

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

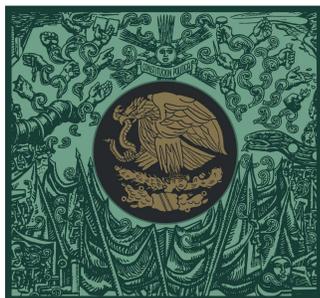
Delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa en México

Documento de trabajo núm. 336



Agosto 2020

www.diputados.gob.mx/cesop

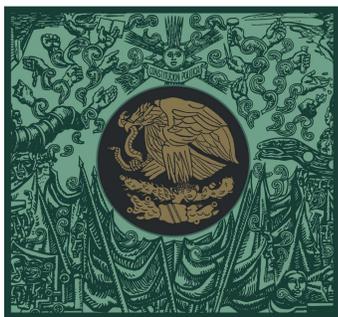


**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Información que fortalece el quehacer legislativo



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

Información que fortalece
el quehacer legislativo

CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Organización Interna

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas

Director de Estudios Sociales encargado del
despacho de la Dirección General del CESOP

Enrique Esquivel Fernández
Asesor General

Ricardo Martínez Rojas Rustrian
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ernesto R. Cavero Pérez
Subdirector de Estudios de Opinión Pública

José Francisco Vázquez Flores
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Katia Berenice Burguete Zúñiga
Coordinadora Técnico

Investigadores

Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Roberto Candelas Ramírez
Salvador Moreno Pérez
Felipe de Alba Murrieta
Rafael del Olmo González

Apoyo en Investigación

Luis Ángel Bellota
Natalia Hernández Guerrero
Karen Nallely Tenorio Colón
Ma. Guadalupe S. Morales Núñez
Nora Iliana León Rebollo
Ricardo Ruiz Flores

Alejandro Abascal Nieto
Abigail Espinosa Waldo
Guillermina Blas Damián

Alejandro López Morcillo
Editor

“Delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa en México”

Delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa en México

Omar Cortés Macías¹

Agosto, 2020

Preámbulo

La prisión preventiva oficiosa es un tema no sólo polémico, sino de gran relevancia en el marco del Estado de derecho de nuestro país, ya que su implementación conlleva un gran debate entre los ordenamientos legales que acuerdan los criterios y procesos de la prisión preventiva oficiosa, frente a lo que se establece en los ordenamientos legales de los derechos humanos.

De igual forma, el tema es de gran interés, pues actualmente el sistema penitenciario cuenta con un alto porcentaje de presos sin sentencia condenatoria, lo cual también se encuentra en el supuesto de la violación a derechos fundamentales de los imputados y de manera adicional ha generado una sobrepoblación en tal sistema a nivel nacional.

1. Nociones y antecedentes de la prisión preventiva oficiosa en México

La prisión preventiva oficiosa “es una medida cautelar aceptada en el derecho internacional y que puede imponerse en el marco del procedimiento penal, a fin de evitar ciertos riesgos procesales como los mencionados en la primera parte del párrafo segundo del artículo 19 constitucional, y siempre mediante un examen individualizado por parte del órgano judicial en el que se sujete la medida a los principios de necesidad y proporcionalidad”.²

La historia de nuestro país y sus Cartas Magnas se han distinguido por contemplar una visión progresiva de los derechos de las personas. Durante la organización del Congreso Constituyente de 1917 se abordaría en los hechos la prisión preventiva oficiosa en nuestro país.

El mensaje y proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, del 1º de diciembre de 1916, en la primera parte del artículo 18 dice: “Sólo habrá lugar a prisión por delito que merezca pena corporal o alternativa

¹ Internacionalista por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Entre sus principales líneas de investigación se encuentran: combate a la corrupción, equidad de género, violencia e inseguridad, geopolítica y política exterior. Correo: omar.cortes@diputados.gob.mx

² Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.hchr.org.mx/images/Prisi%C3%B3nPreventivaOficiosa.pdf>

de pecuniaria y corporal. El lugar de prevención o prisión preventiva será distinto y estará completamente separado del que se destinare para la extinción de las penas”.

Los párrafos vigésimo sétimo y trigésimo del mensaje y proyecto de Constitución, expresaban:

EL artículo 20 de la Constitución de 1857 señala las garantías que todo acusado debe tener en un juicio criminal; pero en la práctica esas garantías han sido enteramente ineficientes, toda vez que, sin violarlas literalmente, al lado de ellas, se han seguido prácticas verdaderamente inquisitoriales, que dejan por regla general a los acusados sujetos a la acción arbitraria y despótica de los jueces y aún de los mismos agentes o escribientes suyos.

La ley concede al acusado la facultad de obtener su libertad bajo fianza durante el curso de su proceso; pero tal facultad quedó siempre sujeta al arbitrio caprichoso de los jueces, quienes podían negar la gracia con sólo decir que tenía temor de que el acusado se fugase y se sustrajera a la acción de la justicia.

El texto original de la fracción I, del artículo 20, en la Constitución general del país planteaba:

Inmediatamente que lo solicite, será puesto en libertad, bajo fianza hasta de diez mil pesos, según sus circunstancias personales y la gravedad del delito que se le impute, siempre que dicho delito no merezca ser castigado con una pena mayor de cinco años de prisión y sin más requisitos que poner la suma de dinero respectiva a disposición de la autoridad u otorgue caución hipotecaria o personal bastante para asegurarla.³

Bajo esta tesitura, es importante señalar que no existían realmente criterios para la prisión preventiva, por lo que a toda persona imputada de algún delito se le podía aplicar la prisión preventiva, incluso por tiempo indefinido, hasta que un juez aceptara la petición del imputado de ser puesto en libertad tras el pago de una fianza.

Por esta razón, el discurso de Venustiano Carranza abogaría por establecer criterios y evitar atropellos de los impartidores de justicia; no obstante, bajo el contexto político y social del país, los esfuerzos del constituyente no alcanzarían su cometido

³ Juan Antonio Hernández Pliego, “La prisión preventiva y su evolución en 75 años”, en Sergio García Ramírez y Olga Islas de González Mariscal (coords.), *Evolución del sistema penal en México: tres cuartos de siglo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM / Instituto Nacional de Ciencias Forenses, México, 2017, pp. 454-462.

por completo, aun así, establecería una reflexión para el sistema de justicia en nuestro país.

En 1948 se llevaría a cabo la primera reforma constitucional en materia de prisión preventiva, de esta manera, se establecería como “medida cautelar la prisión preventiva sólo para delitos cuya pena de prisión, en su término medio aritmético, fuera superior a cinco años, pues para los de penalidad inferior sustituyó la prisión por otra medida cautelar menos gravosa, consistente en una garantía de tipo económico, cuyo límite máximo fijo en \$250,000.00, salvo los casos de delitos de contenido patrimonial, en los que podría aumentarse cuando menos tres veces el importe de la caución”.⁴

La reforma de 1985, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1985, amplió la prisión cautelar a las hipótesis de delitos que, incluyendo sus modalidades, merecieran ser sancionados con pena cuyo término medio aritmético no sea mayor de cinco años de prisión.⁵

De esta manera, se implementó la prisión preventiva oficiosa no sólo cuando el delito del imputado fuera superior a su media aritmética a cinco años de prisión. Es decir, los criterios volvían a quedar en manos de los jueces, abriendo la posibilidad del abuso en el empleo de esta medida cautelar.

La reforma constitucional de septiembre de 1993 retiraría el criterio de la media aritmética, establecería criterios de distinción de delitos graves y no graves, posibilitando las medidas cautelares distintas a la prisión preventiva, dejando esta sólo para casos en que se tratara de delitos graves.

