

**Demanda de acción de
inconstitucionalidad, promovida por la
Comisión Nacional de los Derechos
Humanos.**

**Ministros que integran el Pleno de
la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

*Pino Suárez 2, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc,
C.P. 06065, Ciudad de México.*

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que acredito con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, piso 7, Colonia Jardines en la Montaña, Delegación Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México; designo como delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Rubén Francisco Pérez Sánchez, Rosaura Luna Ortiz, Jorge Luis Martínez Díaz, y Ricardo Higareda Pineda, con cédulas profesionales números 1508301, 3547479, 1985959 y 1681697, respectivamente, que los acreditan como licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír notificaciones a Moisés Israel Flores Pacheco, Paulina Montserrat Pérez Navarro, Diana González Gómez, Coral Reyes Hernández, Cinthia Paola Rangel Rojas, Giovanna Gómez Oropeza y César Balcázar Bonilla; con el debido respeto comparezco y expongo:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso g), de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo, del precepto constitucional y fracción citados y 60, de la Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

En acatamiento al artículo 61, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

I. Nombre y firma del promovente:

Luis Raúl González Pérez, en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

II. Los órganos legislativos y ejecutivos que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

A. Órgano Legislativo: Congreso del Estado de Tamaulipas.

B. Órgano Ejecutivo: Gobernador Constitucional del Estado de Tamaulipas.

III. La norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:

Artículo 22 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, publicado mediante los decretos con número LXIII-149 y LXIII-160, en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el día 21 de abril de 2017, cuyo texto es el siguiente:

Decreto LXIII-149:

*“**ARTICULO 22.-** Se calificarán como delitos graves, para todos los efectos legales por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad y que ameritan prisión preventiva oficiosa los siguientes:*

I.- ...

II.- Tortura previsto y sancionado por el artículo 213.

III.- Peculado, previsto en el artículo 218, cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente excedan de mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

IV.- Robo, previsto en los casos de las fracciones VI, VII, VIII, IX, X y XI del artículo 400 y sancionados por el artículo 403 Bis y el previsto y sancionado por el artículo 405; y

V.- Extorsión, previsto y sancionado en el artículo 426.”

Decreto LXIII-160:

“ARTICULO 22.- *Se calificarán...*

I.- Atentados a la seguridad de la comunidad cuando sean de los comprendidos en las fracciones I, VIII y IX del artículo 171 Quáter, II.- a la V.- ...”

IV. Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados:

- Artículos 1 y 19, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículos 1, 7.2 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Artículos 9.3 y 14.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la libertad personal.
- Derecho a la libertad de tránsito.
- Derecho al debido proceso legal.
- Derecho de seguridad jurídica.
- Principio de excepcionalidad de la prisión preventiva.

VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder

Judicial de la Federación, y 1, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad del artículo 22, del Código Penal para el Estado de Tamaulipas.

VII. Oportunidad en la promoción.

Acorde al artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, la norma cuya declaración de invalidez se solicita fueron publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, el día 21 de abril de 2017, por lo que el plazo para presentar la acción corre del sábado 22 de abril de 2017 al domingo 21 de mayo de 2017. Sin embargo, al ser inhábil el último día para la presentación de la actual demanda, por disposición legal expresa del citado artículo 60, la misma puede presentarse el primer día hábil siguiente. Por tanto, al promoverse el día de hoy, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

VIII. Legitimación activa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente dispone que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene atribuciones para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte y, respecto de las legislaciones federales y de las entidades federativas, en los siguientes términos:

“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:(...)”

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (...)

*g) **La Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, **que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.** Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...).”*

Conforme al citado precepto Constitucional, acudo a este Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del primer párrafo, del artículo 11, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del Artículo 105 Constitucional, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59, del mismo ordenamiento legal.

Dicha representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el diverso 18, del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, preceptos que, por su relevancia, a continuación se citan:

De la Ley:

*“**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:*

*I. **Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;** (...)*

*XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad,** en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el ejecutivo Federal y aprobados por el senado de la República, que vulneren los derechos*

humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y (...).”

