

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

Promovente: María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 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, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de diversas disposiciones del Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron varios preceptos del Código Nacional de Procedimientos Penales y otras ocho leyes federales en materia de prisión preventiva oficiosa, publicado el 19 de febrero de 2021 en el Diario Oficial de la Federación.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Periférico Sur 3453, Anexo B, séptimo piso, colonia San Jerónimo Lídice, demarcación territorial Magdalena Contreras, C. P. 10200, Ciudad de México.

Designo como delegadas y delegado, 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 Luciana Montaña Pomposo, Cecilia Velasco Aguirre, Claudia Fernández Jiménez, Tania Sofía Flores Meza y a Alberto de Jesús Lara Ghenno, con cédulas profesionales números 4602032, 10730015, 2070028, 08721407 y 08735629, respectivamente, que las y lo acreditan como licenciadas y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y a los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, y Edy Rojas Rojas; así como a María Guadalupe Vega Cardona y Abraham Sánchez Trejo.

Índice.

I.	Nombre de la promovente.	3
II.	Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.	3
III.	Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.	3
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:	5
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.	5
VI.	Competencia.	5
VII.	Oportunidad en la promoción.	6
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.	6
IX.	Introducción.	7
X.	Concepto de invalidez.	8
	ÚNICO.	8
	A. Parámetro de derechos aplicable y estándares internacionales en la materia.	9
	B. Inconvencionalidad de las normas impugnadas.	24
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.	38
	ANEXOS	38



A efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 61 de la ley que regula este procedimiento manifiesto:

I. Nombre de la promovente.

María del Rosario Piedra Ibarra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.

- A. Congreso de la Unión, integrado por las cámaras de Diputados y de Senadores.
- B. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.

Decreto por el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales y otras ocho leyes federales en materia de prisión preventiva oficiosa, publicado el 19 de febrero de 2021 en el Diario Oficial de la Federación, únicamente en los ordenamientos y preceptos específicos que se señalan a continuación:

1. Del Código Nacional de Procedimientos Penales.

“Artículo 167. Causas de procedencia

...
...

El Juez de control en el ámbito de su competencia, 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.

Las leyes generales de salud, secuestro, trata de personas, delitos electorales y desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como las leyes federales para prevenir y sancionar los delitos cometidos en materia de hidrocarburos, armas de fuego y explosivos, y contra la delincuencia organizada, establecerán los supuestos que ameriten

prisión preventiva oficiosa de conformidad con lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

...

I. a X. ...

XI. Contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, 196 Ter, 197, párrafo primero y 198, parte primera del párrafo tercero;

XII. Abuso o violencia sexual contra menores, previsto en los artículos 261 en relación con el 260;

XIII. Femicidio, previsto en el artículo 325;

XIV. Robo a casa habitación, previsto en el artículo 381 Bis;

XV. Ejercicio abusivo de funciones, previsto en las fracciones I y II del primer párrafo del artículo 220, en relación con su cuarto párrafo;

XVI. Enriquecimiento ilícito previsto en el artículo 224, en relación con su séptimo párrafo, y

XVII. Robo al transporte de carga, en cualquiera de sus modalidades, previsto en los artículos 376 Ter y 381, fracción XVII.

...

I. a III. ...

El juez no impondrá la prisión preventiva oficiosa y la sustituirá por otra medida cautelar, únicamente cuando lo solicite el Ministerio Público por no resultar proporcional para garantizar la comparecencia del imputado en el proceso, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima y de los testigos o de la comunidad o bien, cuando exista voluntad de las partes para celebrar un acuerdo reparatorio de cumplimiento inmediato, siempre que se trate de alguno de los delitos en los que sea procedente dicha forma de solución alterna del procedimiento. La solicitud deberá contar con la autorización del titular de la Fiscalía o de la persona funcionaria en la cual delegue esa facultad.

