

Los servicios previos al juicio: respuesta al abuso de la prisión preventiva

Pre-trial Services: Responding to the Abuse of Pre-trial Detention

Diego Alfredo Zalamea León

Docente investigador, Universidad de las Américas

Docente, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

Quito, Ecuador

diego.zalamea@udla.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0003-2280-9890>

Artículo de investigación

<https://doi.org/10.32719/26312484.2024.42.6>

Fecha de recepción: 31 de diciembre de 2023

Fecha de revisión: 28 de febrero de 2024

Fecha de aceptación: 11 de marzo de 2024

Fecha de publicación: 1 de julio de 2024

Licencia Creative Commons



RESUMEN

El objetivo de este artículo es plantear una política pública destinada a garantizar un uso adecuado de las medidas cautelares, las unidades de servicios previos al juicio. Estas estructuras administrativas, por un lado, potencian la aplicación de las salidas alternativas a la prisión preventiva, así como, por otro, se ocupan de que su aplicación no sea sinónimo de impunidad e inseguridad. Esta estrategia enfrenta dos problemas centrales de la justicia tradicional, la ausencia de un diagnóstico adecuado para escoger la opción cautelar más adecuada, datos del arraigo social, y el seguimiento al régimen impuesto. La ventaja práctica es que esta propuesta se fundamenta en una metodología probada en el contexto internacional, en el Ecuador y recomendada como una buena práctica por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. De hecho, en Latinoamérica las distintas experiencias cuyos resultados fueron medidos revelan que la aplicación de esta estrategia en diversos momentos alcanzó una efectividad sin precedentes para potenciar medidas sustitutivas y para conseguir la presentación de las personas al juicio. Inclusive, en un momento en el que la prensa y la ciudadanía ejercen presiones para aumentar el encarcelamiento provisional son una respuesta válida, pues el informe emitido transparenta las causas de la resolución judicial adoptada.

PALABRAS CLAVE: prisión preventiva, medidas alternativas, sustitutivas, cárcel, diagnóstico, seguimiento, política criminal, derechos.

ABSTRACT

The aim of this article is to propose a public policy intended to ensure an appropriate use of precautionary measures, pre-trial service units. These administrative structures, on the one hand, enhance the application of alternative exits from pretrial detention and, on the other, ensure that their implementation is not synonymous with impunity and insecurity. Specifically, this strategy addresses two central problems of traditional justice: the absence of an adequate diagnosis to choose the most suitable preventive option and the monitoring of the imposed regimen. It specifically focuses on providing verified information about social ties. The practical advantage is that this proposal is based on a methodology proven in the international context, in Ecuador, and recommended as a best practice by the Inter-American Commission on Human Rights. In fact, in Latin America, various experiences, whose results were measured, reveal that the application of this strategy at different times achieved an unprecedented effectiveness in enhancing substitute measures and ensuring the appearance of individuals at

trial. Even at a time when the press and the public exert pressure to increase provisional incarceration, they are a valid response, as the issued report transparently elucidates the reasons behind the adopted judicial resolution.

KEYWORDS: Pretrial detention, alternative measures, substitutes, jail, diagnosis, monitoring, criminal policy.

FORO

INTRODUCCIÓN

El uso de la prisión preventiva es clave para la justicia y la convivencia en sociedad. Esta realidad se debe a que, por un lado, el exceso del encierro cautelar afecta a los derechos individuales;¹ estos prisioneros constitucionalmente son inocentes. Por otro, la no aplicación del encierro provisional en ocasiones produce un daño a la justicia,² ya que el Estado debe precautelar el orden público y defender a las personas de la criminalidad.³

Este artículo analiza los problemas esenciales del uso de la prisión preventiva y una política criminal para solucionarlos. Su meta es superar el mero diagnóstico y plantear una estrategia aplicable al Ecuador. En un momento de abuso del encarcelamiento cautelar y de resoluciones judiciales que atentan contra el futuro de la justicia, una metodología técnica es una necesidad.

IMPORTANCIA

El análisis de la relevancia de la prisión preventiva demanda enfocarse en los dos valores en tensión: los derechos individuales y la justicia.

-
1. CIDH, *Personas privadas de libertad en Ecuador* (OEA, 2022), 52.
 2. Denise Tomasini-Joshi, “Introducción: costos sociales de la prisión sin condena en México”, en *Prisión sin condena*, coord. Marcos Lara (Ciudad de México: Debate, 2008), 11-23.
 3. CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas* (OEA, 2013), 3.

IMPORTANCIA PARA LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS

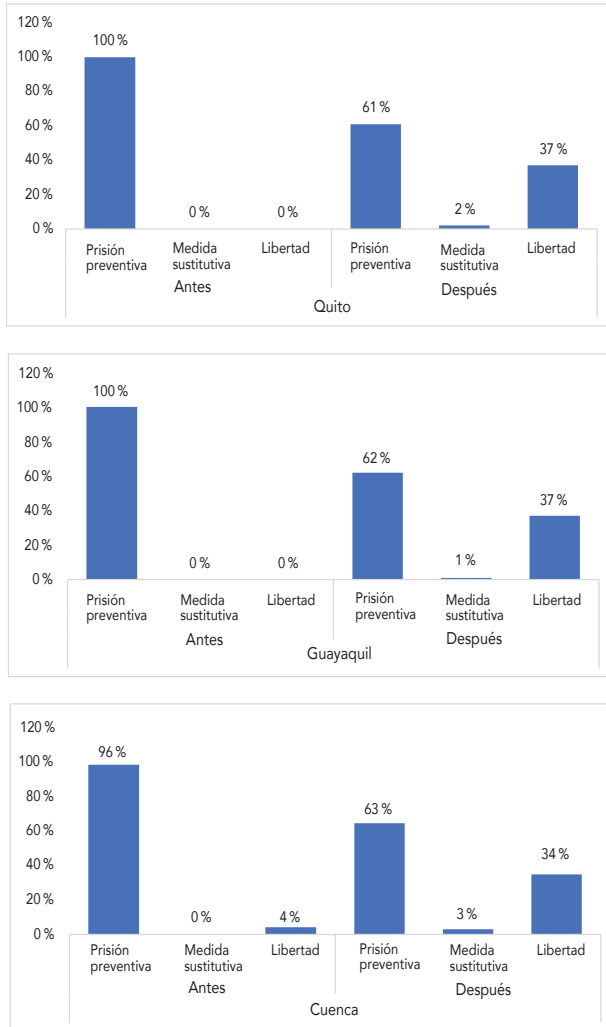
El uso de la prisión preventiva es un problema de la justicia latinoamericana. Desde 1981, cuando el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y la Justicia Penal (ILANUD) develó que el 65% de las personas privadas de la libertad en la región no tenían sentencia, es un hecho indiscutido que su empleo conlleva costos de legitimidad para la democracia.⁴ En este período hubo un avance innegable, de un 65% de presos cautelares se bajó a 40%.⁵ Sin embargo, el abuso del encierro provisional todavía persiste.⁶