Las modificaciones al artículo 20 constitucional, publicadas en julio de 1996, ampliarían la procedencia, además de los casos que ya estaban determinados como graves, de tal manera que la prisión preventiva como medida cautelar podría aplicarse a solicitud de un Ministerio Público en dos casos: a) cuando hubiera sido condenado con anterioridad, por algún delito calificado como grave por la ley, y b) cuando el Ministerio Público aportara elementos al juez para establecer que la libertad del inculcado podría representar, por su conducta precedente o por las circunstancias y características del delito cometido, un riesgo para el ofendido o para la sociedad.⁶

La reforma al artículo 18 y 19 constitucional, de junio de 2008, estableció que “solo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de esta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

De esta manera, el artículo 19 versaría:

⁴ *Ibid.*, p. 455.

⁵ *Idem.*

⁶ *Ibid.*, p. 459.

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. **El juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos,** así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud.

En sentido de interrelación y en el contexto de la puesta en marcha del “nuevo sistema de justicia penal” se establecía:

Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos.

La reforma constitucional y las normas generales de 2019

La prisión preventiva oficiosa es una medida cautelar establecida en el *Código Nacional de Procedimientos Penales*⁷(CNPP), el cual establece los criterios, motivos y procesos para su implementación. Entre los artículos que destacan para su entendimiento se encuentran:

Artículo 153. Reglas Generales de las medidas cautelares

Las medidas cautelares serán impuestas mediante resolución judicial, por el tiempo indispensable para asegurar la presencia del imputado en el procedimiento, garantizar la seguridad de la víctima u ofendido o del testigo, o evitar la obstaculización del procedimiento.

Corresponderá a las autoridades competentes de la Federación y de las entidades federativas, para medidas cautelares, vigilar que el mandato de la autoridad judicial sea debidamente cumplido

⁷ Código Nacional de Procedimientos Penales. Disponible en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP_220120.pdf

Artículo 154. Procedencia de medidas cautelares

El Juez podrá imponer medidas cautelares a petición del Ministerio Público o de la víctima u ofendido, en los casos previstos por este Código, cuando ocurran las circunstancias siguientes:

- I. Formulada la imputación, el propio imputado se acoja al término constitucional, ya sea éste de una duración de setenta y dos horas o de ciento cuarenta y cuatro, según sea el caso, o
- II. Se haya vinculado a proceso al imputado.

Artículo 155. Tipos de medidas cautelares

- I. La presentación periódica ante el juez o ante autoridad distinta que aquél designe;
- II. La exhibición de una garantía económica;
- III. El embargo de bienes;
- IV. La inmovilización de cuentas y demás valores que se encuentren dentro del sistema financiero;
- V. La prohibición de salir sin autorización del país, de la localidad en la cual reside o del ámbito territorial que fije el juez;
- VI. El sometimiento al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada o internamiento a institución determinada;
- VII. La prohibición de concurrir a determinadas reuniones o acercarse a ciertos lugares;
- VIII. La prohibición de convivir, acercarse o comunicarse con determinadas personas, con las víctimas u ofendidos o testigos, siempre que no se afecte el derecho de defensa;
- IX. La separación inmediata del domicilio;
- X. La suspensión temporal en el ejercicio del cargo cuando se le atribuye un delito cometido por servidores públicos;
- XI. La suspensión temporal en el ejercicio de una determinada actividad profesional o laboral;
- XII. La colocación de localizadores electrónicos;
- XIII. El resguardo en su propio domicilio con las modalidades que el juez disponga, o
- XIV. La prisión preventiva.**

Las medidas cautelares no podrán ser usadas como medio para obtener un reconocimiento de culpabilidad o como sanción penal anticipada.

Artículo 165. Aplicación de la prisión preventiva

Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. La prisión preventiva será ordenada conforme a los términos y las condiciones de este Código.

La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares.

Artículo 167. Causas de procedencia

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez de control la prisión preventiva o el resguardo domiciliario cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, siempre y cuando la causa diversa no sea acumulable o conexas en los términos del presente Código.

En el supuesto de que el imputado esté siendo procesado por otro delito distinto de aquel en el que se solicite la prisión preventiva, deberá analizarse si ambos procesos son susceptibles de acumulación, en cuyo caso la existencia de proceso previo no dará lugar por sí sola a la procedencia de la prisión preventiva.

El Juez de control en el ámbito de su competencia, ordenará la prisión preventiva oficiosamente en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley contra la seguridad de la Nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

Las leyes generales de salud, secuestro y trata de personas establecerán los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

La ley en materia de delincuencia organizada establecerá los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

Se consideran delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, los previstos en el Código Penal Federal, de la manera siguiente:

- I. Homicidio doloso previsto en los artículos 302 en relación al 307, 313, 315, 315 Bis, 320 y 323;
- II. Genocidio, previsto en el artículo 149 Bis;
- III. Violación prevista en los artículos 265, 266 y 266 Bis;
- IV. Traición a la patria, previsto en los artículos 123, 124, 125 y 126;
- V. Espionaje, previsto en los artículos 127 y 128;
- VI. Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 Ter y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter;
- VII. Sabotaje, previsto en el artículo 140, párrafo primero;
- VIII. Los previstos en los artículos 142, párrafo segundo y 145;
- IX. Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 201; Pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 202; Turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 Bis; Lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204 y Pederastia, previsto en el artículo 209 Bis;
- X. Tráfico de menores, previsto en el artículo 366 Ter;
- XI. Contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, 196 Bis, 196 Ter, 197, párrafo primero y 198, parte primera del párrafo tercero.

Respecto a la prisión preventiva oficiosa, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

Artículo 19

Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. **El juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea,** así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud.

...

En interrelación con el *Código Nacional de Procedimientos Penales*, respecto a la prisión preventiva, vale la pena destacar algunos artículos del *Código Penal Federal*:

Artículo 25.

...

La medida cautelar de prisión preventiva se computará para el cumplimiento de la pena impuesta, así como de las que pudieran imponerse en otras causas, aunque hayan tenido por objeto hechos anteriores al ingreso a prisión. En este caso, las penas se compurgarán en forma simultánea.

...

Artículo 26.

Los procesados sujetos a prisión preventiva y los reos políticos, serán recluidos en establecimientos o departamentos especiales.

Artículo 225.

Son delitos contra la administración de justicia, cometidos por servidores públicos los siguientes:

...

XIV. Prolongar la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motive el procedimiento;

...

Finalmente, es importante exponer los criterios de la prisión preventiva oficiosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.⁸ Si bien, como tal, la prisión preventiva no está prevista en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, “hay dos normas que indirectamente la regulan, el artículo 7.3 de la Convención que establece que *Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios*, y el artículo 8.2 que dispone que *Toda persona inculpada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad*.”

De estas dos normas convencionales, la Corte Interamericana ha derivado una rica jurisprudencia en torno a la prisión preventiva, de la cual podemos extraer cinco reglas o principios fundamentales:

- 1) La prisión preventiva constituye una medida excepcional;
- 2) La prisión preventiva debe ser proporcional;
- 3) La prisión preventiva debe ser necesaria;
- 4) La prisión preventiva no puede estar determinada por el tipo de delito, y
- 5) La prisión preventiva no puede estar determinada por la gravedad del delito.

3. Algunos datos del sistema penitenciario en México

El análisis de los datos disponibles de la población carcelaria es fundamental para entender los alcances de la prisión preventiva oficiosa en México. Al respecto, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) publicó en 2017 un diagnóstico general sobre los centros penitenciarios estatales a través del análisis de información estadística proveniente del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales.