Del Reglamento Interno:

*“**Artículo 18.** (Órgano ejecutivo)*

La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.”

IX. Introducción.

Derivado de la reforma constitucional del 18 de junio de 2008, se implementó el sistema de justicia penal acusatorio en México; así, se estableció en el artículo 19 de la Constitución Federal que, la prisión preventiva oficiosa solo procede en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud, delitos a los que, mediante reforma de fecha 14 de julio de 2011 se adicionó el delito de trata de personas; estableciéndose de esta manera un catálogo restrictivo y excepcional de los supuestos en los que procede la aplicación de la prisión preventiva oficiosa.

En contraste, el día 21 de abril de 2017, fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas los decretos con número LXIII-149 y LXIII-160, por los que se reformaron diversas disposiciones del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, de las cuales destacan las reformas al artículo 22, que establece un catálogo de delitos por los cuales se impondrá la prisión preventiva de manera oficiosa.

Los decretos de reforma establecen en el artículo 22 del código penal de Tamaulipas, delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa distintos a los permitidos por el artículo 19, párrafo segundo de la Constitución Federal.

En virtud de lo anterior, algunos de los supuestos previstos en el artículo 22 del código Penal de Tamaulipas, contradice la regla taxativa establecida en el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En consecuencia, trasgrede los derechos humanos a la libertad personal, libertad de tránsito, al debido proceso, a los derechos del procesado, así como al principio de seguridad jurídica, consagrados todos en los artículos 1 y 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 7.2 y 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 9.3 y 14.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por las razones que se expondrán en el correspondiente concepto de invalidez.

X. Marco Constitucional y Convencional.

A. Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

*“**Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. (...)”

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 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 en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud. (...)***

B. Internacional.

Convención Americana sobre Derechos Humanos:

“Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. (...)

“Artículo 7. Derecho a la Libertad Personal

1...

*2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las **condiciones fijadas de antemano por las Constituciones***

Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.
(...)”.

“Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

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:

a) derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;

b) comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;

c) concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;

d) derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;

f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;

g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y

h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.”

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

Artículo 9

(...)

3. 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.

(...)

XI. Concepto de invalidez.

ÚNICO. El artículo 22 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, establece una regla de procedencia de la prisión preventiva oficiosa, distinta a la prevista en el artículo 19 de la Constitución Federal, lo cual, se traduce en una violación a los derechos humanos a la libertad personal,

libertad de tránsito, debido proceso y seguridad jurídica, así como al principio de excepcionalidad de la prisión preventiva.

El artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos delimita las reglas para la procedencia de la prisión preventiva y de la prisión preventiva oficiosa. En el segundo párrafo señala, los delitos en los que el juez podrá ordenar la prisión preventiva de manera oficiosa. Dichos delitos son los siguientes:

1. Delincuencia organizada,
2. Homicidio doloso,
3. Violación,
4. Secuestro,
5. Trata de personas,
6. Delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos,
7. Delitos graves que determine la ley contra los bienes jurídicos de:
 - a) la seguridad de la nación;
 - b) el libre desarrollo de la personalidad; y
 - c) de la salud.

Fuera de estos supuestos, listados específicamente, no existe la posibilidad constitucionalmente válida de que un juez pueda determinar la prisión preventiva oficiosa, en atención al principio "*numerus clausus*".

Contrario a esto, el día 21 de abril de 2017, fueron publicados en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas los decretos con número LXIII-149 y LXIII-160, por los que se reformaron diversas disposiciones del Código Penal para el Estado de Tamaulipas. Derivado de tal reforma dicho Código, estableció una regla para determinar los delitos en los que procede la prisión preventiva oficiosa, distinta a la prevista por la Norma Fundamental.

En ese sentido, a través del Título Segundo, denominado "Del Delito"; en su Capítulo I, denominado "Forma, Tiempo, Lugar y Culpabilidad", destaca para este estudio, la clasificación que se hace de los delitos graves que ameritan prisión preventiva oficiosa.