En el caso ecuatoriano, en 2022, este organismo supranacional se pronunció sobre el abuso de la prisión preventiva en el informe “Personas privadas de libertad en Ecuador” y citó que el 39% de los presos no tiene condena.⁷ Otras fuentes como la doctrina nacional⁸ y algunas sentencias paradigmáticas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que condenan a este país ratifican esta realidad dolorosa.⁹ Además, uno de sus efectos, la sobrepoblación, condujo a una crisis penitenciaria sin precedentes.¹⁰ En estos últimos años la violencia en las cárceles no tuvo parangón a nivel mundial.¹¹

En los últimos años, el uso de la prisión preventiva disminuyó, pues en 1999 los presos sin condena llegaban al 68%,¹² y ahora representan el 39%. La causa que produjo esta mejora es la oralidad. Esta realidad se demuestra en el siguiente cuadro:

-
4. Elías Carranza et al., *El preso sin condena en América Latina y el Caribe* (San José: ILANUD, 1983), 65-73.
 5. CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva*, 2.
 6. *Ibid.*, 11; CIDH, *Guía práctica para reducir la prisión preventiva* (OEA, 2017), 6.
 7. CIDH, *Personas privadas de libertad en Ecuador*, 52.
 8. Fernando Ávila y Fernando Bujan, “La prisión preventiva y su incidencia en la población carcelaria en el Ecuador”, *Cienciamatria* 9, n.º 1 (2023): 23-37; Emilio Guerra-Alvarado. “Análisis de la figura de la prisión preventiva en el Ecuador: causas, efectos y consecuencias (Sentencia C.C, Caso n.º 8-20-CN)”. *Dominio de las Ciencias*, 9 (2023): 213-37.
 9. Diego Zalamea, “Reporte del estado de la prisión preventiva en Ecuador”, en *Prisión preventiva y reforma procesal penal en América Latina. Evaluación y perspectivas*, eds. Cristian Riego y Mauricio Duce (Santiago: CEJA, 2008), 278-9.
 10. Primicias, “Once masacres carcelarias y 413 presos asesinados en 21 meses”, *Primicias*, 4 de octubre de 2022, <https://bit.ly/4aIB6NW>.
 11. Carranza et al., *El preso sin condena en América Latina y el Caribe*, 65.
 12. Elías Carranza, “Sobrepoblación penitenciaria en América Latina y el Caribe: situación y respuestas posibles”, en *Justicia penal y sobrepoblación penitenciaria. Respuestas posibles*, coord. Elías Carranza (San José: ILANUD, 2001), 28.

Figura 1. Variación en la aplicación de las medidas cautelares con la introducción del sistema oral



Elaboración propia.¹³

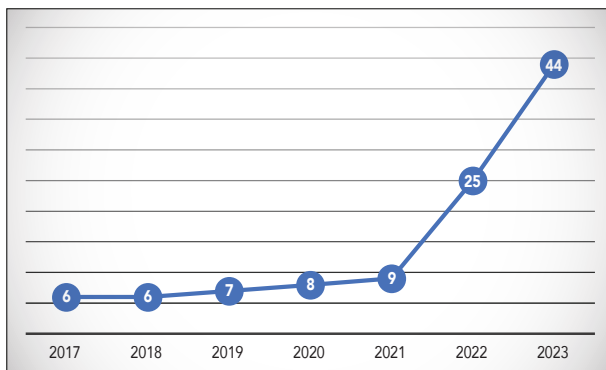
13. Zalamea, “Reporte del estado de la prisión preventiva”, 298-322. Una aclaración es importante. Las cifras que en este estudio se recogen respecto al cambio que produjo el sistema oral son del año 2008, por ser anteriores a la reforma de marzo de 2009, la única vía sustitu-

¿Por qué se produce una variación tan profunda? La respuesta demanda comparar los dos esquemas funcionales: el esquema escrito consistía en un pedido impreso del fiscal, acompañado de algunos elementos de convicción, y el juez sobre esa base tomaba la decisión. En cambio, en el nuevo diseño la resolución se toma luego de una audiencia controvertida.¹⁴ La materialización de principios como el derecho a la defensa, contradicción e inmediación produjeron información de calidad, y con ella mejoras medibles en la realización de los derechos de las personas.

IMPORTANCIA PARA LA EFECTIVIDAD DE LA JUSTICIA

Un debate respecto a la prisión preventiva no puede marginar el problema de seguridad. Después de la pandemia, Ecuador enfrenta una crisis de convivencia sin parangón. En la actualidad, el miedo a la delincuencia degrada la calidad de vida de las personas y conlleva un riesgo para la democracia.¹⁵ Las cifras demuestran esta realidad:

Figura 2. **Tendencia de muertes violentas por cada 100 000 habitantes en Ecuador**



Elaboración propia.¹⁶

tiva distinta al encarcelamiento cautelar que en ese momento estaba vigente era la canción y se aplicaba solo a los delitos sancionados con prisión. Por tanto, el marco legal otorgaba márgenes estrechos para adoptar opciones distintas al encierro.