Si la prisión preventiva oficiosa ya hubiere sido impuesta, pero las partes manifiestan la voluntad de celebrar un acuerdo reparatorio de cumplimiento inmediato, el Ministerio Público solicitará al juez la sustitución de la medida cautelar para que las partes concreten el acuerdo con el apoyo del Órgano especializado en la materia.

En los casos en los que la víctima u ofendido y la persona imputada deseen participar en un Mecanismo Alternativo de Solución de Controversias, y no sea factible modificar la medida cautelar de prisión preventiva, por existir riesgo de que el imputado se sustraiga del procedimiento o lo obstaculice, el o la Juez de Control podrá derivar el asunto al Órgano especializado en la materia, para promover la reparación del daño y concretar el acuerdo correspondiente."

2. De la Ley General en Materia de Delitos Electorales:

"Artículo 6. ...

La persona juzgadora ordenará la prisión preventiva oficiosa tratándose de los delitos previstos en los artículos 7, fracción VII, párrafo tercero; 7 Bis; 11, fracción II; 11 Bis y 20, fracción II, de esta Ley, cuando se encuentren relacionados con el uso de programas sociales con fines electorales."

3. De la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas:

"Artículo 14. ...

El juez o la jueza ordenará la prisión preventiva de manera oficiosa a las o los imputados por los delitos previstos en los artículos 27, 28, 31, 34, 35, 37 y 41 de esta Ley.”

4. De la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos:

“Artículo 4.- ...

...

La medida de prisión preventiva será aplicable de oficio tratándose de los delitos previstos en los artículos 8; 9, primer párrafo, fracciones I, II y III, en relación con el segundo párrafo, incisos b) al d) y cuarto párrafo; 10, párrafo segundo, incisos a) y b); 11; 12, fracción III; 14; 15, párrafo segundo; 17, fracciones II y III; 18 y 19, de esta Ley.”

5. De la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos:

“Artículo 92.- Los delitos previstos en los artículos 83, fracciones II y III; 83 Bis; 83 Ter, fracciones II y III; 83 Quat, fracción II; 84, y 85 Bis, fracción III de esta Ley, tratándose de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada o la Fuerza Aérea, ameritan prisión preventiva oficiosa.”

9

El juez o la jueza ordenará la prisión preventiva de manera oficiosa a las y los imputados por los delitos previstos en los párrafos segundo y tercero, fracciones I, II y III del artículo 475 de esta Ley.”

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 1º y 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 7 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 9 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la libertad personal.
- Debido proceso.
- Garantías judiciales.
- Presunción de inocencia.
- Obligación de promover, respetar y proteger los derechos humanos.

VI. Competencia.

Esa 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 Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos mencionados en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

El referido artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Norma Fundamental, así como el diverso 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del citado precepto constitucional, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

El decreto cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 2021, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del sábado 20 de febrero al domingo 21 de marzo del mismo año.

Sin embargo, al ser inhábil el último día para la presentación de la demanda, por disposición expresa del referido artículo 60, la acción puede promoverse el primer día hábil siguiente. Por tanto, al promoverse el día de hoy, la acción es oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g),¹ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que esta Comisión Nacional está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos

¹ *“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; (...).”

humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

De conformidad con dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI², de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma.

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho,

² *“Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:*

(...)

*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*

(...).”

defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. Las disposiciones impugnadas del Decreto por el que se reformaron el Código Nacional de Procedimientos Penales y ocho leyes federales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 2021, precisadas en el apartado III del presente ocurso, establecen la procedencia de la prisión preventiva oficiosa cuando se trate de diversos delitos.

Lo anterior, vulnera el derecho a la libertad personal, al debido proceso, las garantías judiciales y el principio de presunción de inocencia, en razón de que los preceptos combatidos ordenan, *prima facie*, al juez de la causa a dictar siempre esta medida cautelar privativa de la libertad cuando se trate de los ilícitos penales a que aluden las normas.

