

Que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, en materia de prisión preventiva oficiosa y medidas cautelares, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Los suscritos, diputados y diputadas del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a la consideración de esta asamblea la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 19, 113, 151 y 161 del Código Nacional de Procedimientos penales, en materia de medidas cautelares de Prisión Preventiva** , con base en la siguiente:

Exposición de Motivos

I. La reforma constitucional de junio de 2008 trajo consigo la implementación del sistema penal acusatorio en nuestro marco jurídico mexicano, entre una de las propuestas más cuestionadas hasta la fecha fue la implementación de la medida cautelar de prisión preventiva de manera distinta a la que se establecía antes de dicha reforma del artículo 19 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo el principio de presunción de inocencia.

En el dictamen de 2008, uno de los elementos esenciales para que se dictará prisión preventiva hacia un presunto culpable era el establecer medidas cautelares con el objeto de evitar excesos que se estaban cometiendo con esta figura jurídica donde debe prevalecer la presunción de inocencia, procediendo en los casos donde se estimaba un daño eminente hacia las víctimas.

Dichas medidas cautelares deberían ser la excepción y no la regla donde deben garantizar la comparecencia del imputado en el proceso de juicio al que es sometido respetando la presunción de inocencia durante todo el proceso penal por el delito que haya cometido.

La implementación de la prisión preventiva siempre ha generado una serie de cuestionamientos que van desde la afectación de derechos en contra del detenido o que existan miles de casos de detenidos que son inocentes y se les dictó prisión preventiva oficiosa sin que se haya demostrado su culpabilidad.

Durante los últimos años se han evidenciado los excesos y el uso de esta figura que se han cometido en contra de los detenidos, se ha convertido en una práctica común para mantener a las personas bajo prisión preventiva. Por su parte el representante en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Jan Jarab, afirmó que, desde la perspectiva de los estándares internacionales, la prisión preventiva oficiosa es violatoria de los derechos humanos.

En este sentido es preciso destacar que este tipo de reclusión aumenta el riesgo de tortura y no abona a superar la impunidad. El denominador común de la arbitrariedad y del encarcelamiento injusto de inocentes es la mala práctica de investigación que se origina desde los ministerios públicos, y es importante señalar que esta medida no abona a que la indagación mejore o que cumplan con los principios básicos de presunción de inocencia.

La impunidad en México coincide con el alto índice de reclusión de personas bajo esta figura y que en muchos casos son inocentes, esperando por años para que se les libere, lo que también ha generado el hacinamiento de cárceles en todo el territorio nacional. que esperan su liberación de las cárceles, y no pueden aguardar su sentencia en libertad, porque el delito que se les imputa en muchas ocasiones de manera indebida está en la lista de prisión preventiva oficiosa.

El 12 de abril de 2019 fue publicado en el DOF el Decreto por el que se declaró reformado el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos. Dicha reforma tuvo como objeto la modificación al segundo párrafo del citado artículo en la porción normativa relativa a la medida de prisión preventiva oficiosa aumentando los delitos. Asimismo, en el artículo segundo transitorio del Decreto se estableció la obligación para que el Congreso, en un lapso de 90 días posteriores a la publicación en el DOF, realice las adecuaciones normativas necesarias

para incluir en el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) y demás ordenamientos correspondientes, así como las hipótesis delictivas a que se refiere el artículo 19.

Figura de la Prisión Preventiva Oficiosa

Leyes Secundarias del artículo 19 Constitucional

Código Nacional de Procedimientos Penales

Artículo 167. Conductas ya existentes:

- Delincuencia organizada
- Homicidio doloso
- Violación
- Secuestro
- Trata de personas
- Delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos
- Delitos en contra de la seguridad de la nación

Se incrementaron los delitos en la reforma constitucional de 2019

- Abuso o violencia sexual contra menores
- Feminicidio
- 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 y petroquímicos
- Delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares
- Delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

El segundo párrafo de la fracción IX de la apartado B del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos señala lo siguiente:

Artículo 20, apartado B de la fracción IX: “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.”

La prisión preventiva oficiosa ha sido una herramienta utilizada para encerrar a personas sin derecho a defender la presunción de inocencia a pesar de que existen medidas cautelares que pueden solicitarse para continuar el proceso fuera de la cárcel. En nuestro país se encarcelan a 300 personas a diario lo que ha generado un aumento

considerable de reos en las prisiones en los últimos 15 años.¹

Asimismo, la prisión preventiva oficiosa en realidad no ha disminuido los altos índices de criminalidad o violencia prevalente en todo el territorio mexicano, destacando que la mayoría de los casos son detenidos personas en situación de vulnerabilidad o de bajos recursos económicos y muy pocos cuentan con un abogado de oficio y mucho menos contar con un traductor.