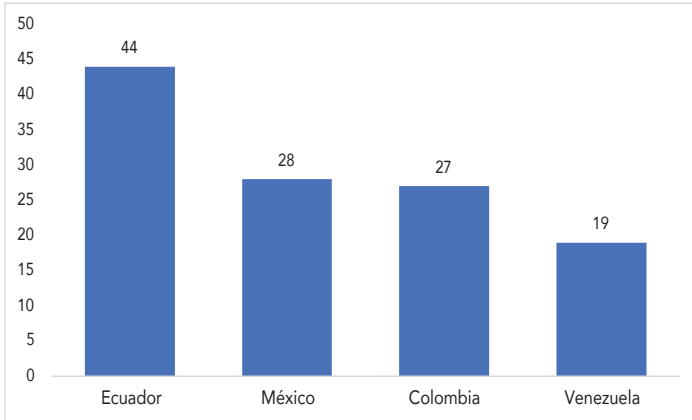
14. *Ibid.*, 301-2.

15. Ralph Dahrendorf, *Ley y Orden* (Madrid: Cívitas, 1994), 189-95.

16. Las cifras de los años 2017-2022 fueron obtenidas de: Banco Mundial, “Homicidios intencionales (por cada 100 000 habitantes)”, *Banco Mundial*, accedido 26 de diciembre de

Este cuadro devela que en el último trienio hay un incremento desmedido de los homicidios. Este cambio se valora mejor al comparar esta cifra con países que históricamente fueron considerados como los más violentos:

Figura 3. **Muertes violentas por cada 100 000 habitantes: comparación con otros países**

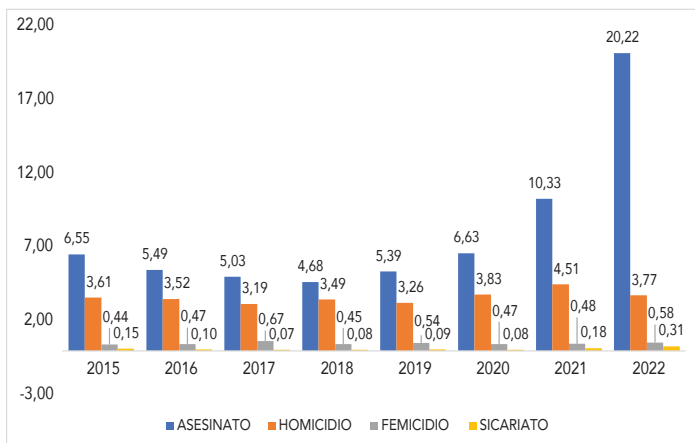


Elaboración propia.¹⁷

Inclusive, las proyecciones actuales muestran que, si las cosas siguen así, el Ecuador será en 2023 la nación más violenta de Latinoamérica y la quinta en el mundo.¹⁸ El uso desproporcionado de la fuerza se confirma incluso en la distribución interna de los tipos de homicidio. Las cifras de la Fiscalía muestran la siguiente realidad:¹⁹

-
- 2023, <https://bit.ly/3NPduxm.pdf>. El dato de 2023 es una proyección mensual de las cifras obtenidas hasta octubre. “En Ecuador se registra un promedio de 21 homicidios diarios”, *Primicias*, 13 de diciembre de 2023, <https://bit.ly/47nmP6x>.
17. Las cifras de los restantes países fueron obtenidas de: Banco Mundial, “Homicidios intencionales (por cada 100 000 habitantes)”, *Banco Mundial*, accedido 26 de diciembre de 2023. El dato del Ecuador es una proyección mensual de 2023 de las cifras obtenidas hasta octubre. “En Ecuador se registra...”.
 18. *Ibid.*
 19. A partir de consulta efectuada para este estudio en: Fiscalía General del Estado, 2 de noviembre de 2023.

Figura 4. Variación anual por el tipo de homicidio



Elaboración propia.²⁰

El gráfico adjunto saca a relucir que el asesinato, la modalidad más violenta, es el responsable del crecimiento desmedido de los crímenes con muerte. De igual manera, el sicariato también sufre un aumento inusitado.

Los datos cualitativos confirman esta tendencia. Gallup en 2022 sitúa a Ecuador como el más inseguro de Latinoamérica. Según su encuesta de percepción, el 64 % de la población siente miedo al caminar sola de noche. Pese a que en 2020 era un país donde las personas tenían mayor confianza. En aquel entonces, solo el 44 % manifestaba temor.²¹

Si la prisión preventiva tiene una finalidad solo procesal, ¿por qué se citan cifras de seguridad? Dado que la sociedad y las víctimas tienen un legítimo interés en el encarcelamiento para evitar la fuga del transgresor y la impunidad.²² Por ejemplo, en delitos de alta relevancia social es ingenuo creer que la liber-

20. Datos obtenidos de una consulta oficial para este estudio.

21. Gallup, “Ecuador: The Most Dangerous Country in Latin America?”, *Gallup*, 20 de enero de 2023, <https://bit.ly/48kb0zj>.

22. Luis Schiappa, “Prisión preventiva y reforma procesal penal en Argentina”, en *Prisión preventiva y reforma procesal penal en América Latina: evaluación y perspectivas*, vol. II, eds. Leticia Lorenzo, Cristian Riego y Mauricio Duce (Santiago: CEJA, 2011), 108-9.

tad de un sospechoso no será publicada y producirá una reacción social.²³ Por tanto, si la justicia no transparenta sus decisiones se genera una presión intensa sobre los legisladores y jueces para que en las leyes o resoluciones favorezcan el encarcelamiento.²⁴

Esta realidad en el Ecuador tuvo una manifestación clara. Los políticos compraron esta demanda y el art. 536 del COIP estableció delitos en que no caben medidas alternativas. La Corte Constitucional tuvo que intervenir y dejar sin efecto esta disposición contraria al principio de excepcionalidad y hoy son aplicables todas las medidas establecidas en el art. 522.²⁵

MEDIDAS CAUTELARES Y APLICACIÓN PRÁCTICA

En el Ecuador hay dos problemas centrales: el abuso de la prisión preventiva y la falta de seguimiento a las medidas alternativas. Con relación al primero, si el excesivo encierro provisional es evidente, ¿por qué no se supera este problema? Debido a que las instituciones y la academia no se ocupan de un problema central o por la falta de medios investigativos. En este momento las resoluciones no pueden ser tácticas, porque las audiencias no producen la información necesaria.