Las personas privadas de su libertad en los centros penitenciarios pueden estar recluidas con diversos estatus dependiendo de la etapa de su proceso jurídico, a saber:

⁸ Sergio García Ramírez, Olga Islas de González Mariscal y Mercedes Peláez Ferrusca (coords.), *Criterios y jurisprudencia interamericana de derechos humanos: influencia y repercusión en la justicia penal*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM / Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 2014. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3817-criterios-y-jurisprudencia-interamericana-de-derechos-humanos-influencia-y-repercusion-en-la-justicia-penal>

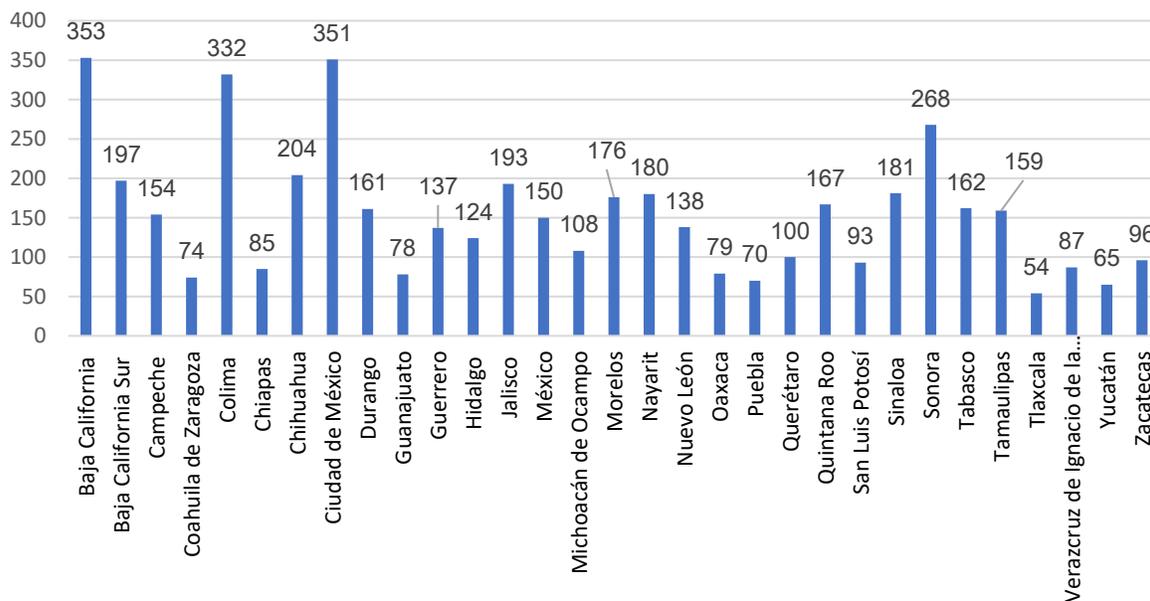
Estatus legal de las personas privadas de la libertad

- 1. Imputado:** persona que presuntamente cometió un acto delictivo.
- 2. Persona privada de la libertad o reclusa:** persona que se encuentra recluida en un centro penitenciario, ya sea en proceso de recibir sentencia (procesada) o que se encuentre cumpliendo su pena de prisión derivada de una sentencia condenatoria (sentenciada).
- 3. Persona en proceso de sentencia:** persona sujeta a proceso penal sometida a prisión preventiva. En el censo a este tipo de población se les denomina personas procesadas, a quienes son sometidas por la autoridad judicial a un proceso penal, una vez que el juez dicta el auto de radicación.
- 4. Persona sentenciada:** de acuerdo con el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal, es toda persona que, a partir de un juez o tribunal competente, pronuncia la sentencia relativa a los hechos en materia del proceso penal, ya sea en primera instancia, segunda instancia o cuando la sentencia ha causado ejecutoria, ello con independencia de que dicha resolución sea en sentido absolutorio o condenatorio.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *En números, estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal en México*.

Cinco estados de la República Mexicana poseen las tasas más elevadas de personas privadas de la libertad en centros penitenciarios, es decir, más de 200 personas por cada 100 mil habitantes: Baja California, Ciudad de México, Colima, Sonora y Chihuahua (véase Gráfica 1).

Gráfica 1. Tasa de personas privadas de la libertad en los centros penitenciarios estatales por cada 100 mil habitantes, según entidad federativa 2016



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *En números, estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal en México*.

En el país se registró un total de 188 mil 262 personas privadas de la libertad en los centros penitenciarios de las entidades federativas al cierre de 2016, de las cuales 95% eran hombres y el 5% restante, mujeres. En cuanto a su estatus jurídico, 35% de la población reclusa no tenía sentencia y el grupo con mayor afectación fue el de las mujeres, pues 44% de ellas aún estaba en proceso. Finalmente, para 2017 los gobiernos locales reportaron que 111,214 personas (59%) ejercieron alguna actividad ocupacional durante su periodo de reclusión; 71,779 (38%) se encontraban estudiando y/o recibiendo capacitación y 16,073 (9%) realizaban otro tipo de actividad. Cabe mencionar que una misma persona podía haber ejercido más de un tipo de actividad.⁹

La información disponible del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, junto con la ampliación de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, requiere de un análisis profundo de lo que ha representado la aplicación sistemática de esta medida cautelar, pues esto nos ha guiado al entendimiento de la justicia como un tema únicamente punitivo, dejando de lado la prevención y reinserción, lo que ha dado paso a que exista una alta

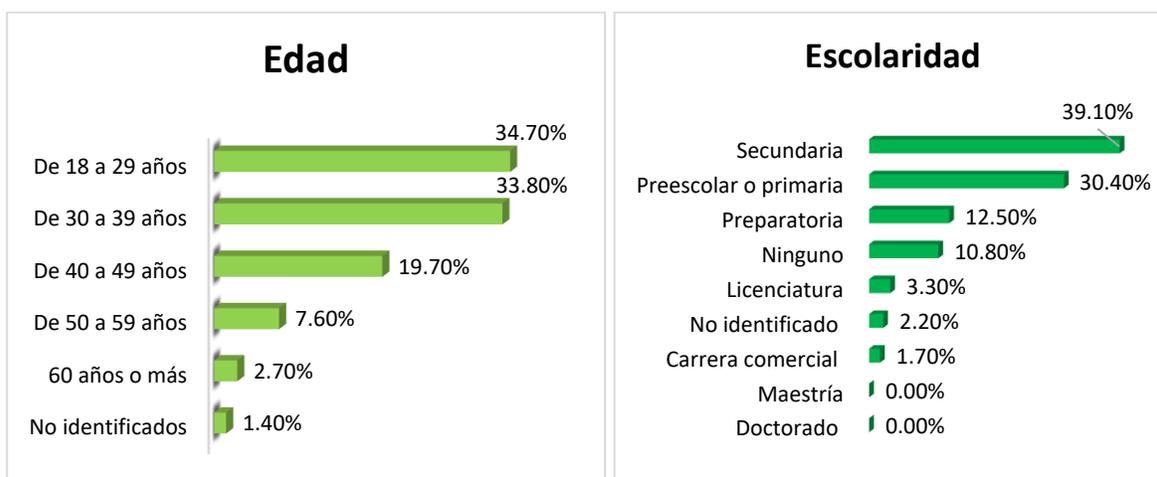
⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *En números, estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal en México*. Disponible en: http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/wp-content/uploads/2018/01/en_numeros2.pdf

probabilidad de que un imputado por los delitos que así lo ameritan pase tiempo en la cárcel sin sentencia condenatoria.

Lo más preocupante es el alto porcentaje de jóvenes que al no contar con los medios de apoyo —ya sea gubernamentales, privados o sociales— no pudieron escapar de los círculos de violencia que en diversos contextos se padecen dentro de la sociedad, y que durante su juicio deben experimentar la prisión preventiva oficiosa, lo que desafortunadamente conlleva a la integración de más círculos de violencia, que pueden ser más difíciles de superar dentro de una cárcel.