Tras la reforma constitucional de 2019 se tienen contabilizadas 130 mil detenidas para el cierre de 2021 y que son mantenidas en la cárcel sin un juicio sin que se demuestre la culpabilidad del delito que supuestamente cometieron para detener los altos índices de impunidad y que hoy se refleja en cientos de detenciones arbitrarias.²

-En 2020 el 85 por ciento de los detenidos en 2020 están en prisión sin que se le haya comprobado el delito por el que se les acusa y no tienen una sentencia.

-En 2020 el 100 por ciento de los detenidos en la Ciudad de México no tienen sentencia y están en prisión preventiva, en segundo lugar se ubica San Luis Potosí.

-De 2019 a la fecha se incrementaron los casos de prisión preventiva oficiosa en un 25 por ciento, principalmente en Tlaxcala, Coahuila y Yucatán.

-De 2019 a 2020 hubo más ingresos a las cárceles por prisión preventiva que personas que obtuvieron su libertad, lo que se traduce en hacinamiento en prisiones del país.

-En 2020 incrementaron en un 58 por ciento las medidas de prisión preventiva, pudiendo dictar las 13 opciones restantes de medidas cautelares que establece el artículo 155 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

-En el lapso de 2019 a 2020, 9 de cada 10 solicitudes de prisión preventiva son otorgadas por el juez, principalmente en el Estado de México, Campeche y Sinaloa.

II. Recientemente, el pasado 8 de febrero de 2022, la Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó el proyecto de sentencia identificado con la clave Amparo en Revisión 315/2021, con el que tuvo un cambio de criterio respecto a la prisión preventiva oficiosa, determinando, entre otras cuestiones, la obligación para todas las personas juzgadoras del país a revisar la medida de prisión preventiva cuando el acusado cumpla dos años internado sin que se le dicte sentencia.

Para ello, en primer término consideró que en el diverso amparo en revisión 408/2015, ese órgano jurisdiccional había considerado que, tomando en cuenta como parámetro los tratados internacionales de los que México es parte, así como la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a fin de interpretar lo dispuesto por el artículo 20, apartado B, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a prolongar la prisión preventiva.

En dicho criterio, se determinó en esencia que con la prisión preventiva lo que se pretende es garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación y la protección de la víctima y los testigos, entre otras causales.

Además, que a la prisión preventiva le rigen los principios de subsidiariedad y excepcionalidad, principios que si bien no están establecidos de forma expresa en el precepto, lo cierto es que sí se fijaron sus contenidos.

El primero de ellos significa que antes de imponer prisión preventiva, se deberá optar por una medida cautelar que afecte en menor medida los derechos de la persona acusada. El segundo, que la prisión preventiva sólo procederá cuando otros mecanismos de cautela no sean suficientes para las finalidades establecidas en el artículo 19 de la Constitución federal.

Asimismo, se consideró que, aun cuando el régimen de la prisión preventiva fue reformado en 2008, esta medida cautelar no deja de entrar en conflicto con el principio de presunción de inocencia, afectando los derechos de la

persona acusada, razón por la cual la prisión preventiva tiene que aplicarse de conformidad con los estándares nacionales e internacionales y con base en el principio pro persona.

Así, se señaló que en el amparo en revisión 1028/96, en cuanto a su naturaleza, se enfatizó el carácter provisional de esta medida, señalando que por medio de la prisión preventiva legalmente estipulada, una persona puede verse sujeta a la privación de libertad durante un tiempo, mientras culmina el proceso al que se halla sometida como inculpada en un delito.

También, que en el amparo en revisión 205/2014, se indicó que los rubros estudiados por el amparo 27/2012, relativos a la duración y el plazo razonable a que debería estar sujeta, en realidad se referían a los fines legítimos que esta medida cautelar persigue o a los motivos en los cuales se fundamenta.

Igualmente, se estimó que de conformidad con el artículo 19 de la Constitución Federal, únicamente serán fines legítimos que justifican la prisión preventiva, los que buscan asegurar que el acusado comparezca al juicio, proteger el desarrollo de la investigación y la protección de la víctima y los testigos.

Con todo lo anterior, reiteró que el artículo 20, apartado B, fracción IX, de la Constitución federal establece que la prisión preventiva no podrá exceder del tiempo de la pena que como máximo merezca el delito que motivare el proceso penal, y que en ningún caso se extenderá por un lapso superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado y que, así, el límite absoluto e inamovible de duración de la prisión preventiva, es el tiempo de pena máxima que merezca el delito del que nace el proceso penal.