El fiscal por lo regular investiga y justifica las exigencias normativas respecto a: la ocurrencia de un delito de acción pública penado con más de un año, la existencia de elementos de convicción del delito y responsabilidad del procesado. Pero el problema surge cuando tiene que fundamentar que el procesado no se presentará a juicio y que no caben otras medidas cautelares que garanticen su comparecencia, exigencias establecidas en el primer inciso y el num. 3, art. 534.²⁶

-
23. Mildred Hartmann, “La detención preventiva y la reforma procesal penal en Colombia”, en *Prisión preventiva y reforma procesal penal en América Latina. Evaluación y perspectivas*, eds. Cristian Riego y Mauricio Duce (Santiago: CEJA, 2008), 232.
 24. Schiappa, “Prisión preventiva y reforma procesal penal”, 108-9.
 25. Ecuador Corte Constitucional, Adolescentes Infractores, *Sentencia n.º 8-20-CN/21*, 18 de agosto de 2021.
 26. Diego Zalamea, *Política criminal. El derecho penal estratégico. Una alternativa al minimalismo* (Quito: CEP, 2022), 147-51.

La dificultad práctica consiste en que estos dos requisitos demandan determinar si el sujeto se fugará. En el primer caso esta es la meta última y en el segundo se necesita detectar la medida menos incisiva que neutralice el peligro existente.²⁷ ¿Cómo un juez hace una proyección futura sobre la presencia del imputado al juzgamiento? En Latinoamérica los abogados generalmente no saben cómo responder a esta pregunta. El método técnico es un balance entre costos e incentivos. La primera esfera se la denomina arraigo social. Ella aglutina aquellos factores que atan a la persona a su lugar de residencia, tales como: familia, trabajo, negocios, estudios, vivienda, bienes. En cambio, la razón para fugarse se relaciona con la eventual pena.²⁸ A más tiempo de encarcelamiento, mayor estímulo para escapar de la ley. Además de esos dos criterios se valoran actos concretos que demuestren la intención de presentarse o evadir la justicia.²⁹

En el Ecuador existe una confusión que complica el panorama. El arraigo social sostiene que es un requerimiento “paralegal”, cuando es una línea argumentativa para fundamentar la necesidad cautelar exigida en el art. 534. De hecho, la inexistencia de información sobre esta esfera normalmente desemboca en el encarcelamiento masivo, pues la Fiscalía sí puede justificar que el procesado tiene un incentivo para fugarse, la posible pena, y si no hay razones para quedarse esta exigencia legal se satisface.

La flaqueza precisa que existe es ¿quién indaga respecto a los vínculos comunitarios? En la actual estructura de las instituciones que conforman el sector justicia, nadie.³⁰ La Policía y Fiscalía recopilan solo indicios referidos a la existencia del delito y el responsable. Los defensores públicos y privados no tienen medios investigativos.

Esta realidad explica por qué en las audiencias hay insumos suficientes para debatir la materialidad de la infracción.³¹ Estos elementos de convicción de

27. Sandra Alliaud, “Audiencias preliminares”, en *Colección litigación y juicio amiento penal adversarial*, dir. Alberto Binder (Buenos Aires: Didot, 2016), 115-6.

28. Observatorio Ciudadano del Sistema de Justicia, *Arraigo, Medidas Cautelares y Ejecución Penal* (Ciudad de México: Observatorio Ciudadano del Sistema de Justicia, 2015), 16, bit.ly/3VhmDBQ.

29. Alliaud, “Audiencias preliminares”, 115-6.

30. Consejo de la Judicatura, *¡Cumplimos! Rendición de cuentas julio 2011 enero 2013* (Quito: Consejo de la Judicatura, 2013), 194.

31. Fundación Construir, *Reforma procesal penal y detención preventiva en Bolivia* (Fundación Construir, 2012), 200.

los vínculos comunitarios son casi inexistentes.³² En los pocos casos en que se cuenta con algún referente es porque la familia en las pocas horas consigue algún papel.³³ Sin el arraigo social, la discusión sobre la necesidad cautelar se trivializa y el principio de excepcionalidad se vuelve utópico.³⁴

La falta de información refleja de cuerpo entero la encrucijada de los jueces. Si las partes no introducen datos para valorar el peligro de fuga, quien resuelve tiene dos opciones: la primera, negar todas las solicitudes. Postura que tiene la fortaleza de cumplir con la ley; más afecta a la eficacia judicial, seguridad y genera un riesgo para la carrera del juzgador.³⁵

En cambio, la segunda opción es aceptar los pedidos fiscales de encarcelamiento preventivo, alternativa que incumple la norma; pero resulta cómoda. En la práctica, la última opción que se impuso. Los juzgadores, al no tener referentes válidos,³⁶ aceptaron que el encarcelamiento es “un mal necesario” y dictan el encierro.³⁷ La seriedad del problema llevó a que la Corte Nacional de Justicia disponga que el juez debe emitir: “La justificación de que las medidas cautelares alternativas son insuficientes para evitar el riesgo procesal...”.³⁸ Pese a ello, el problema sigue intacto, porque no se resolvió el problema de fondo.

Además, la falta de datos explica por qué no se aplican otras medidas cautelares o se lo hace de manera absurda. Sin información con respecto al riesgo de fuga, ¿cómo se aplica una medida alternativa efectiva?

-
32. Claudia Vertix, “La prisión preventiva en Perú. Estudios de 112 audiencias en ciento en siete distritos judiciales con el nuevo código procesal penal”, en *Prisión preventiva y reforma procesal penal en América Latina: evaluación y perspectivas*, vol. II, eds. Leticia Lorenzo, Cristian Riego y Mauricio Duce (Santiago: CEJA, 2011), 289.
 33. Diego Zalamea, *Manual de litigación penal: audiencias previas al juicio* (Quito: Defensoría Pública, 2012), 173-4.
 34. Ana Aguilar y Javier Carrasco, *Servicios previos al juicio manual de implementación* (Ciudad de México: USAID, 2014), 41.
 35. Jaime Vintimilla y Gabriela Villacís, “Independencia judicial insuficiente, prisión preventiva deformada. Informe Ecuador”, en *Independencia judicial insuficiente, prisión preventiva deformada. Los casos de Argentina, Colombia, Ecuador y Perú* (Washington D. C.: Fundación para el Debido Proceso, 2013), 135-8.
 36. Marco Lara, *No más “pagadores”*. *Guía de periodismo sobre la presunción de inocencia y reforma del sistema judicial penal* (Ciudad de México: Instituto de Justicia Procesal Penal, 2011), 48.
 37. Guillermo Zepeda, *Los mitos de la prisión preventiva en México* (Nueva York: Open Society, 2010).
 38. Ecuador Corte Nacional de Justicia, *Resolución n.º 14-2021*, 15 de diciembre de 2021.