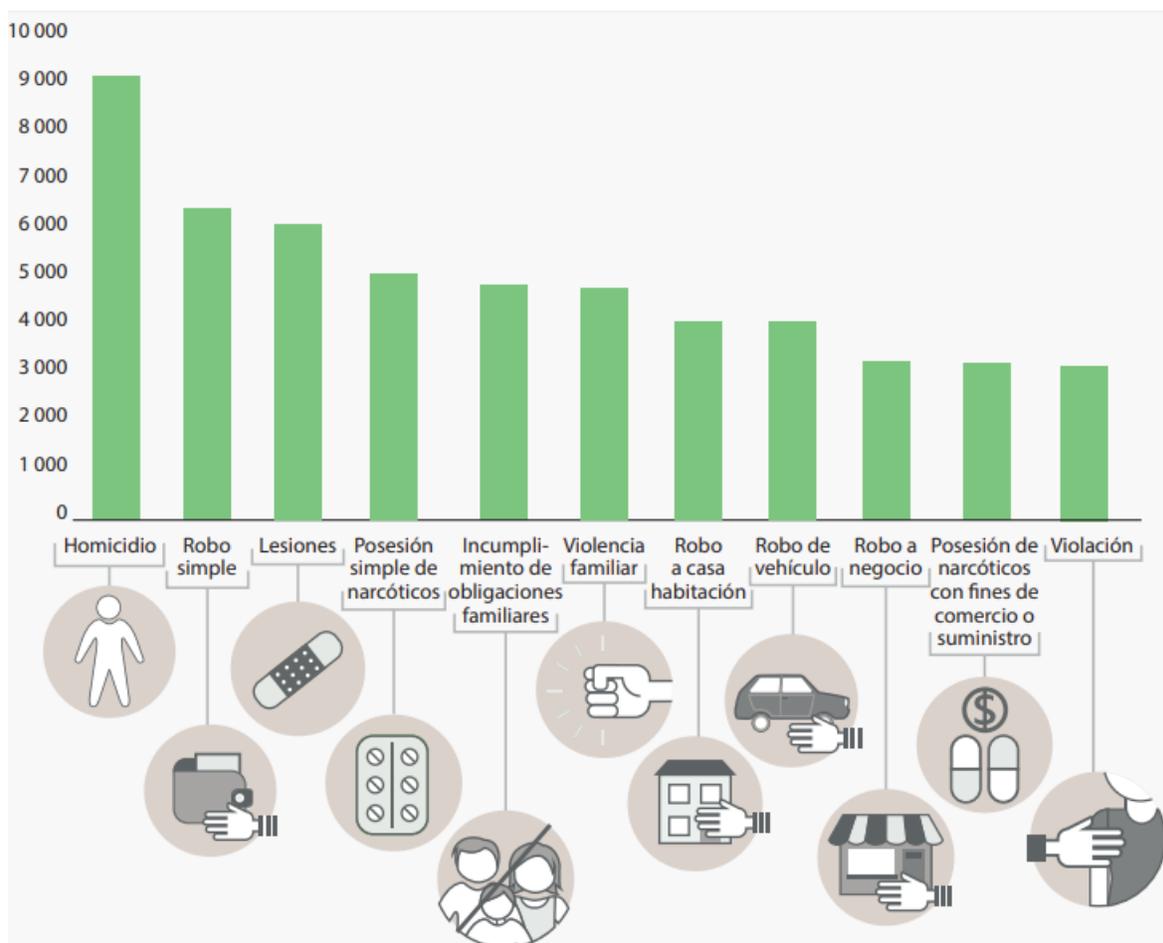
Es importante mencionar (como se muestra en las gráficas 2 y 3) que 68% de las personas privadas de la libertad en una cárcel son personas de entre 18 y 40 años, es decir, personas que se encuentran en su edad más productiva. Adicionalmente, y de igual importancia, es tomar en cuenta que 67% de estas personas cuentan con estudios de preescolar, primaria o secundaria.

Gráficas 2 y 3. **Personas privadas de la libertad en los centros penitenciarios estatales, según características sociodemográficas (edad, escolaridad) 2016**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *En números, estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal en México*.

Gráfica 4. Principales delitos del fuero común cometidos por las personas ingresadas a los centros penitenciarios estatales, por tipo de delito 2016



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *En números, estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal en México*.

Estos datos son relevantes para el análisis de los orígenes de la violencia, inseguridad e índices delictivos, de tal manera que las políticas de prevención puedan ser diseñadas a efecto de atender a estos sectores de la población, que son los grupos con mayor riesgo de cometer un delito o ser víctimas de reclutamiento del crimen organizado, que adicionalmente tendría que ser interrelacionado con los delitos que cometen con mayor frecuencia los jóvenes, para que el uso de la prisión preventiva no sólo se reduzca por la implementación de mejores criterios por parte de los jueces, sino por la reducción en el registro de los mismos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indica que la prisión preventiva oficiosa es una medida cautelar que debe emplearse cuando las otras medidas cautelares establecidas en el Código Penal Federal *no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la*

investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso.

De emplearse adecuadamente estos criterios, no existiría una sobrepoblación en las cárceles, que vale la pena decir se ha provocado en buena medida por un alto porcentaje de personas privadas de la libertad sin sentencia condenatoria. Partiendo de este punto, sin perder de vista la importancia que en algunos casos puede tener la aplicación de la prisión preventiva oficiosa, vale la pena reflexionar sobre cómo lograr la reducción de la sobrepoblación en las cárceles y en una impartición de justicia con mayor apego y respeto a los derechos humanos.

Adicional a la revisión y supervisión de los criterios durante la implementación de medidas cautelares por parte de los jueces, puede ser de mayor importancia el análisis y la evaluación respecto a los alcances y ejecución de políticas públicas preventivas que tengan como objetivo que los jóvenes accedan a mejores oportunidades, pues al revisar los indicadores de edad en personas recluidas, así como su escolaridad y los delitos por los que ingresan a una cárcel, es posible derivar algunos de los ejes de investigación para el diseño de estas políticas públicas con enfoque en la reducción de la sobrepoblación en las cárceles atendiendo el origen, es decir, la reducción de los índices delictivos en jóvenes, de tal forma que la mayor parte de los esfuerzos se dediquen a la atención de orígenes y no sólo a las consecuencias.

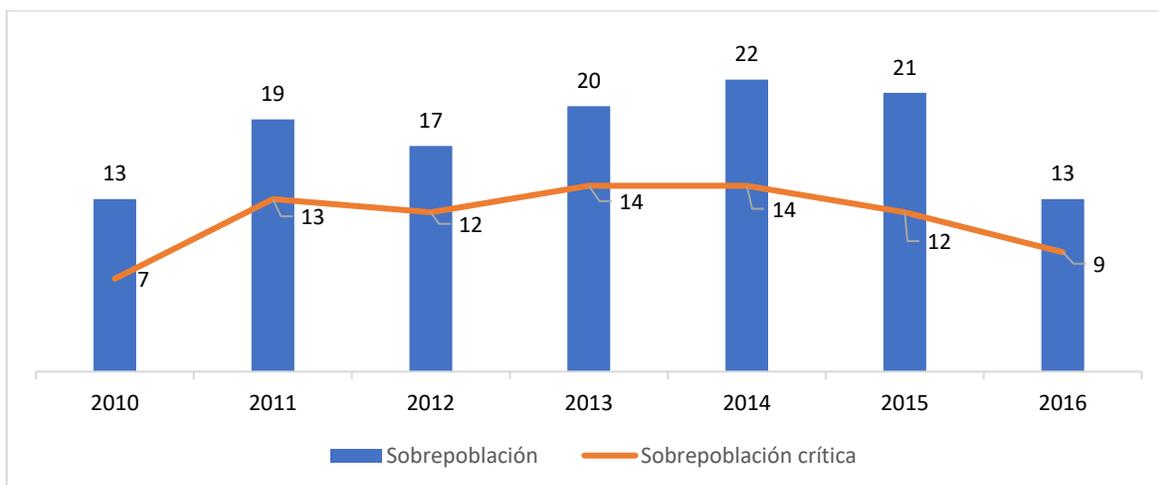
De acuerdo con las *Estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal en México*, elaborado por el Inegi,¹⁰ algunas entidades federativas mantienen condiciones de sobrepoblación carcelaria de forma alarmante, como son el caso de Michoacán (313%), Nayarit (240%) y el Estado de México (188%).