Esta clasificación se regula en el artículo 22, cuya composición esencial es regular los siguientes aspectos:

- a) Se clasifican como delitos graves aquellos que afectan de manera importante valores fundamentales de la sociedad.
- b) **Se consideran como delitos graves que ameritan prisión preventiva oficiosa los supuestos señalados en las fracciones I, II, III, IV y V de ese artículo, que se tratan de los delitos:**
 - **Atentados a la seguridad de la comunidad**
 - **Tortura**
 - **Peculado**
 - **Robo**
 - **Extorsión**
- c) La pena de prisión que se imponga estará en relación con la gravedad concreta de la conducta del sujeto en el hecho delictuoso que cometió o en el que participó culpablemente, según las circunstancias que concurrieron al mismo.

De la literalidad del precepto destaca que, la procedencia de la prisión preventiva oficiosa será por delitos graves y que estos serán los que están señalados en las fracciones I a la V de ese artículo, del propio Código Penal Local. No obstante, los delitos enlistados en dicha disposición, refieren a la gravedad de los delitos realizados por el sentenciado, en función de su valoración para la negativa al otorgamiento de un sustitutivo penal.

Son algunos de los supuestos previstos en esta clasificación lo que resulta constitucionalmente inválido, puesto que se aleja de la regla constitucional de procedencia de la prisión preventiva oficiosa, la cual, en el texto de la Norma Fundamental es clara al enunciar la procedencia de esta medida cautelar en los casos que la misma delimita, a manera de régimen de excepción, solo 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 en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

Puede traerse a colación que, en el caso de la delincuencia organizada, es un delito que escapa de la posibilidad de ser regulado por el legislador local, en virtud de que su regulación se encuentra en la “Ley Federal contra la Delincuencia Organizada”, según lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXI, inciso b, y en su artículo 3º, párrafo segundo, válidamente señala la prisión preventiva oficiosa para este delito.

Asimismo, en los casos de homicidio doloso y violación, se encuentran regulados tanto a nivel federal como local, delitos considerados graves por la importancia de los bienes jurídicos a proteger, razón por la cual se permite la prisión preventiva de manera oficiosa, en virtud de lo explícitamente señalado por el texto constitucional.

En cuanto al delito de secuestro, se encuentra regulado en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, según lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXI, inciso a y que en su artículo segundo señala como oficiosa la prisión preventiva para este delito. Por lo que hace al delito de trata de personas, tiene su regulación en la “Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos”, según lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXI, inciso a, señalando en su artículo 7º, fracción segunda que habrá prisión preventiva para los imputados por este delito.

Así, encontramos la regulación de los delitos cometidos con armas y explosivos en la “Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos”, según lo dispuesto por el artículo 73, fracción X, por lo que su regulación no es dable por el legislador local. En cuanto a los delitos contra la seguridad de la nación, estos son regulados en el Código Penal Federal, en su Libro Segundo, Título Primero, “Delitos Contra la Seguridad de la Nación”, escapando de la regulación a nivel local.

Finalmente, respecto a los delitos cometidos contra el libre desarrollo de la personalidad y de la salud, estos entran dentro de los supuestos que el legislador puede regular como delitos graves y decretar que se aplique la prisión preventiva de manera oficiosa.

Asimismo, el Código Nacional de Procedimiento Penales, en su artículo 167 señala los supuestos en los que se ordenará la prisión preventiva oficiosa, remitiendo a delitos del Código Penal Federal, en tanto que nada se señala en ese artículo para el fuero local, sino que habrá de estarse a la legislación estatal.

