

Que deroga el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión preventiva oficiosa, a cargo de la diputada Julieta Mejía Ibáñez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Quien suscribe, diputada Julieta Mejía Ibáñez, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXV Legislatura, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

I. Antecedentes

La prisión preventiva oficiosa ha sido una herramienta utilizada para privar de la libertad a 93,227 personas hasta 2022,¹ mismas que han permanecido recluidas sin sentencia y sin derecho a defender su presunción de inocencia, a pesar de que existen medidas cautelares que pueden solicitarse para continuar el proceso fuera de los centros penitenciarios.

En México, se ha abusado de esta medida cautelar extrema establecida en el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma restringe el derecho humano de presunción de inocencia, violenta principios establecidos en el sistema penal acusatorio y es inconveniente.

El conflicto con la prisión preventiva ha tenido un esfuerzo por parte de las autoridades de transformación, con la reforma de 2008 al nuevo sistema penal

acusatorio, que entró en vigor en 2016, se limitó esta medida cautelar para convertirse en excepcional, misma que sin duda disminuyó la cantidad de personas que estaban privadas de la libertad sin tener una sentencia.²

Sin embargo, para el año de 2019 se reformó nuevamente la Constitución, adicionando un párrafo segundo al artículo 19, en donde se amplió el catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, y nuevamente incrementó el número de personas privadas de su libertad sin una sentencia,³ vulnerando el principio de presunción de inocencia que irónicamente también fue instaurado en la reforma de 2008.

Es grave hablar de prisión preventiva oficiosa a lo largo de los años, ya que debido a la corrupción que se tiene dentro del sistema penal de justicia, es incierta la cifra de personas que día a día se encuentran víctimas de esta, lo que es claro es que el número es alto y que hay muchos inocentes a los que se les está violando sus derechos.

Igualmente, la prisión preventiva oficiosa no ha disminuido el índice de criminalidad ni de violencia, al contrario, esta ha sido una medida que no ha traído consecuencias positivas, ya que con base en datos de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2021 podemos conocer que la mayoría de los casos son detenidos personas en situación de vulnerabilidad o de bajos recursos económicos.

II. La Prisión Preventiva Oficiosa

“La prisión preventiva es la privación de la libertad ambulatoria que el juez de control aplica de manera excepcional al acusado de un delito en situaciones de necesidad extrema, en espera de la celebración del juicio y mientras dura éste, con el fin de prevenir eventuales acciones que puedan dañar a un tercero o la marcha del proceso”. (Llobet Rodríguez, 2016, 136)

La prisión preventiva oficiosa, a pesar de que pretende evitar riesgos procesales, violenta con los principios de las medidas cautelares de excepcionalidad, instrumentalidad, provisionalidad y proporcionalidad, eliminando cualquier ámbito valorativo del juez para su imposición justificada, basada en la necesidad de cautela.⁴

Desde la implementación de la prisión preventiva en el sistema mexicano se ha generado un gran número de

debates y posiciones, derivado de la violación de derechos del detenido y su inocencia, así como de los que se les dictó prisión preventiva oficiosa sin que se haya demostrado su culpabilidad.

Lamentablemente en nuestro país hay un abuso de la medida de prisión preventiva oficiosa con la idea errónea de que al aplicarla se está haciendo justicia y le están dando seguridad a la población, pero tener a más gente en la cárcel no hace justicia, al contrario, cada día hay más inocentes en los centros penitenciarios, y se vuelve más grave cuando se convierte en una excusa que permite a los agentes del Ministerio Público hacer mal su trabajo porque el probable responsable va preso de antemano, por la simple imputación al inicio del proceso penal, lo mismo que genera un proceso tardado en una supuesta investigación, violentando el debido proceso.

La Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad, ha brindado datos sobre las condiciones en las que viven las personas dentro de los centros penitenciarios y muestra que las personas que están en prisión preventiva padecen condiciones indignas en donde no se les brinda garantiza el acceso a artículos básicos como medicamentos y sufren de violencia; lo cual es una clara muestra de violación a derechos humanos. Sin embargo, 2020 y 2021 debido a la pandemia mundial, se convirtieron en los años con el mayor registro de muertes de personas privadas de la libertad desde el 2000, de estas tres de cada 10 personas que fallecieron no tenían sentencia y en reclusión.⁵

III. Marco jurídico nacional respecto de la Prisión Preventiva Oficiosa

En un estado democrático de derecho se considera que la privación de libertad es una medida excepcional impuesta por la autoridad judicial, la cual tiene que dictarse con extrema certeza de los hechos y de que verdaderamente se haya cometido el tipo penal; la prisión preventiva oficiosa no cabe en un estado de derecho, ya que se tiene la responsabilidad de investigar salvaguardando los derechos humanos y que en este sobre todo haya un debido proceso.