Adicionalmente, 10 entidades han presentado constantemente problemas de sobrepoblación: Ciudad de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo y Sonora. Las primeras cuatro registraron sobrepoblación crítica desde 2010 y hasta 2016.

De manera opuesta, el informe del Inegi señala que 13 estados no reportaron problemas de hacinamiento hasta el 2016: Veracruz, Chihuahua, Sinaloa, San Luis Potosí, Tamaulipas, Querétaro, Coahuila, Campeche, Zacatecas, Oaxaca, Guanajuato, Yucatán y Tlaxcala.

¹⁰ *Idem.*

Gráfica 5. Número de entidades federativas con sobrepoblación en sus centros penitenciarios, por tipo de sobrepoblación según año, 2010 a 2016

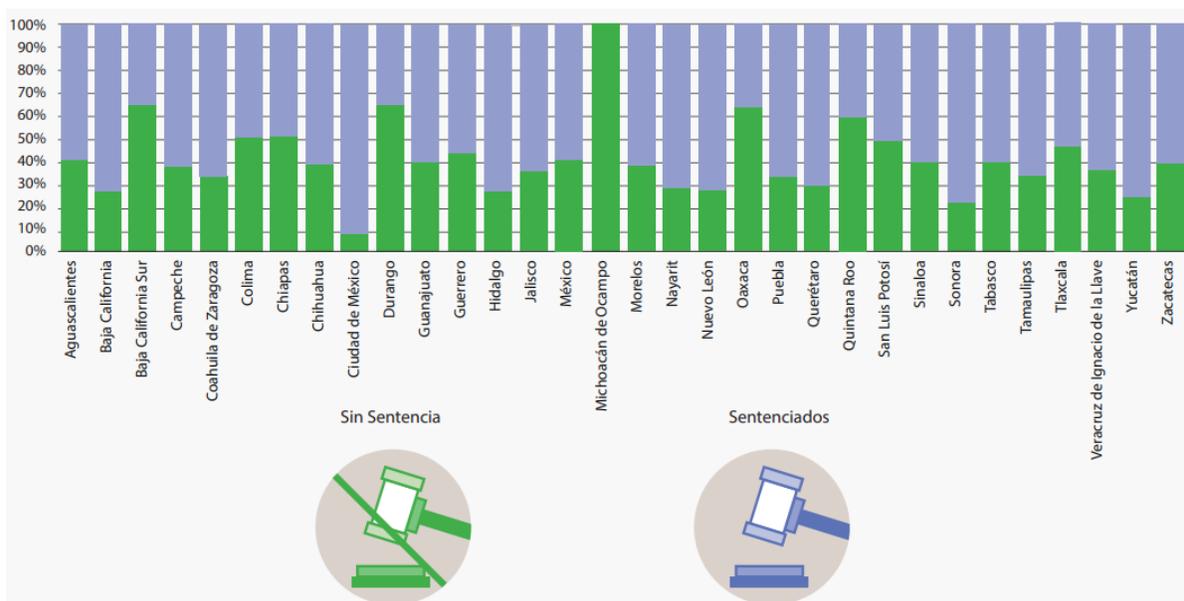


Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *En números, estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal en México*.

La reestructura del Poder Judicial es fundamental para atender de manera integral los alarmantes porcentajes de personas privadas de la libertad que no cuentan con sentencia condenatoria. Entre los estados de la República Mexicana con los registros más alarmantes se encuentran: Michoacán, Baja California Sur, Durango, Oaxaca, Quintana Roo, Colima, Chiapas y San Luis Potosí, estados que cuentan con hasta 50% de la población sin sentencia condenatoria.

De manera opuesta, los estados con un registro menor a 30% de personas privadas de la libertad que no cuentan con sentencia condenatoria son: Ciudad de México, Baja California, Hidalgo, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Sonora y Yucatán.

Gráfica 6. Personas privadas de la libertad sin sentencia y sentenciadas, por entidad



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *En números, estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal en México*.

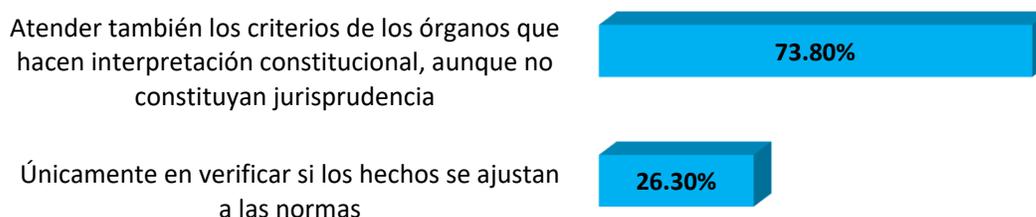
Según un estudio del Instituto de Investigación sobre Políticas Criminales, el uso excesivo del encarcelamiento conduce al hacinamiento, condiciones de detención degradantes e inhumanas y pobres resultados de rehabilitación.¹¹

4. Opiniones al respecto

I. En 2015, en el contexto de la implementación de la reforma procesal penal de 2008, se diseñó un ejercicio demoscópico dirigido a docentes certificados por la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación de la Reforma Penal. El instrumento consistió en una batería de 15 preguntas que se aplicó entre el 1 y el 13 de noviembre de 2015. A continuación se muestran algunos de sus principales resultados:

¹¹ *Idem*.

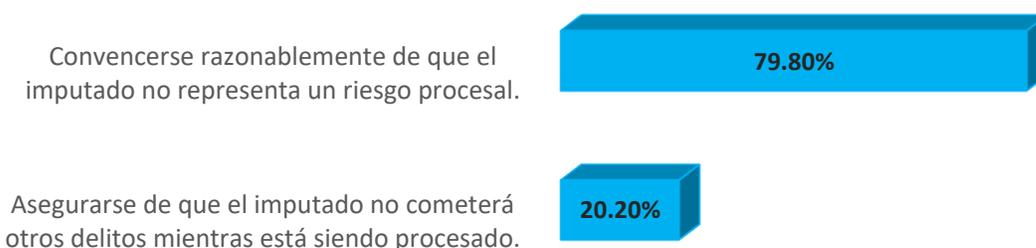
Gráfica 7. **¿En qué deben basarse los estándares que apliquen las autoridades judiciales a las medidas cautelares para delitos que no merecen prisión preventiva oficiosa?**



Fuente: Due Process of Law Foundation

El hecho de que se considere de mayor importancia para la toma de decisiones sobre medidas cautelares las directivas establecidas por órganos de revisión, aunque las mismas no sean jurídicamente obligatorias, denota que la adhesión actitudinal de los operadores está más comprometida con políticas institucionales superiores que con la adecuación a los hechos reales del caso. El componente de legitimidad de un sistema de justicia, de acuerdo con el marco teórico desarrollado en la primera parte de este reporte, está vinculado al grado en que la decisión se basa en hechos empíricamente contrastables.¹²

Gráfica 8. **¿Qué debe ser más importante para la autoridad judicial al determinar las medidas cautelares?**

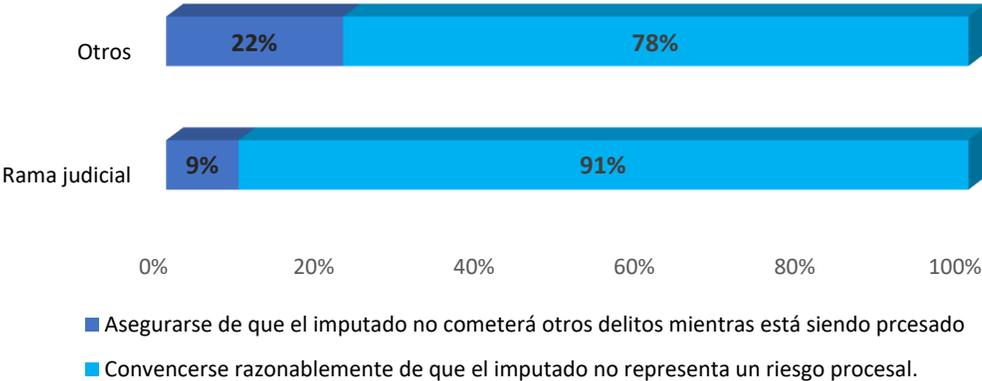


Fuente: Due Process of Law Foundation.