No obstante, el artículo 22, señalan delitos que no entran en los supuestos previstos en la regla constitucional, de ahí la incompatibilidad de la clasificación de delitos graves que establece el artículo 22. Esto puede apreciarse en la siguiente tabla comparativa:

NORMA EN COMBATE	ARTÍCULO CONSTITUCIONAL VIOLADO
<p>Artículo 22.- Se calificarán como delitos graves, para todos los efectos legales por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad y que ameritan prisión preventiva oficiosa los siguientes:</p> <p>I.- Atentados a la seguridad de la comunidad cuando sean de los comprendidos en las fracciones I, VIII y IX del artículo 171 Quáter,</p> <p>II.- Tortura previsto y sancionado por el artículo 213.</p> <p>III.- Peculado, previsto en el artículo 218, cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente excedan de mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.</p> <p>IV.- Robo, previsto en los casos de las fracciones VI, VII, VIII, IX, X y XI del</p>	<p>Artículo 19.-</p> <p>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</p>

<p>artículo 400 y sancionados por el artículo 403 Bis y el previsto y sancionado por el artículo 405; y V.- Extorsión, previsto y sancionado en el artículo 426.</p>	<p>explosivos, así como 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>
--	---

Aunado a lo anterior, debe tomarse en consideración que la regla constitucional establecida en el artículo 19, segundo párrafo obedece a la intención del Poder Reformador de la Constitución de establecer la naturaleza de la prisión preventiva 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.¹

Lo anterior fue consecuencia de la situación imperante en el anterior sistema penal inquisitivo o mixto, en la que, por cuanto hace a las medidas cautelares, la más drástica, es decir la prisión preventiva, solía ser empleada como regla general. Por ello, el 18 de junio de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Nación, el Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por el que se determinó establecer expresamente el principio de excepcionalidad de la prisión preventiva y contemplarla como una medida de ultima ratio, tal y como se desprende los párrafos que a continuación se transcriben:

“En cuanto a la prisión preventiva, se pretende que sólo pueda aplicarse 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, o cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido

¹ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados, sobre el Proyecto de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 18 de junio de 2008.

sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. **Para los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, en contra del libre desarrollo de la personalidad y en contra de la salud, la prisión preventiva se sugiere que se aplique en todos los casos.** “**Para los efectos de evitar los excesos cometidos hasta ahora con la prisión preventiva, se acordó establecer el principio de subsidiariedad y excepcionalidad** para la procedencia de este instituto. La aplicación de medidas cautelares, las cuales son auténticos actos de molestia, procederá únicamente cuando exista la necesidad de cautela del proceso o de protección de las víctimas. Esto quiere decir que sólo cuando exista necesidad de 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; cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, procederá la aplicación de alguna medida cautelar de las que prevea la ley. La prisión preventiva sólo procederá cuando ninguna otra medida cautelar sea suficiente para el logro de los propósitos indicados.” “(...) Debe apreciarse que se requiere una regulación especial de las medidas cautelares cuando se trate de estos casos, sin embargo, **las excepciones tienen que estar previstas en el propio texto constitucional, ya que si se hace un reenvío a la ley, inevitablemente se debilita el principio de supremacía constitucional.**”

Como se desprende de las líneas transcritas, las finalidades, de la reforma constitucional de junio de 2008, por cuanto hace a la prisión preventiva, consiste en establecer las siguientes reglas:

- A) Excepcionalidad: Establecer la prisión preventiva como una medida cautelar de carácter subsidiario y excepcional, únicamente cuando otras medidas cautelares no sean suficientes.

B) **Obligatoriedad:** La aplicación de prisión preventiva oficiosa para los casos de:

1. Delincuencia organizada,
2. Homicidio doloso,
3. Violación,
4. Secuestro,
5. Delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos,
6. Delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación,
7. Delitos graves que determine la ley contra del libre desarrollo de la personalidad.
8. Delitos graves que determine la ley en contra de la salud.