El segundo problema también tiene la misma esencia, inexistencia de una institucionalidad encargada, pero en este caso del monitoreo del régimen cautelar.³⁹ Es cierto que por lo regular se asigna a un funcionario cierto control de las medidas alternativas, como llevar un registro de firmas; pero es un mero formalismo. El problema está en que si el procesado capta que el Estado no tiene un interés en el cumplimiento del régimen cautelar, la tentación de no acatarlo se incrementa. Esta es la razón por la que, en los pocos casos que se aplican medidas alternativas existe un alto índice de incumplimientos y se cierra el círculo vicioso. Dado que la idea de la necesidad de dictar el encarcelamiento se refuerza.

UNIDADES DE SERVICIOS PREVIOS AL JUICIO

Aguilar y Carrasco, quienes lideraron la introducción de esta metodología en América Latina, definen a estas estructuras como “programas y servicios de índole administrativo enfocados en generar información de calidad para la imposición y ejecución de alternativas a la prisión preventiva; es decir, medidas cautelares y condiciones judiciales como las que contempla el nuevo sistema de justicia penal”.⁴⁰

Esta metodología surge en Nueva York en 1961, como una respuesta a la alta tasa de encarcelamientos de personas que no podían cubrir la fianza. Luego esta estrategia se difunde a través del mundo anglosajón, por ejemplo, al Reino Unido y Sudáfrica.⁴¹ En América Latina esta estrategia se introduce por primera vez en Morelos, México, en 2011.⁴²

39. CIDH, *Guía práctica*, 24.

40. Aguilar y Carrasco, *Servicios previos al juicio*, 16; Arcadio Herrera, “Medidas alternativas a la prisión preventiva. Posibilidades de implementación de los servicios de antelación al juicio en la provincia de Catamarca” (tesis de maestría, Universidad de Mendoza, 2020), <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=284346>.

41. *Ibíd.*, 17-8.

42. *Ibíd.*, 17-20.

DIAGNÓSTICO

Esta labor otorga a la justicia una valoración del arraigo social. Esta meta conlleva dos retos: eficacia y confiabilidad. En el primer objetivo las dificultades son dos: la primera se relaciona con los recursos; pues, si el modelo resulta caro pierde viabilidad.⁴³ La segunda dificultad es el tiempo. En el Ecuador la detención máxima es de 24 horas, por tanto, esta tarea debe cumplirse en unas ocho horas.

La segunda meta es la confiabilidad y conlleva dos retos: el primero es la credibilidad de los datos, pues sin esa base, el análisis posterior no es fiable. El segundo es la certidumbre en la conclusión, ya que la interpretación debe ser correcta.

La metodología adoptada consiste en una entrevista con el detenido, en la cual se le hace un sinnúmero de preguntas respecto a: identificación, domicilio, estado civil, familiares que viven con él, historia laboral, escolar, entorno social, trabajo y estudios de sus familiares cercanos, estado de salud, situación económica.⁴⁴ Adicionalmente, los funcionarios indagan sobre contactos de personas que puedan confirmar las respuestas. La verificación se efectúa sobre todo mediante llamadas telefónicas; solo cuando es necesario se hacen visitas.⁴⁵ Las preguntas cruzadas otorgan información confiable sobre una gran cantidad de referentes.

Sobre cada tópico se anota, si se confirma, que existe una contradicción o si la fuente no dispone de la información. Las respuestas, respectivamente, conllevan puntos positivos, negativos o se califican con cero. Cada referente tiene un peso diferenciado, según el vínculo con la comunidad que produce. La nota global es el resultado de la suma o resta obtenida en todas las preguntas. El usar referentes cuantitativos disminuye la subjetividad.⁴⁶

La efectividad del instrumento mejora con el tiempo. Cada mes la unidad analiza los éxitos y fracasos, verifica la coincidencia de los datos de cada cate-

43. Guillermo Zepeda, *¿Cuánto cuesta la prisión preventiva sin condena?* (Nueva York: Open Society, 2009), 39-67.

44. Pedro Zalamea, *Análisis de la unidad de medidas alternativas previas al juicio en la ciudad de Cuenca* (tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2018), <https://bit.ly/3H7N85Y>.

45. Aguilar y Carrasco, *Servicios previos al juicio*, 65.

46. Zalamea, *Análisis de la unidad de medidas alternativas*, 35.

goría y toma correctivos. El informe llega a recomendar la aplicación de medidas alternativas y ofrece realizar el seguimiento.⁴⁷ Este reporte, con unas horas de anticipación, se remite a la Fiscalía y defensa. Cada institución cuenta con la opción de efectuar una verificación independiente. Con información detallada, los abogados pueden litigar con calidad, pero en ningún caso este informe limita la libertad del juez para resolver.⁴⁸

SEGUIMIENTO

Un funcionario de la unidad asiste a la audiencia de medidas cautelares. El monitoreo se ejecuta cuando se dictan opciones no carcelarias. Una vez terminada la diligencia, este servidor público se entrevista con el procesado, le explica el régimen cautelar y juntos diseñan un plan de seguimiento. El mismo incluye medios como: llamadas y visitas a su domicilio, trabajo o centro educativo; obligación de ir afirmar en la unidad; pedido de información a entidades sobre actividades laborales o formativas.⁴⁹

El contar con un plan individualizado y consensuado, una metodología para efectuar un control intenso y personal responsable de efectuar específicamente esta tarea marca una diferencia enorme con el esquema tradicional.⁵⁰ El beneficio de un seguimiento efectivo consiste en que una vigilancia es efectiva y disminuye la inclinación a incumplir.