¹² Carlos Ríos Espinosa, *Penas sin delito. Percepciones acerca de la finalidad de la prisión preventiva en México*, Due Process of Law Foundation, 2017, p. 61. Disponible en: http://www.dplf.org/sites/default/files/penasindelito_dplf_finaldigital.pdf

La Gráfica 8 es un claro indicador respecto de los criterios empleados por la autoridad judicial al momento de determinar las medidas cautelares, “que el imputado no represente un riesgo procesal”, para el caso de los delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, representa un argumento válido, pero esta reflexión debe conducirnos al origen de estas violencias, a los motivos de esta delincuencia, para, de esta manera, atender de raíz y ampliar las herramientas que coadyuven a la rehabilitación y exitosa reincorporación social de estas personas.

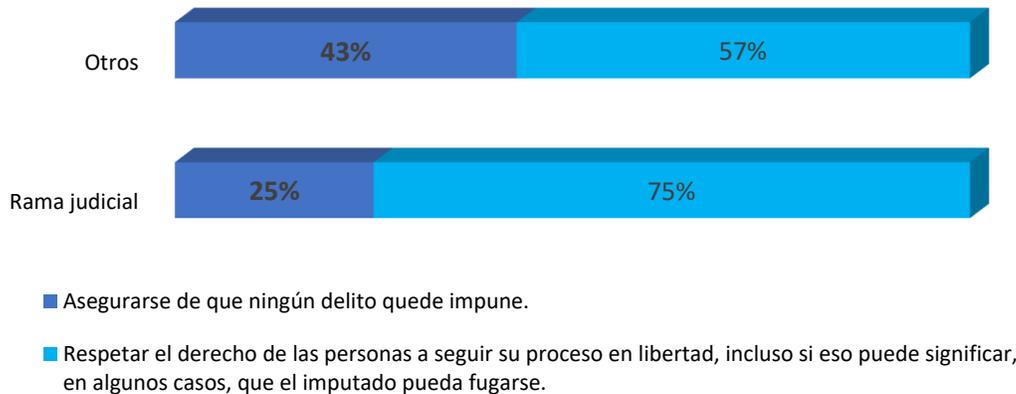
Gráfica 9. ¿Qué debe ser más importante para la autoridad judicial al determinar las medidas cautelares?



Fuente: Due Process of Law Foundation

En la Gráfica 9 es contundente el criterio de aplicación de la prisión preventiva ya que tanto en el ámbito judicial, así como en el académico u otros, más del 78% considera el juez debe convencerse de que el imputado no represente un riesgo procesal. En adición a este criterio, en la gráfica 11 se muestra que tanto a los encuestados del ámbito judicial, así como académicos y otros expertos, coinciden en que la autoridad judicial debe optar “respetar el derecho de las personas a seguir su proceso en libertad, incluso si eso puede significar, en algunos casos, que el imputado pueda fugarse”, no obstante, destaca que por lo menos 25% de los entrevistados coinciden en que se debe asegurar que el delito no quede impune.

Gráfica 10. La autoridad judicial debe optar por:



Fuente: Due Process of Law Foundation.

II. En respuesta a la reforma constitucional al artículo 19 implementada en 2019, así como a las reformas a normas generales relativas a su aplicación, la **Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)** promovería una demanda de acción de inconstitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La demanda reclamaba la invalidez de la reforma al artículo 5, fracción XIII de la Ley de Seguridad Nacional; artículos 167, párrafo séptimo, fracciones I, II y III del Código Nacional de Procedimientos Penales; artículo 113 Bis del Código Fiscal de la Federación; todos reformados y publicados mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de noviembre de 2019.

La CNDH argumentó que el recurso de inconstitucionalidad:¹³

[...] se promueve para garantizar los derechos fundamentales a la seguridad jurídica, a la libertad personal, a la libertad de tránsito, al debido proceso legal y a la presunción de inocencia, así como los principios de legalidad en su vertiente de taxatividad, mínima intervención

¹³ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/documento/accion-de-inconstitucionalidad-1302019>

en materia penal (última ratio) y la excepcionalidad de la prisión preventiva oficiosa.

...

A través de dicha modificación legal, el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos busca combatir ciertos ilícitos fiscales que perjudican la recaudación tributaria de la hacienda pública; sin embargo, **esta Comisión Nacional estima que dichas modificaciones están diseñadas de una manera en que propician la transgresión de los derechos humanos**, en particular, los artículos 167, párrafo séptimo, fracciones I, II y III, del Código Nacional de Procedimientos Penales, 5, fracción XIII, de la Ley de Seguridad Nacional y 113 Bis del Código Fiscal de la Federación.

En los “**Conceptos de invalidez**” incluidos en el recurso de inconstitucionalidad la CNDH expuso: ¹⁴

...

Las normas reclamadas califican como amenazas a la seguridad de la Nación a los delitos de contrabando, defraudación fiscal, sus equiparables y los relacionados con comprobantes fiscales que amparan operaciones inexistentes y, por tanto, permiten la procedencia de la prisión preventiva oficiosa sin encuadrar en los supuestos constitucionales previstos expresamente en el artículo 19, párrafo segundo, de la Norma Suprema.

Ello se traduce en la incorporación de una hipótesis para la procedencia de la prisión preventiva oficiosa contraria a la Constitución Federal.

Como amenaza a la seguridad de la Nación a los delitos de contrabando, defraudación fiscal, sus equiparables y los relacionados con comprobantes fiscales que amparan operaciones inexistentes y, por tanto, permiten la procedencia de la prisión preventiva oficiosa sin encuadrar en los supuestos constitucionales previstos expresamente en el artículo 19, párrafo segundo, de la Norma Suprema.

Respecto al entendimiento y aplicación de la prisión preventiva oficiosa la CNDH argumentó:

¹⁴ *Idem.*

Resulta sumamente importante sentar que la procedencia de la medida cautelar consistente en la prisión preventiva de manera oficiosa es excepcional, pues únicamente se establece como restricción expresa en la Constitución para un catálogo específico de delitos y materias señaladas en el artículo 19 de la Norma Suprema, pues la regla general en estos casos es que las personas imputadas de algún delito sigan su proceso en libertad, lo cual se instituyó en nuestro orden constitucional desde la reforma de junio de 2008.

Ello obedece a la intención del Poder Reformador de la Constitución General de establecer la naturaleza de la prisión preventiva oficiosa como una medida cautelar limitada únicamente a los casos en que sea estrictamente necesario, encaminada a garantizar la comparecencia del imputado a juicio, el desarrollo de la investigación y la protección a la víctima, a los testigos o a la sociedad.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos abogó respecto a la supremacía constitucional:

El propio texto constitucional debe establecer expresamente los casos de procedencia excepcional de la prisión preventiva.