C) **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, por virtud de las cuales, no es posible establecer 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 de cada legislador el 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. Es por ello que el Poder Reformador Constitucional determinó que “con la finalidad de superar este estado de cosas se impone que sea la propia Constitución la que determine aquellos casos excepcionales, para los que bastará acreditar el supuesto material para que en principio proceda la prisión preventiva.”²

² *Ibíd.*

En contraposición la regla constitucional que establece la oficiosidad de la prisión preventiva en los casos enlistados expresamente, la norma impugnada traspasa el límite establecido por el propio texto constitucional, y señala que la prisión preventiva oficiosa procede no sólo en el caso de los delitos señalados por la Constitución Federal, sino, además, por una serie de delitos establecidos en el Código Penal Local, tales como atentados a la seguridad de la comunidad, peculado, extorsión, etc.

Es decir, el efecto de la norma impugnada es, en esencia, el permitir que el juzgador determine la prisión preventiva oficiosa contra delitos que no son los explícitamente establecidos en el segundo párrafo del artículo 19 de la Constitución y que, además, no protegen los bienes jurídicos de: seguridad nacional, libre desarrollo de la personalidad o de la salud.

Por ello, el artículo impugnado contrasta con el texto constitucional, al permitir la procedencia de la prisión preventiva oficiosa de manera amplia y general, en oposición a la regla constitucional restrictiva y excepcional. Lo que inevitablemente redundaría en una restricción inválida del derecho a la libertad personal puesto que permite que se dicte la prisión preventiva de manera oficiosa por delitos que no son los previstos por la Constitución Federal.

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.

Así lo ha determinado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el Caso Bayarri vs. Argentina, en fecha 30 de octubre de 2008, del cual se transcribe lo siguiente:

74. La prisión preventiva no debe prolongarse cuando no subsistan las razones que motivaron la adopción de la medida cautelar. El Tribunal ha observado que son las autoridades nacionales las encargadas de valorar la

*pertinencia o no del mantenimiento de las medidas cautelares que emiten conforme a su propio ordenamiento. Al realizar esta tarea, las autoridades nacionales deben ofrecer los fundamentos suficientes que permitan conocer los motivos por los cuales se mantiene la restricción de la libertad[65], la cual, para que sea compatible con el artículo 7.3 de la Convención Americana, debe estar fundada en la necesidad de asegurar que el detenido no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones ni eludirá la acción de la justicia. **Las características personales del supuesto autor y la gravedad del delito que se le imputa no son, por sí mismos, justificación suficiente de la prisión preventiva.** No obstante lo anterior, aun cuando medien razones para mantener a una persona en prisión preventiva, el artículo 7.5 garantiza que aquella sea liberada si el período de la detención ha excedido el límite de lo razonable. En este caso, el Tribunal entiende que la Ley No. 24.390 establecía el límite temporal máximo de tres años luego del cual no puede continuar privándose de la libertad al imputado (supra párr. 72)[66]. Resulta claro que la detención del señor Bayarri no podía exceder dicho plazo.*

En consecuencia, la norma en cuestión, al permitir que las personas sean privadas de la libertad por causas y condiciones ajenas a las establecidas por la Constitución Federal, constituye una restricción a dicha libertad sin validez constitucional, puesto que todas las restricciones a un derecho como la libertad personal deben estar expresadas en texto constitucional bajo determinados supuestos de excepcionalidad.

Lo anterior ha sido sostenido por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis 1a. CXCIX/2014 (10a.) de la Primera Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 6, mayo de 2014, Tomo I, Materia Constitucional, página 547, del rubro y textos siguientes:

**“LIBERTAD PERSONAL. LA AFECTACIÓN A ESE
DERECHO HUMANO ÚNICAMENTE PUEDE
EFECTUARSE BAJO LAS DELIMITACIONES**

EXCEPCIONALES DEL MARCO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL.