Así, toda vez que la Constitución señala que la prisión preventiva no podrá prolongarse por más de dos años, a menos de que la prolongación se deba a la actividad procesal derivada del ejercicio del derecho a la defensa del imputado, y que este ejercicio del derecho a la defensa necesariamente impacta en la duración del proceso penal, porque implica todo el proceso contenido en la ley para que las personas puedan ofrecer y desahogar los elementos de prueba necesarios, el plazo de duración de la prisión preventiva necesariamente se prolongará, pero este plazo no puede existir sin estar sujeto a un escrutinio que evitará que esta medida cautelar se extienda innecesariamente.

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que los casos en los que la persona se encuentra bajo una medida cautelar que limita en extremo el derecho a la libertad personal, como lo es la prisión preventiva, impone a las autoridades la obligación de tramitarlos de manera diligente y con mayor prontitud.

Por todo lo anterior, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia concluyó que no advertía impedimento constitucional o legal alguno para que la prisión preventiva impuesta oficiosamente por un Juez de Control en el sistema penal acusatorio pueda ser revisada en el plazo de dos años, para el efecto de que el juez de control, hecha la petición, determine su cese o prolongación.

Esto, ya que el establecimiento de una medida como es la prisión preventiva oficiosa para efecto de que sea impuesta en forma automática en delitos considerados como de alto impacto, no conlleva a determinar que dicha medida sea de cumplimiento permanente e indefinido y que, por ello, no pueda ser revisable, ya sea para su prolongación o su conclusión.

En la bancada naranja estamos convencidos que una medida tan restrictiva y perjudiciosa para los derechos humanos de las personas imputadas en delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, que en muchos casos resultan inocentes, debe empezar a delimitarse puntualmente para garantizar mayor certeza jurídica a esas personas y, a la postre, no seguir sobrepoblando las cárceles con personas que, sin una sentencia que así lo determine, sigan siendo tratados como culpables de manera indefinida.

Derivado de lo anterior, se somete a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto que reforma los artículos 19, 113, 155 y 161 del Código Nacional de Procedimientos Penales

Único. Se reforma el último párrafo del artículo 19, la fracción VII del artículo 113, el último párrafo 155 y el

artículo 161 del Código Nacional de Procedimientos Penales, para quedar como sigue:

Artículo 19. Derecho al respeto a la libertad personal

[...]

La autoridad judicial sólo podrá autorizar como medidas cautelares, o providencias precautorias restrictivas de la libertad, las que estén establecidas en este Código y en las leyes especiales. La prisión preventiva será de carácter excepcional, **no pudiendo ser mayor y exceder al plazo constitucional de dos años** y su aplicación se regirá en los términos previstos en este Código.

Artículo 113. [...]

[...]

I a VI. [...]

VII. A solicitar ante la autoridad judicial la modificación de la medida cautelar que se le haya impuesto, en los casos en que se encuentre en prisión preventiva **y esta se haya excedido el plazo de dos años y no se haya pronunciado o dictado sentencia, y** en los supuestos señalados por este Código;

VIII. a XIX. [...]

[...]

Artículo 155. Tipos de medidas cautelares

[...]

I. a XV. [...]

Las medidas cautelares no podrán ser usadas como medio para obtener un reconocimiento de culpabilidad o como sanción penal anticipada, **para los efectos de la fracción XV del presente artículo se deberán modificar las medidas cautelares cuando se haya cumplido el plazo legal de dos años.**

Artículo 161. Revisión de la medida

Cuando hayan variado de manera objetiva las condiciones que justificaron la imposición de una medida cautelar, las partes podrán solicitar al Órgano jurisdiccional, la revocación, sustitución o modificación de la misma, para lo cual el Órgano jurisdiccional citará a todos los intervinientes a una audiencia con el fin de abrir debate sobre la subsistencia de las condiciones o circunstancias que se tomaron en cuenta para imponer la medida y la necesidad, en su caso, de mantenerla y resolver en consecuencia. **Para los efectos de medidas cautelares de la prisión preventiva, ésta podrá ser sustituida cuando exceda el plazo constitucional y del presente Código de dos años y no se emitiera sentencia alguna.**

Transitorio

Único. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 [1] Prisión Preventiva, el arma que encarcela a pobres e inocentes, Animal Político, 12 de octubre de 2021, recuperado de: <https://www.animalpolitico.com/prision-preventiva-delitos-encarcela-pob-res-inocentes/>

2 [1] Bidem.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 15 de febrero de 2022.

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)