Por último, la unidad de servicios previos al juicio otorga la prestación de apoyo para que el imputado asista a las distintas audiencias. Esta actividad consiste en un par de recordatorios e incluso en acompañarle el día de la diligencia al juzgado.⁵¹

EFFECTIVIDAD DE LA POLÍTICA PÚBLICA

¿Por qué esta política pública sería efectiva en el Ecuador? Los motivos son tres: el primero es la coherencia interna. La estrategia descrita muestra

47. *Ibíd.*, 34-5.

48. Aguilar y Carrasco, *Servicios previos al juicio*, 68.

49. *Ibíd.*, 71.

50. Zalamea, *Análisis de la unidad de medidas alternativas*, 35-6.

51. *Ibíd.*, 16.

una correlación entre los problemas nacionales detectados y la estrategia. La descripción de la metodología propuesta revela que el esquema funcional está diseñado para responder a las demandas locales y que se hace cargo de problemas finos como el de la confiabilidad y los recursos.

La segunda razón son los resultados obtenidos en el ámbito internacional. Pese a que en todo el mundo anglosajón esta estrategia demostró su eficacia, dado que el problema del abuso de la prisión preventiva en Latinoamérica es común, se citan solo datos regionales obtenidos con la misma metodología descrita. El punto importante está en que varias fuentes en distintos momentos evaluaron la eficacia de esta metodología, llegan a resultados similares y todos ellos reflejan un alto potencial.

La primera fuente es la CIDH. Esta institución reconoció a esta política pública como una buena práctica para enfrentar el abuso de la prisión preventiva, luego de encontrar que en las ciudades mexicanas de Baja California, Guerrero, Morelos, Puebla y México alcanzan una efectividad de alrededor del 95%.⁵² Esto es, los casos en que el procesado que con medidas alternativas asistió al juzgamiento.

En el caso de esta metodología, aplicada a adolescentes infractores en Morelos, existe un estudio autónomo. Los logros alcanzados se recogen en el gráfico 5.

Otra experiencia interesante se dio en el mismo país con el apoyo de Telmex-Reintegra en Nuevo León. Esta institución financió el proyecto RENACE y la experiencia alcanzó en 93,6% de procesados que se presentaron a juicio.⁵³

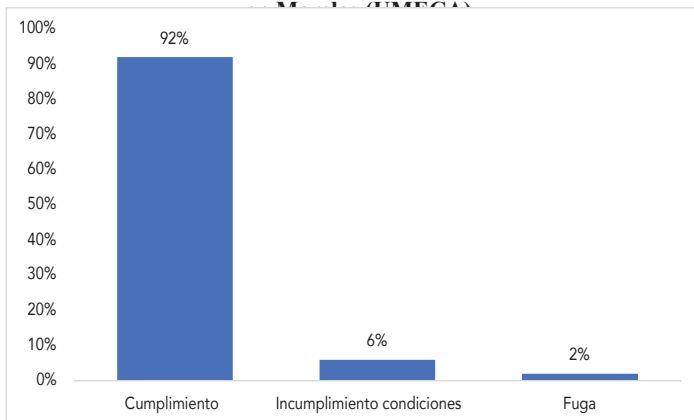
La tercera razón es porque existen; hay dos antecedentes que revelan su efectividad: En 2007, en la ciudad de Azogues se creó la Unidad de Antecedentes Penales, y pese a que solo aplicó la metodología de diagnóstico⁵⁴ obtuvo un logro claro (gráfico 6):

52. CIDH, *Medidas para reducir la prisión preventiva*, 85.

53. Javier Carrasco, "Institución Renace, ABP: un relato de servicios de supervisión en México", en *Programas de medidas cautelares. Experiencias para equilibrar la presunción de inocencia y seguridad ciudadana*, eds. Martín Shönteich y Denise Tomasini (Monterrey: Open Society, 2010), 44.

54. Diego Zalamea, "La unidad de antecedentes penales: un relato de los servicios de evaluación en Ecuador", en *Programas de medidas cautelares. Experiencias para equilibrar la presunción de inocencia y seguridad ciudadana*, eds. Martín Shönteich y Denise Tomasini (Monterrey: Open Society, 2010), 26-7.

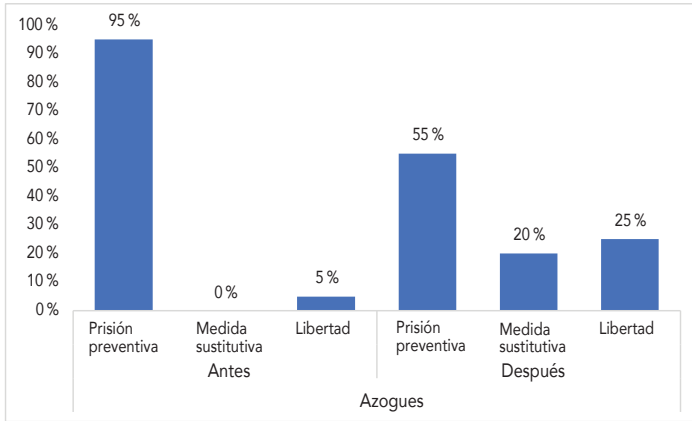
Figura 5. Resultados de la unidad de servicios previos al juicio



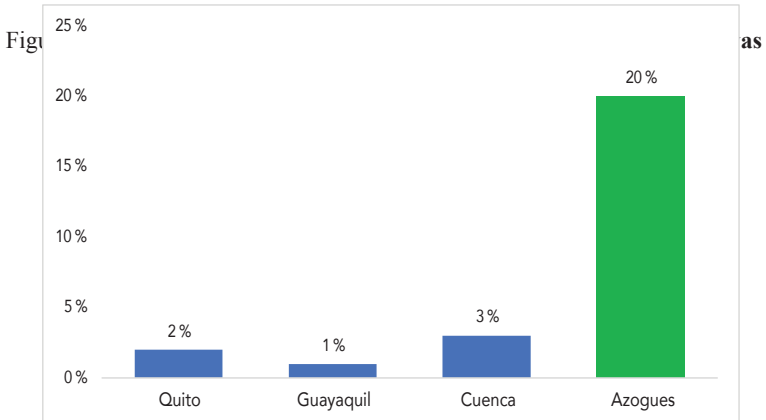
Elaboración propia.⁵⁵

Dado que este cambio se produjo de manera conjunta con el ingreso de la oralidad, el cuadro retrata una variación no solo atribuible a esta política criminal. En cambio, el siguiente cuadro sí muestra el logro específico de esta política pública. Si la situación anterior a la oralidad era idéntica, en las cuatro ciudades analizadas, Quito, Guayaquil, Cuenca y Azogues, las medidas alternativas representaba el 0%; entonces, el logro obtenido en la última jurisdicción que se muestra a continuación sí es atribuible a los servicios previos al juicio (gráfico 7).