*La libertad personal se reconoce y protege como derecho humano de primer rango tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 1o., 14 y 16), como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 9) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 7); de ahí que su tutela debe ser la más amplia posible, conforme a la fuente jurídica que mejor la garantice y **sólo puede limitarse bajo determinados supuestos de excepcionalidad, en concordancia con los sistemas constitucional y convencional, es decir, a partir del estricto cumplimiento de requisitos y garantías de forma mínima a favor de la persona**; de lo contrario, se estará ante una detención o privación de la libertad personal prohibida tanto a nivel nacional como internacional.”*

La libertad personal al ser un derecho humano protegido por la Constitución solo puede ser restringida en supuestos muy limitados señalados por ésta, como la restricción prevista en el artículo 16 Constitucional, por lo que si bien la libertad de la persona se ve restringida por el Ministerio Público al momento de detener a una persona en flagrancia o con una orden de aprehensión, en el momento en que la persona es puesta a disposición del juez de control, la libertad personal ya no se encuentra afectada por la restricción señalada en el artículo 16, teniendo la persona su libertad, a disposición del juez de control, quien decidirá si de nuevo se afecta o no a ésta, pero ahora bajo los supuestos que excepcionalmente permite el artículo 19 Constitucional. Es el caso de que la norma que se impugna restringe la libertad personal al permitir que el juez ordene la prisión preventiva oficiosa para delitos distintos a los que de manera excepcional establece la Constitución Federal.

A mayor abundamiento, resulta conveniente destacar, las consideraciones de ese Alto Tribunal respecto de las restricciones al derecho de la libertad personal, al resolver acción de inconstitucionalidad 25/2013 y su acumulada 31/2013, en la que determinó que las restricciones a dicha libertad deben estar expresamente

plasmadas en el texto constitucional. Como observa, en la transcripción que a continuación se expone:

*“79. En vista de lo anteriormente señalado, y **en virtud del contenido taxativo de los artículos 16, 17, 18, 19, 20 Apartado B) fracciones I a IX así como del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** no se advierte que se encuentre prevista o regulada la diversa figura cautelar denominada como: “Detención con Control Judicial” dado que se trata de una medida que puede restringir la Libertad Personal y la misma deviene en inconstitucional, **pues únicamente las restricciones o afectaciones a la Libertad Personal se deberán contener en la Constitución Federal. Lo anterior es así, dado que tratándose del Derecho Humano a la Libertad personal, todo tipo de afectación, restricción, privación o intromisión legítima deberá encontrarse prevista taxativa y directamente en la Constitución Federal,** estableciendo plazos breves, señalados inclusive en horas con plena certeza jurídica, para que la persona detenida sea puesta a disposición inmediata del juez de la causa y éste determine su situación jurídica con el fin de evitar arbitrariedades de parte de las autoridades o de los particulares, so pena de incurrir en responsabilidad o en la comisión de delitos, de tal suerte que el Constituyente consideró pertinente establecer la forma, términos y plazos en que podrá llevarse a cabo la afectación de la libertad personal; por lo tanto, cualquier otra modalidad o figura introducida, que sea ajena a las restricciones a la Libertad Personal previstas únicamente por el Constituyente, no pueden tener cabida dentro del régimen constitucional de restricción y en consecuencia deviene su invalidez.”*

Aunado a lo anterior, la norma impugnada viola el derecho a la seguridad jurídica y a la legalidad en materia penal, en su vertiente de taxatividad, así como al debido proceso, pues establece una regla abierta que posibilita la prisión preventiva oficiosa ajena a la regla restrictiva prevista por el texto de la Constitución Federal. Es decir, la regla establecida por el legislador, constituye una regla abierta y general dejando la posibilidad de que el juzgador determine

la prisión preventiva oficiosamente por un catálogo de delitos incompatible con la regla cerrada y determinada que establece la Constitución Federal.

Sobre esa línea, autorizar la procedencia de la prisión preventiva oficiosa por los delitos señalados en el artículo 22, implica que se evadan los principios de excepcionalidad y taxatividad, al no tomar en cuenta la naturaleza del delito que se imputa, ya que del texto constitucional se desprenden los supuestos específicos que permiten la prisión preventiva oficiosa.