En consecuencia, **estas reglas constitucionales constituyen un límite para el legislador ordinario federal, por virtud de las cuales no es posible establecer la procedencia de la prisión preventiva de manera oficiosa fuera de los supuestos explícitamente previstos en la norma constitucional.**

De lo contrario, se desvirtuaría el principio de supremacía constitucional en materia de derechos humanos y dejaría al arbitrio del legislador determinar cuándo debe proceder de manera oficiosa el ejercicio de la prisión preventiva, toda vez que la mayoría de los delitos están calificados como graves por la legislación ordinaria.

Resulta menester precisar que es preocupante para este Organismo Nacional que se continúe ampliando el catálogo de delitos por los cuales procede de manera oficiosa la prisión preventiva, pues ello resulta contrario a la salvaguarda de los derechos humanos a la libertad y a la presunción de inocencia.

Debe hacerse especial énfasis en que los supuestos específicamente determinados en el texto constitucional son los únicos en los que puede proceder la prisión preventiva de manera

oficiosa, puesto que ni las características personales del supuesto autor, ni la gravedad del delito que se le imputa son, por sí mismos, justificación suficiente de la prisión preventiva.

Específicamente, en lo relativo a delitos fiscales como amenazas a la Seguridad de la Nación, el recurso de inconstitucionalidad promovido por la CNDH expresó que, de acuerdo con la argumentación realizada en los dictámenes correspondientes en ambas cámaras, y posteriormente con la aprobación de las reformas a diversas disposiciones reformadas y adicionadas era importante observar y revisar:¹⁵

... se infiere que el objeto de las modificaciones fue precisamente establecer como amenaza a la seguridad nacional a ciertos actos ilícitos contra el fisco de la Federación e incluirlos en el catálogo de delitos cometidos por delincuencia organizada, a efecto de que en todos esos casos proceda la prisión preventiva oficiosa.

En este punto, resulta necesario reiterar que este Organismo Nacional considera fundamental que se sancionen tales delitos, pues coincide con el Congreso de la Unión en que dichas conductas resultan dañinas de manera importante para la hacienda pública, sin embargo, ello debe hacerse dentro de los límites permitidos por la Norma Suprema, respetando siempre los principios constitucionales y los derechos humanos de todas las personas.

...

... este Organismo Nacional estima necesario realizar un análisis sobre si los delitos fiscales adicionados al artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales realmente constituyen una amenaza a la seguridad nacional y, consecuentemente, se trata de ilícitos graves en esa materia, pues de lo contrario, **el legislador ordinario federal habría rebasado el límite de sus atribuciones constitucionales en perjuicio de los derechos humanos y el sistema constitucional mexicano.**

Finalmente, la CNDH reclamaría que las reformas a las normas generales relativas a la prisión preventiva oficiosa generaban transgresiones a los principios de taxatividad, última ratio, presunción de inocencia y proporcionalidad de la pena:¹⁶

Taxatividad:

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ *Idem.*

... Es necesario que los órganos legislativos emitan normas que tipifiquen los delitos y establezcan sus correspondientes penas de manera clara, precisa y determinada, de forma que no haya lugar a dudas respecto de la conducta que se considera prohibida o susceptible de reproche social y sus consecuencias jurídicas.

Efectivamente, la falta de previsión expresa en la norma combatida trasciende a la imprecisión y ambigüedad de la norma, ante la posibilidad de interpretar de formas diversas la disposición, pues en ciertos casos pudiera aplicarse la sanción penal por actos cometidos sin intencionalidad del agente, mientras que en otros podría dar lugar al reproche de conductas únicamente dolosas.

Última ratio:

... para este Organismo Nacional resulta claro que la norma controvertida resulta contraria al principio de mínima intervención en materia penal o última ratio, toda vez que sanciona conductas que pueden ser combatidas o corregidas por medios menos lesivos, aunado a que el impacto de las mismas en la sociedad o en perjuicio del bien jurídico que se pretende proteger no es de tal magnitud que amerite su inclusión en la ley penal.

... uno de los verbos rectores que contiene la descripción típica consiste en “expedir” comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados. Sin embargo, el Congreso General no consideró que puede haber casos en los cuales un contribuyente pudiera llegar a expedir esos comprobantes sin la intencionalidad de cometer un perjuicio al fisco federal.

Presunción de inocencia

... este Organismo considera que la disposición incide directamente en el principio de presunción de inocencia previsto en el parámetro de regularidad constitucional, en razón de que la norma asume que todas las personas que encuadren en las conductas previstas en la disposición pretenden causar daños al erario público cuando, como se explicó, no en todos los casos en que se expidan o reciban esos comprobantes se tendrá una intención penalmente reprochable.

Proporcionalidad de las penas

... este Organismo Constitucional Autónomo estima que la norma resulta contraria al principio de proporcionalidad de las penas, a partir de un análisis integral y sistemático del sistema de penalidad que se prevé dentro del Código Fiscal de la Federación.

Así, el legislador debe atender al principio de proporcionalidad al establecer en la ley tanto las penas como el sistema para su imposición, y si bien es cierto que tiene plena libertad configurativa para decidir el contenido de las normas penales y de sus consecuencias jurídicas conforme al principio de autonomía legislativa, también lo es que cuando ejerce dicha facultad no puede actuar a su libre arbitrio, sino que debe observar los postulados contenidos en la Constitución Federal.

No obstante, los tipos penales adicionados y reformados mediante el Decreto impugnado inobservan esta exigencia constitucional, al sancionar con penas privativas de libertad diversas conductas de forma igual o más severa a otras que afectan en mayor medida los bienes jurídicos a tutelar.

Es importante señalar que de acuerdo con la información disponible en el sitio web de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Índice de Acciones de Inconstitucionalidad resueltas a partir de 1995), al 16 de agosto de 2020, la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos continúa en revisión, por lo que la Corte no se ha expresado de forma resolutoria al respecto.

III. La opinión de México evalúa respecto a la reforma constitucional aprobada el 19 de febrero de 2019, se aboca prácticamente a lo concerniente a la prisión preventiva en casos de portación de las armas de fuego de uso exclusivo del Ejército. Al respecto, la asociación civil expresa que la inclusión de este delito se ha presentado como “una medida para combatir la violencia en el país. Sin embargo, la posesión y proliferación de armas de fuego no es una cuestión que dependa de medidas cautelares y de castigos para quienes cometan delitos con ellas. El problema central de la violencia con armas de fuego es la falta de capacidades institucionales. La mejor vía para evitar el uso de armas de fuego es obstaculizar cada vez más el acceso a ellas, en contraste con la penalización con cárcel temporal y sin juicio destinada a las pocas personas que llegan a ser descubiertas en posesión de un arma”.¹⁷

¹⁷ *Ibid.*, p. 7.

En las conclusiones del documento presentado por México Evalúa, se expone:¹⁸

La prisión preventiva oficiosa no solucionará el problema de la violencia en México. Es necesario ir más allá de las medidas reactivas para desarrollar e implementar estrategias de prevención que atiendan las causas del problema.

Por otro lado, la prisión preventiva oficiosa vulnera la presunción de inocencia, la libertad personal, el debido proceso y el derecho a un recurso efectivo, al imponerse de manera automática y sin debate procesal. La ampliación del catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva de manera automática fue una medida que no se analizó con detenimiento.

La prisión preventiva ha abierto la puerta a abusos por parte de la autoridad; mucho tememos que más gente termine esperando la resolución de su proceso judicial desde una prisión, sin haber pasado ante un juez.

IV. En noviembre de 2018, el Representante de la Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH) realizó la recomendación en la cual se exhorta al Congreso de la Unión respecto a las múltiples iniciativas presentadas con la finalidad de reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y/u otras disposiciones en la legislación secundaria para ampliar los tipos de delitos que ameritan la imposición de la prisión preventiva oficiosa.