55. Datos obtenidos de Ana Aguilar, “Unidad de medidas cautelares para adolescentes de Morelos, México”, *Biblioteca Cejamericas*, accedido el 20 de diciembre de 2023, <https://bit.ly/3H7Mllw>.



Elaboración propia.⁵⁶



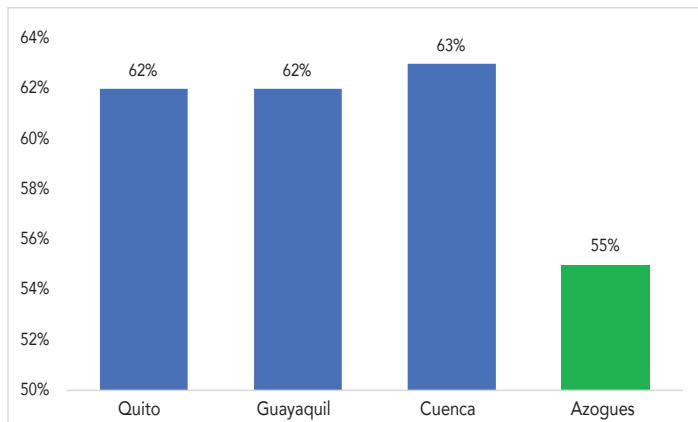
Elaboración propia.⁵⁷

56. Zalamea, “Reporte del estado de la prisión preventiva”, 317.

57. *Ibid.*, 305-22.

El gráfico anterior muestra que con datos del arraigo social las medidas sustitutivas alcanzan una vigencia efectiva. En cambio, la siguiente medición refleja el cambio alcanzado en el encarcelamiento preventivo:

Figura 8. **Porcentaje de personas a quienes se aplica prisión preventiva**



Elaboración propia.⁵⁸

Los dos cuadros en conjunto llevan a una conclusión global. Un adecuado diagnóstico es un medio apto para disminuir el abuso de la prisión preventiva y aumentar las medidas alternativas.

La última experiencia se desarrolló en Cuenca. Esta ciudad fue la segunda de Latinoamérica que introdujo el esquema integral de los servicios previos de juicio. Lamentablemente, su vigencia fue baja, duró desde la última semana de diciembre de 2012, hasta principios de febrero de 2013.⁵⁹

Lamentablemente, el escaso tiempo de funcionamiento no permitió hacer una evaluación sólida. El dato relevante es que, de tres procesados que llegaron a juzgamiento, todos se presentaron al juicio.⁶⁰ Esta cifra no marca una tendencia; pero dice mucho de su efectividad.

58. *Ibíd.*

59. Zalamea, *Política criminal*, 148-51.

60. *Ibíd.*, 150.

CONCLUSIONES

El Ecuador presenta dos problemas serios, un abuso sistemático de la prisión preventiva y una desconfianza generalizada en las medidas alternativas. Estos problemas solo se enfrentan con resoluciones fundamentadas y seguimiento a las medidas alternativas.

Las unidades de servicios previos al juicio utilizan una metodología probada internacionalmente y en el Ecuador para producir información relevante y hacer un seguimiento efectivo. Estos logros permiten disminuir el uso de la prisión preventiva y aumentar el empleo de las salidas alternativas.

En cuanto a la conveniencia de esta política pública, el estudio revela que la metodología propuesta es coherente con las necesidades, otorga certeza de la información que genera y eficiencia en la inversión de los recursos.

En conjunto, el cambio funcional que consigue esta política pública lleva a que sea una de las mejores prácticas para emplear de manera efectiva las medidas cautelares. Realidad reconocida por la CIDH.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Ana. “Unidad de medidas cautelares para adolescentes de Morelos, México”. *Biblioteca Cejamericas*. <https://bit.ly/3H7Mllw>.
- Aguilar, Ana, y Javier Carrasco. *Servicios previos al juicio manual de implementación*. Ciudad de México: USAID, 2014.
- Alliaud, Sandra. “Audiencias preliminares”, en *Colección litigación y juicio amiento penal adversarial*, dirigido por Alberto Binder. Buenos Aires: Didot, 2016.
- Ávila, Fernando, y Fernando Bujan. “La prisión preventiva y su incidencia en la población carcelaria en el Ecuador”. *Cienciamatria* 9, n.º 1 (2023): 23-37.
- Banco Mundial. “Homicidios intencionales (por cada 100 000 habitantes)”. *Banco Mundial*. Accedido 26 de diciembre de 2023. <https://bit.ly/3NPduxm>.
- Carranza, Elías, Mario Hohued, Luis Mora y Eugenio Zaffaroni. *El preso sin condena en América Latina y el Caribe*. San José: ILANUD, 1983.
- . “Sobrepoblación penitenciaria en América Latina y el Caribe: situación y respuestas posibles”. En *Justicia penal y sobrepoblación penitenciaria. Respuestas posibles*, coordinado por Elías Carranza. San José: ILANUD, 2001.
- Carrasco, Javier. “Institución Renace, ABP: un relato de servicios de supervisión en México”. En *Programas de medidas cautelares. Experiencias para equilibrar la*