En nuestra constitución, el segundo párrafo del artículo 19 indica que 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. En segundo lugar contempla el supuesto de una lista enunciativa de tipos penales en donde el Juez decreta 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 6 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.

Asimismo, el Código Nacional de Procedimientos Penales, como ley secundaria, replica las incongruencias presentes en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde anuncia y reconoce la presunción de inocencia, pero también contiene el catálogo de delitos de prisión preventiva oficiosa.

Es importante destacar que en el Código Nacional de Procedimientos Penales en su artículo 153, establece que la duración de la medida cautelar podrá ser por el tiempo indispensable para asegurar la presencia del imputado en el procedimiento, garantizar la seguridad de la víctima u ofendido el testigo, o evitar la obstaculización del procedimiento. Por otro lado, la Constitución señala en su artículo 19 que la medida cautelar de 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. Pero aclara que 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.⁶

IV. Marco jurídico internacional respecto de la Prisión Preventiva Oficiosa

La inconventionalidad de la prisión preventiva oficiosa que implementa nuestro país es muy evidente, ya que respecto a los tratados internacionales de los que México es parte, esta figura no tendría que estar en nuestro sistema penal, esto ha traído como consecuencia la responsabilidad del Estado por torturas, violaciones al debido proceso y a la libertad personal.

Actualmente, existen varios Tratados Internacionales vinculantes para México, que justifican la utilización de la prisión preventiva como lo son: el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de los Derechos Humanos. Según éstos, la prisión preventiva sólo debe tener como fines: asegurar la realización del proceso, el juicio y ejecución de la pena. Sin embargo en la normativa internacional también se incluye el derecho a la presunción de inocencia según lo señalan: la declaración Universal de las Naciones Unidas -artículo 11, párrafo 2-, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre -artículo XXVI-, Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 19 de diciembre de 1966 -artículo 14.2-, Convención Americana sobre los Derechos Humanos de 22 de noviembre de 1969 -artículo 8.2- y las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos -artículo 84, párrafo 2- adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955.

De estos tratados de los que México es parte es importante destacar lo siguiente:

Vulnera lo establecido en La Convención Americana sobre Derechos Humanos⁷ en su artículo 7.3 y 7.5, respecto a la libertad personal, que dicen lo siguiente:

“Artículo 7. Derecho a la Libertad Personal

3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.

(...)

5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio.”

En esta misma convención, también vulnera el ya mencionado “principio de presunción de inocencia”, contenido en el artículo 8.2, que a la letra señala:

“Artículo 8. Garantías Judiciales

(...)

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas. “

(...)

En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,⁸ la medida de “prisión preventiva oficiosa”, vulnera el artículo 9.3, ya que él mismo indica que:

“Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la

ejecución del fallo.”

Debido a estas normas internacionales, México se ha envuelto en conflictos debido a la medida cautelar de “prisión preventiva oficiosa”, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (**ONU-DH**), declaró que **entre los elementos violatorios de normas internacionales** de derechos humanos en la Constitución **se encuentra la inclusión de la prisión preventiva oficiosa**, y el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de la ONU exhorta urgentemente a México a anularla.⁹

“La prisión preventiva oficiosa es contraria a las garantías internacionales de protección de derechos humanos, como lo ha indicado la jurisprudencia del Grupo de Trabajo en múltiples ocasiones”, indicó Miriam Estrada-Castillo, la presidenta-relatora del Grupo de Trabajo. La Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como el Comité de Derechos Humanos y el Comité contra la Tortura, han adoptado conclusiones similares, dijo la experta.¹⁰

Otra justificación que en este año 2023, **la Corte Interamericana de Derechos Humanos ordenó sacar del sistema judicial mexicano la prisión preventiva oficiosa en un plazo máximo de 6 meses** a partir del viernes 27 de enero del presente, esto, debido a que se determinó la responsabilidad del Estado mexicano por vulnerar los derechos de libertad personal y a la presunción de inocencia en contra de Jorge Marcial y Gerardo Tzompaxtle Tecpile y Gustavo Robles. Quienes estuvieron bajo arraigo y prisión preventiva oficiosa en enero de 2006, luego de que policías federales los detuvieran en la carretera Veracruz-Ciudad de México, sin ser notificadas de las razones de su detención, para más tarde ser acusados de terrorismo, sin embargo, estos en 2008 fueron declarados inocentes, pero estuvieron tres meses en prisión preventiva oficiosa.¹¹

