D.F., C.P. 09880

La decisión de privar de la libertad a una persona antes de que sea encontrada culpable de un delito, independientemente si esta decisión la toma un policía, un fiscal o un juez, puede tener un impacto negativo a largo plazo y de profundo calado en una persona: el detenido inmediatamente pierde su libertad y corre el riesgo de perder también su familia, salud, hogar, trabajo y vínculos sociales.

Los tomadores de decisiones informados están conscientes de esta problemática, y entienden la necesidad de eliminar los costos evitables que genera el uso excesivo y arbitrario de la prisión preventiva. Además deben preservar la independencia judicial y promover la eficiencia de las fiscalías y la policía. En resumen, es necesario que ellos logren un equilibrio entre varios factores para asegurar que el sistema está funcionando de manera óptima.

Pero, ¿cómo obtienen los tomadores de decisiones una imagen más clara sobre la forma en que se desempeña el sistema de la justicia previa al juicio? Y ¿cómo pueden utilizar estas mediciones como base para gestionar el desempeño del sistema de manera eficiente y al mismo tiempo respetar principios importantes como la independencia judicial, el debido proceso y la discreción procesal? Para poder implementar buenas prácticas es necesario comprender la naturaleza del problema que respalda el uso no óptimo tanto de la prisión preventiva como de la libertad provisional.

La presente Guía propone un enfoque metódico mediante el cual se desarrollan, indicadores basados en la experiencia con el fin de identificar prácticas ejemplares y problemáticas. Esto facultará a los tomadores de decisiones y a los administradores del sistema de justicia para promover las mejores prácticas y atender de forma oportuna las problemáticas, así como para medir los cambios del sistema de procuración de justicia penal en diferentes lugares a través del tiempo.