- presunción de inocencia y seguridad ciudadana*, editado por Martín Shönteich y Denise Tomasini, 35-49. Monterrey: Open Society, 2010.
- . “Estudio comparativo: el impacto de las reformas procesales de la prisión preventiva en México”. En *Prisión preventiva y reforma procesal penal en América Latina: evaluación y perspectivas*, vol. II, editado por Leticia Lorenzo, Cristian Riego y Mauricio Duce, 11-47. Santiago: CEJA, 2011.
- CIDH. *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*. OEA, 2013.
- . *Guía práctica para reducir la prisión preventiva*. OEA, 2017.
- . *Medidas para reducir la prisión preventiva*. OEA, 2017.
- . *Personas privadas de libertad en Ecuador*. OEA, 2022.
- Consejo de la Judicatura. *¡Cumplimos! Rendición de cuentas julio 2011 enero 2013*. Quito: Consejo de la Judicatura, 2013.
- Dahrendorf, Ralph. *Ley y Orden*. Madrid: Civitas, 1994.
- Duce, Mauricio, Claudio Fuentes y Cristián Riego, “La reforma procesal penal en América Latina y su impacto en el uso de la prisión preventiva”. En *Prisión preventiva, y reforma procesal penal en América Latina. Evaluación y perspectivas*, editado por Cristian Riego y Mauricio Duce, 13-72. Santiago: CEJA, 2008.
- Fundación Construir. *Reforma procesal penal y detención preventiva en Bolivia*. Fundación Construir, 2012.
- Ecuador Corte Constitucional. *Sentencia n.º 8-20-CN/21*. 18 de agosto de 2021.
- Ecuador Corte Nacional de Justicia. *Resolución n.º 14-2021*. 15 de diciembre de 2021.
- Guerra-Alvarado, Emilio. “Análisis de la figura de la prisión preventiva en el Ecuador: causas, efectos y consecuencias (Sentencia C.C. Caso n.º 8-20-CN)”. *Dominio de las Ciencias*, 9 Esp. (2023): 213-37.
- Hartmann, Mildred. “La detención preventiva y la reforma procesal penal en Colombia”. En *Prisión preventiva y reforma procesal penal en América Latina. Evaluación y perspectivas*, editado por Cristian Riego y Mauricio Duce, 213-66. Santiago: CEJA, 2008.
- Herrera, Arcadio. “Medidas alternativas a la prisión preventiva. Posibilidades de implementación de los servicios de antelación al juicio en la provincia de Catamarca”. Tesis de maestría. Universidad de Mendoza. 2020. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=284346>.
- Lara, Marco. *No más “pagadores”. Guía de periodismo sobre la presunción de inocencia y reforma del sistema judicial penal*. Ciudad de México: Instituto de Justicia Procesal Penal, 2011.
- Lara, Marco, y Francesco Barata. *Nota roja. La vibrante historia de un género y una nueva manera de informar*. Ciudad de México: Debate, 2009.

- Observatorio Ciudadano del Sistema de Justicia. *Arraigo, Medidas Cautelares y Ejecución Penal*. Ciudad de México: Observatorio Ciudadano del Sistema de Justicia, 2015. bit.ly/3VhmDBQ.
- Schiappa, Luis. “Prisión preventiva y reforma procesal penal en Argentina”. En *Prisión preventiva y reforma procesal penal en América Latina: evaluación y perspectivas*, vol. II, editado por Leticia Lorenzo, Cristian Riego y Mauricio Duce, 13-169. Santiago: CEJA, 2011.
- Tomasini-Joshi, Denise. “Introducción: costos sociales de la prisión sin condena en México”. En *Prisión sin condena*, coordinado por Marcos Lara, 11-23. Ciudad de México: Debate, 2008.
- Vertex, Claudia. “La prisión preventiva en Perú. Estudios de 112 audiencias en siete distritos judiciales con el nuevo código procesal penal”. En *Prisión preventiva y reforma procesal penal en América Latina: evaluación y perspectivas*, vol. II, editado por Leticia Lorenzo, Cristian Diego y Mauricio Duce, 227-319. Santiago: CEJA, 2011.
- Vintimilla, Jaime, y Gabriela Villacís. “Independencia judicial insuficiente, prisión preventiva deformada. Informe Ecuador”. En *Independencia judicial insuficiente, prisión preventiva deformada. Los casos de Argentina, Colombia, Ecuador y Perú*, 115-45. Washington D. C.: Fundación para el Debido Proceso, 2013.
- Zalamea, Diego. *Colección litigación oral. Audiencias previas al juicio*, t. I. Quito: CEP, 2017.
- . “La unidad de antecedentes penales: un relato de los servicios de evaluación en Ecuador”. En *Experiencias para equilibrar la presunción de inocencia y seguridad ciudadana*, editado por Martin Shönteich y Denise Tomasini. Monterrey: Open Society, 2010.
- . *Manual de litigación penal: audiencias previas al juicio*. Quito: Defensoría Pública, 2012.
- . *Política criminal. El derecho penal estratégico. Una alternativa al minimalismo*. Quito: CEP, 2022.
- . “Reporte del estado de la prisión preventiva en Ecuador”. En *Prisión preventiva y reforma procesal penal en América Latina. Evaluación y perspectivas*, editado por Cristian Riego y Mauricio Duce, 267-341. Santiago: CEJA, 2008.
- Zalamea, Pedro. “Análisis de la unidad de medidas alternativas previas al juicio en la ciudad de Cuenca”. Tesis de maestría. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. 2018. <https://bit.ly/3H7N85Y>.
- Zepeda, Guillermo. *¿Cuánto cuesta la prisión preventiva sin condena?* Nueva York: Open Society, 2009.
- . *Los mitos de la prisión preventiva en México*. Nueva York: Open Society, 2010.

NOTAS PERIODÍSTICAS

Gallup. “Ecuador: The Most Dangerous Country in Latin America?”. *Gallup*. 20 de enero de 2023. <https://bit.ly/48kb0zj>.

Primicias. “En Ecuador se registra un promedio de 21 homicidios diarios”. *Primicias*. 13 de diciembre de 2023. <https://bit.ly/47nmP6x>.

---. “Once masacres carcelarias y 413 presos asesinados en 21 meses”. *Primicias*. 4 de octubre de 2022. <https://bit.ly/4aIB6NW>.