Al respecto, ONU-DH expuso que la prisión preventiva oficiosa es una medida cautelar aceptada en el derecho internacional y que puede imponerse en el marco del procedimiento penal, a fin de evitar ciertos riesgos procesales, también conlleva altos riesgos, pues, a criterio del ONU-DH “es claramente violatoria de los tratados internacionales sobre derechos humanos de los cuales el Estado mexicano es parte, por lo que la ampliación del catálogo de delitos merecedores de su aplicación acentuaría dicha transgresión. Además, se trata de una medida que trasciende a la vulneración de derechos, ya que afecta en lo general al buen funcionamiento de los sistemas de justicia penal y de seguridad pública.”¹⁹

El documento realizado por ONU-DH contiene nueve observaciones respecto a la prisión preventiva oficiosa en México:

¹⁸ *Ibid.*, p. 11.

¹⁹ Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.hchr.org.mx/images/Prisi%C3%B3nPreventivaOficiosa.pdf>

1. La prisión preventiva oficiosa vicia el derecho a la presunción de inocencia y del derecho a la libertad personal de las personas que son sujetas a esta medida.
2. La regulación y aplicación de la prisión preventiva oficiosa vulnera la independencia judicial.
3. La existencia de la prisión preventiva oficiosa compromete el respeto al derecho a la integridad personal de las personas privadas de la libertad.
4. La prisión preventiva oficiosa viola el principio de la igualdad ante la ley y constituye una práctica discriminatoria.
5. La prisión preventiva oficiosa es incompatible con las políticas de seguridad ciudadana y la apuesta por esta medida es una salida falsa en materia de seguridad.
6. La existencia de la prisión preventiva oficiosa trastoca los principios y el funcionamiento del sistema de justicia penal acusatorio.
7. La regulación de la procedencia de la prisión preventiva oficiosa es y podría ser aún más amplia, lo que puede derivar en el abuso de la medida.
8. La existencia y posible ampliación de la prisión preventiva oficiosa podría fomentar la falsa imputación de delitos.
9. La ampliación de la prisión preventiva oficiosa viola el principio de progresividad en la protección de los derechos humanos.

Finalmente, ONU-DH expuso que los desafíos en materia de seguridad pública en México son grandes, y que existen conductas delictivas que lesionan gravemente a la sociedad y al Estado de derecho. Sin embargo, estos desafíos deben y pueden ser confrontados a través de medidas eficaces que no contravengan las obligaciones internacionales que tiene México en materia de derechos humanos. De esta forma, ONU-DH intentaba que el Congreso de la Unión se abstuviera de aprobar las iniciativas correspondientes a la prisión preventiva oficiosa.

Posteriormente, en 2019 ONU-DH emitiría un comunicado en el cual lamentaría la extensión del catálogo de delitos a los que se aplica la prisión preventiva oficiosa aprobada en febrero de 2019 por el Congreso de la Unión.

En este comunicado, la Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos expondría nuevamente:²⁰

La prisión preventiva como tal es una figura permitida por el derecho internacional siempre y cuando se determine su pertinencia por la autoridad judicial de manera individualizada caso por caso. Es la prisión preventiva “oficiosa” la que resulta irreconciliable con los derechos humanos, pues automatiza el encarcelamiento de todas las personas acusadas por un determinado delito, sin permitir que el juez decida en cada caso según las circunstancias del mismo.

Los organismos internacionales especializados expresaron durante el proceso legislativo que la incompatibilidad de la prisión preventiva oficiosa con las obligaciones internacionales de derechos humanos del Estado mexicano es manifiesta. Se trata de una figura que favorece el injusto encarcelamiento de las personas, lesiona el derecho a la libertad personal, violenta la presunción de inocencia, vulnera el derecho a la defensa adecuada, trastoca la independencia judicial y favorece la tortura y los malos tratos.

La ONU-DH alienta al Estado mexicano a adoptar medidas eficaces que permitan resolver los niveles de criminalidad e impunidad existentes. La prisión preventiva oficiosa, además de ser una herencia negativa del sistema penal inquisitivo, debilita las capacidades de investigación del delito, la adecuada implementación del sistema penal acusatorio y la construcción de un auténtico Estado democrático de derecho.

Adicionalmente, la ONU-DH insta al Estado mexicano a favorecer la instrumentación de medidas alternativas a la privación de la libertad para las personas que no han sido condenadas en juicio, robustecer a la defensoría pública, combatir el retraso en los procesos judiciales, fortalecer la independencia judicial, mejorar las condiciones de detención y garantizar el derecho a la reparación integral a toda persona que haya sido injustamente encarcelada.

5. Comentarios finales

De acuerdo con los datos disponibles *En números, estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal en México*, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y

²⁰ Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos México, *La ONU-DH lamenta extensión de delitos a los que se aplica la prisión preventiva oficiosa*, Ciudad de México, 2019. Disponible en: https://www.hchr.org.mx/images/Comunicados/2019/20190220_ComPrensa_PPO.pdf

Geografía, en buena medida la sobrepoblación en los centros de readaptación social se debe a las personas privadas de la libertad sin sentencia condenatoria, es decir, personas a las que se les ha aplicado la prisión preventiva oficiosa. Por tales razones, es importante que durante los procesos de reestructuración al Poder Judicial Federal y sus impactos a los estatales, se revisen los criterios de aplicación de esta medida cautelar.

Adicionalmente y de manera paralela, es importante replantear el diseño, implementación y seguimiento de políticas públicas para la prevención del delito en jóvenes, ya que a esta población es a la que se deben dirigir los esfuerzos para disminuir los índices en la conflagración de delitos de alto impacto, de tal manera que no sólo se mejoren los criterios en el uso excesivo de la prisión preventiva, sino que se atiendan en sus orígenes este fenómeno.

Es importante destacar que las opiniones de organizaciones civiles y organismos internacionales coinciden en que se deben realizar mayores esfuerzos preventivos para la atención de estos delitos, pues la implementación de la prisión preventiva oficiosa es una medida que al ser implementada de forma sistematizada sin la evaluación pertinente del caso puede ser un elemento contrario a la garantía de los derechos humanos de todas las personas.

Aparato crítico

Código Nacional de Procedimientos Penales. Disponible en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP_220120.pdf

Código Penal Federal. Disponible en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Codigo_Penal_Federal.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf

Criterios y jurisprudencia interamericana de derechos humanos: influencia y repercusión en la justicia penal, México, Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 2014. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3817-criterios-y-jurisprudencia-interamericana-de-derechos-humanos-influencia-y-repercusion-en-la-justicia-penal>

Hernández Pliego, Juan Antonio, *La prisión preventiva y su evolución en 75 años*, en Sergio García Ramírez y Olga Islas de González Mariscal (coords.), Instituto Nacional de Ciencias Forenses, México, 2017, pp. 454-462.

Holst, Maximilian, *La prisión preventiva oficiosa: insuficiente para el control de armas de fuego*, México Evalúa and Policy Brief, 2019, p. 7.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *En números, estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal en México*. Disponible en: http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/wp-content/uploads/2018/01/en_numeros2.pdf

Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.hchr.org.mx/images/Prisi%C3%B3nPreventivaOficiosa.pdf>

Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *La ONU-DH lamenta extensión de delitos a los que se aplica la prisión preventiva oficiosa*, Ciudad de México, 2019. Disponible en: https://www.hchr.org.mx/images/Comunicados/2019/20190220_ComPrensa_PPO.pdf

Ríos Espinosa, Carlos, *Penas sin delito. Percepciones acerca de la finalidad de la prisión preventiva en México*, Due Process of Law Foundation, 2017, p. 61. Disponible en: http://www.dplf.org/sites/default/files/penasindelito_dplf_finaldigital.pdf

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA

www.diputados.gob.mx/cesop

 cesop01

 @cesopmx