En consecuencia, de la confrontación de las normas impugnadas con el texto constitucional, se desprende que, si bien el ordenamiento constitucional autoriza la prisión preventiva oficiosa en ciertos delitos, al agregar otros diversos se estaría imponiendo una medida injustificada en una franca vulneración al derecho a la libertad personal y al libre tránsito, por ser afectaciones ilegítimas a estos derechos humanos.

En conclusión, se estima que la norma impugnada contrasta con el texto constitucional, al establecer una regla de procedencia para la prisión preventiva oficiosa, diversa de la señalada en la Norma Fundamental, lo que tiene como consecuencia la vulneración de derechos humanos, como la libertad personal, libertad de tránsito, debido proceso, derechos del procesado, a la seguridad jurídica, así como la transgresión al principio de excepcionalidad de la prisión preventiva. Motivos por los cuales, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la norma impugnada es incompatible con el orden constitucional, y en consecuencia transgrede los derechos humanos que el mismo reconoce y, por tanto, debe determinarse su invalidez.

XII. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustentan la inconstitucionalidad de la norma impugnada, publicada en los Decretos con número LXIII-149 y LXIII-160, del Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, el día 21 de abril de 2017.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildada de inconstitucional la

norma impugnada, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión de efectos, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen:

“ARTICULO 41. *Las sentencias deberán contener:*

(...)

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

(...)”

“ARTICULO 45. *Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”

No obstante lo anterior, para el caso de que esta H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Norma Suprema, en estricto apego al principio *por persona*, encuentre una interpretación de las normas impugnadas que se apegue a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se solicita emita la correspondiente interpretación conforme al declarar su validez, siempre que confiera mayor protección legal.

XIII. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En septiembre de 2015, se celebró la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el

Desarrollo Sostenible. De donde surgió el documento la Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015, (A/70/L.1), denominada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas.

La Agenda plantea 17 objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. México, como miembro adoptó los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, y está obligado a cumplir tal proyecto.

En ese sentido, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha planteado conforme a los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” promover acciones de inconstitucionalidad para declarar la invalidez o la inconstitucionalidad de las normas que van en contra del acceso a la justicia para todas las personas.

Esta acción se identifica con el objetivo “16. Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”, y la meta 16.3, la cual es “Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.”

Es así como el derecho de acceso a la justicia, que implica el derecho al debido proceso, cobra importancia, pues al reconocerse éstos se garantiza el respeto a los derechos humanos mediante la tutela judicial efectiva del estado garante. Por lo que, con la presente acción de inconstitucionalidad, no sólo se persigue consolidar la validez constitucional formal de normas, sino también alcanzar los objetivos de la “Agenda 2030” con la que nuestro país está comprometido para una mayor dignidad de las personas.

En virtud de lo anterior, destaca la importancia para la comunidad internacional de que todas las personas tengan acceso a la justicia en condiciones de igualdad, como una de las metas a alcanzar para la consecución del desarrollo sostenible, a la cual se dará cumplimiento mediante la debida armonización y aplicación de la legislación penal.

Es así como la norma impugnada se constituye como una grave restricción para el ejercicio pleno de los derechos humanos de libertad personal, libertad de tránsito, debido proceso, derechos del procesado, así como del principio de seguridad jurídica, y para los objetivos planteados en la agenda 2030, al consolidarse como un marco normativo que se decanta por la aplicación de la prisión preventiva oficiosa, como regla y no como excepción sobre el pleno ejercicio de los derechos humanos.

A N E X O S

1. Copia certificada. Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa al Licenciado Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Desde este momento, con fundamento en el artículo 280 primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia, en términos del artículo 1º, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión, se ordene la devolución de dicha documental; y que en sustitución de la misma, se deje en autos, copia cotejada por el Secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

2. Copia simple. Del Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas del día veintiuno de abril de dos mil diecisiete que contiene los Decretos por los que se expide la norma impugnada (Anexo dos).

3. Disco compacto. De la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designados como delegados y autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconveniencia de las disposiciones legales impugnadas.

Ciudad de México, a 22 de mayo de 2017.

**LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

RFPS