Debido a esto, el presidente de la Corte IDH resaltó que se determinó la responsabilidad del Estado mexicano a los derechos de libertad personal y a la presunción de inocencia en contra de los agraviados, al considerar que tanto el arraigo como **la prisión preventiva oficiosa son “figuras que per se son contrarias a la Convención (Americana de Derechos Humanos)”**.¹²

Para la CoIDH “las condiciones de incomunicación y aislamiento en que las víctimas estuvieron privadas de su libertad bajo la figura del arraigo, y que fueron reconocidas por el Estado, violaron el derecho a la integridad personal” de las víctimas.¹³

V. Propósito de la iniciativa

Actualmente, México tiene una oportunidad y obligación histórica para derogar una de las medidas cautelares que han afectado más gravemente los derechos fundamentales de los mexicanos por años, que han vulnerado al sistema y al debido proceso. Por lo que esta reforma constitucional debe de ser de urgencia para mantener un estado de derecho.

La prisión preventiva oficiosa viola la presunción de inocencia por ser una resolución que se toma en automático, únicamente basándose en el tipo penal que se investiga, sin realizar una investigación de los hechos y sin tener una audiencia para escuchar a la Fiscalía y a la Defensa sobre las circunstancias particulares de cada caso para probar la necesidad del uso de esta medida extrema.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

TEXTO ACTUAL	PROPUESTA DE REFORMA
<p data-bbox="94 258 272 289">Artículo 19. (...)</p> <p data-bbox="94 348 557 1064">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</p>	<p data-bbox="581 258 760 289">Artículo 19. (...)</p> <p data-bbox="581 348 1044 1064">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</p>

<p>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.</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p>	<p>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.</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p>
---	---

Por todo lo anteriormente expuesto, se somete a su consideración, la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el segundo párrafo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 19. [...]

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.~~

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

Transitorio

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

Notas

1 Cuadernos mensuales de información estadística penitenciaria nacional del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social. (2022).

2 Gómez, H. "Breve historia de la prisión preventiva oficiosa", nexos, 13 de septiembre de 2021.

3 Ídem.

4 Sandoval Pérez, E. (2017). Presunción de inocencia como principio rector del constitucionalismo mexicano. Memoria de Congreso. México: UNAM-IIJ., 453-472

5 Intersecta y Programa de Política de Drogas del Centro de Investigación y Docencia Económicas, Impactos desproporcionados. Pruebas, casos, decesos y vacunas de coronavirus en las cárceles de México, agosto 2021; Ospina-Escobar, A., y Pocoroba, A. Confinement with No Rights. Perceptions of Inmates' Relatives Regarding Measures for COVID-19 Control Implemented in Mexican Prisons", Victims and Offenders, 2022.

6 Constantino Rivera, Camilo, Medidas Cautelares en el Sistema Acusatorio. Flores Editor y Distribuidor, 2ª. ed., México. 2015

7 Convención Americana sobre Derechos Humanos. (1981, May 7). Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Retrieved January 29, 2023, from https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativoTrata/InsInternacionales/Regionales/Convencion_ADH.pdf

8 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (n.d.). OHCHR. Retrieved January 29, 2023, from

<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

9 México debería anular la prisión preventiva oficiosa: dicen expertos de la ONU. (2022, September 5). OHCHR. Retrieved January 29, 2023, from <https://www.ohchr.org/es/press-releases/2022/09/mexico-should-overturn-mandatory-pre-trial-detention-un-experts>

10 Ídem.

11 Méndez, E. (2023, January 28). Corte IDH ordena a México reformar la prisión preventiva y arraigo. Excélsior. Retrieved January 29, 2023, from <https://www.excelsior.com.mx/nacional/corte-interamericana-derechos-humanos-ordena-mexico-reformar-prision-preventiva-arraigo>

12 Díaz, G. L. (2023, January 28). La CoIDH ordena al Estado mexicano "expulsar" del sistema judicial la figura de prisión preventiva oficiosa. Proceso. Retrieved January 29, 2023, from <https://www.proceso.com.mx/nacional/2023/1/27/la-coidh-ordena-al-estado-mexicano-expulsar-del-sistema-judicial-la-figura-de-prision-preventiva-oficiosa-301117.html>

13 Ídem.

Dado en el salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a 2 de febrero de 2023.

Diputada Julieta Mejía Ibáñez (rúbrica)