Además, ello rompe con los estándares internacionales fijados por diversos organismos y tribunales en materia de prisión preventiva, lo cual se traduce en que las normas reclamadas resultan inconventionales.

En particular, las normas controvertidas vulneran el deber del Estado de que la medida de prisión preventiva sea revisable periódicamente, lo cual permitiría que la misma sólo subsista cuando haya justificación, esto es, cuando el imputado pueda impedir el desarrollo del procedimiento o eludir la acción de la justicia.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que las normas impugnadas vulneran el derecho a la libertad personal, al debido proceso, las garantías judiciales y la presunción de inocencia, toda vez que establecen diversas conductas delictivas que ameritan se dicte officiosamente la prisión preventiva dentro de los procesos penales correspondientes.

Para sostener la conclusión anterior, en un primer apartado se desarrollarán algunas cuestiones sobre los parámetros de los derechos que se estiman vulnerados y los estándares internacionales relativos que rigen en materia de prisión preventiva.

Finalmente, en una segunda sección se expondrán las razones por las cuales este Organismo Autónomo considera que las normas controvertidas vulneran los mencionados estándares y parámetros, a fin de evidenciar su inconventionalidad.

A. Parámetro de derechos aplicable y estándares internacionales en la materia.

Como se mencionó en líneas previas, en este apartado se explicarán los alcances de los derechos que esta Comisión Nacional considera transgredidos a causa de las disposiciones controvertidas, con especial énfasis en los estándares internacionales en materia de prisión preventiva.

Para ello, en primer lugar, se expondrá el contenido del principio de presunción de inocencia; posteriormente, sobre las garantías judiciales y el debido proceso, para culminar con los estándares internacionales en materia de prisión preventiva y sus especiales efectos sobre la libertad de las personas.

1. Presunción de inocencia.

El principio de presunción de inocencia se encuentra reconocido en el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Norma Suprema, así como en diversos instrumentos internacionales de los que México es parte, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 11.1, la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su numeral 8.2, y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 14.2.

La Primera Sala de ese Máximo Tribunal ha establecido que “(...) *el derecho fundamental a la presunción de inocencia como regla de trato, en su vertiente extraprocesal, debe ser entendido como el derecho a recibir la consideración y el trato de no autor o no partícipe en hechos de carácter delictivo o análogos a éstos y determina, por ende, el derecho a que no se apliquen las consecuencias o los efectos jurídicos anudados a hechos de tal naturaleza. Asimismo, es necesario señalar que la violación a esta vertiente de la presunción de inocencia puede emanar de cualquier agente del Estado (...)*”.³

³ Tesis aislada de clave 1ª. CLXXVI/2013 (10a.), de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XX,

Al respecto, la mencionada Sala ha establecido que inclusive la persona detenida y por ende parte de un proceso penal debe tener el derecho a ser tratado como inocente durante el trámite del procedimiento e, incluso, desde antes de que se inicie.

El Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la presunción de inocencia es un derecho y un principio universal por virtud del cual toda persona acusada de la comisión de un delito sea considerada como inocente en tanto no se establezca legalmente su culpabilidad, a través de una resolución judicial definitiva.⁴

En ese sentido, las razones ontológicas propias de este principio consisten fundamentalmente en garantizar que toda persona inocente no sea condenada sin que existan pruebas suficientes que destruyan esa presunción, demostrando fehacientemente su culpabilidad y justifiquen una sentencia de condena en su contra.⁵

En función de lo anterior, como parte del alcance del principio de presunción de inocencia, entendido dentro de la materia procesal penal, impone la obligación de arrojar la carga de la prueba a la parte acusadora, de manera que se garantice la protección de otros derechos fundamentales como la dignidad humana, la libertad, la honra y el buen nombre.⁶

En el mismo sentido que la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, que el principio de presunción de inocencia implica que los juzgadores no inicien el proceso con una idea preconcebida de que el acusado ha cometido el delito que se le imputa, por lo que la carga de la

mayo de 2013, Tomo I, página 564, del rubro: *"PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO EN SU VERTIENTE EXTRAPROCESAL. SU CONTENIDO Y CARACTERÍSTICAS."*

⁴ Consideraciones que sustentan la ejecutoria del amparo en revisión 1293/2000, resuelto por el Pleno del Alto Tribunal por unanimidad de votos, de cual derivó la tesis aislada de clave P.XXXV/2002, cuyo rubro dice: *"PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."*

⁵ *Ídem.*

⁶ Tesis aislada 2a. XXXV/2007, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, mayo de 2007, tesis, página 1186, de rubro: *"PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ALCANCES DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL."*

prueba está a cargo de quien acusa y cualquier duda debe ser usada en beneficio del acusado.⁷

Asimismo, el citado Tribunal Regional, al resolver el caso Suárez Rosero Vs. Ecuador, estimó “...que en el principio de presunción de inocencia subyace el propósito de las garantías judiciales, al afirmar la idea de que una persona es inocente hasta que su culpabilidad sea demostrada. ...”.⁸

Ahora bien, la obligación del Estado consistente en presumir inocentes a todas las personas, hasta en tanto no se demuestre su culpabilidad, se extiende también a situaciones extraprocesales.

Así, el derecho o principio de presunción de inocencia no sólo se desarrolla dentro del ámbito procesal oponible a los órganos del Estado encargados de realizar las tareas jurisdiccionales, sino también exige que el Estado no condene o emita juicio ante la sociedad a una persona hasta en tanto no se acredite su responsabilidad penal.⁹

En este entendido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha extendido el ámbito de protección de la presunción de inocencia no sólo en cuestión de procedimientos penales, sino a otras materias, particularmente la que corresponde al derecho administrativo sancionador.¹⁰

De esta manera, dicho principio constituye el derecho a recibir la consideración y el trato de no autor o no partícipe no sólo en hechos de carácter delictivo, sino también en otro tipo de infracciones o situaciones, **por lo que este derecho también conlleva**

⁷ Véase la tesis aislada de clave 1ª. CLXXVIII/2013 (10a.), de la Primera Sala de ese Alto Tribunal, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 1, mayo de 2013, Tomo I, página 565, del rubro: “**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU RELACIÓN CON LA EXPOSICIÓN DE DETENIDOS ANTE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN.**”

⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador, Sentencia (Fondo) del 12 de noviembre de 1997, Serie C No. 35, párrafo 77.

⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Acosta y otros Vs. Nicaragua, Sentencia (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) del 25 de marzo de 2017, Serie C No. 334, párrafo 190.

¹⁰ Tesis de jurisprudencia P./J. 43/2014, aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 7, junio de 2014, Tomo I, pág. 41, de rubro: “**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON Matices o MODULACIONES.**”

que no se apliquen las consecuencias a los efectos jurídicos privativos vinculados a tales hechos en cualquier materia.¹¹

2. Garantías judiciales y debido proceso.

El artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Federal establece – fundamentalmente– la garantía de audiencia, la cual establece que nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Bajo esa tesitura, la doctrina jurisprudencial ha sostenido que la garantía de audiencia consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa de manera anterior al acto privativo de su vida, libertad, propiedad, posesiones o cualquier otro de sus derechos.

Es por ello que, para dar el debido respeto a ese mandato supremo, en conjunción con el diverso de acceso a la justicia, los órganos del Estado se encuentran invariablemente obligados a que en los supuestos en que pudieran afectar de manera definitiva alguno de los derechos de las personas, debe seguirse un juicio o procedimiento en el cual se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.

En esa línea, es menester precisar la definición y los distintos aspectos que comprenden dichas formalidades esenciales. Ese Alto Tribunal ha sustentado reiteradamente que son aquéllas que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación. Asimismo, estableció que aquéllas se traducen en los siguientes requisitos:

- 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias;
- 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa;
- 3) La oportunidad de alegar; y
- 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.¹²

¹¹ Véase la tesis aislada 2a. XXXV/2007 de la Segunda Sala de ese Tribunal Constitucional anteriormente citada.

¹² Tesis de jurisprudencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Materia Constitucional – común, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,

Estos componentes fundamentales que constituyen las formalidades esenciales a las que refiere el artículo 14 de la Constitución General de la República, deben acatarse en todo momento, a fin de que no se vulneren los derechos de las personas. Conforme a lo anterior, y en atención a los criterios de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, de no respetarse estos requisitos mínimos se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado y constituirían obstáculos para acceder al derecho a la justicia.

No obstante, resulta de destacada importancia el hecho de que este derecho esencial de defensa de las personas se ventile ante la autoridad competente, la cual, conforme a sus facultades y atribuciones, se encuentre calificada para conducir el trámite del procedimiento correspondiente y para valorar en cada caso que se someta a su conocimiento el caudal probatorio y esté en posibilidades de emitir la decisión que dirima la controversia.

Ahora bien, la garantía de audiencia previa es un derecho que tienen los gobernados, no sólo frente a las autoridades administrativas y judiciales, sino también frente al órgano legislativo, de tal suerte que éste queda obligado a consignar en las leyes que expida los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé la oportunidad de defenderse, es decir, de rendir pruebas y formular alegatos en todos aquellos casos en que puedan resultar afectados sus derechos,¹³ lo cual debe ocurrir necesariamente ante un juez o autoridad que pueda tener la aptitud, conocimiento, capacidad y experiencia necesaria para ventilar el conflicto respectivo.

Por otra parte, la Segunda Sala ha determinado que el derecho a la tutela judicial efectiva –que comprende, desde luego, el debido proceso, las formalidades esenciales del procedimiento y las garantías judiciales correspondientes– se compone de los siguientes principios:

Tomo II, diciembre de 1995, p. 133, de rubro: ***“FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.”***

¹³ Véanse: Tesis aislada del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Séptima Época, Materia Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen 157-162, Primera Parte, p. 23, de rubro: ***“AUDIENCIA, GARANTÍA DE. OBLIGACIONES DEL PODER LEGISLATIVO FRENTE A LOS PARTICULARES.”***, así como la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno, Séptima Época, Materias Constitucional y Común, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen 157-162, Primera Parte, p. 305, del mismo rubro.

- 1) Justicia pronta: que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes.
- 2) Justicia completa: consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado.
- 3) Justicia imparcial: que significa que el juzgador emita una resolución apegada a derecho, y sin favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido.
- 4) Justicia gratuita: que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público.

En ese sentido, cobra relevancia lo que dispone el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, el cual establece que toda persona tiene derecho a que **se le administre justicia por tribunales** que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, **emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial**, y que su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

De la interpretación de dicha disposición constitucional se advierte que la Norma Suprema garantiza a favor de los gobernados el derecho de acceso efectivo a la justicia.

El Máximo Tribunal del país ha sostenido que de dicho precepto se desprende lo siguiente:¹⁴

¹⁴ Sentencia dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 35/2000, en sesión del 10 de septiembre de 2001, bajo la ponencia del Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, p. 39.

- Se garantiza a los gobernados el disfrute de distintos derechos relacionados con la administración de justicia.
- Entre los diversos derechos fundamentales que se tutelan en ese numeral se encuentra el relativo a **tener un acceso efectivo a la administración de justicia que desarrollan los tribunales**; precisando que para su debido acatamiento no basta el que se permita a los gobernados instar ante un órgano jurisdiccional, sino que el acceso sea efectivo en la medida en que el justiciable, de cumplir con los requisitos justificados constitucionalmente, pueda obtener una resolución en la que mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos cuya tutela jurisdiccional ha solicitado.
- La impartición de la administración de justicia solicitada por los gobernados y, por ende, el efectivo acceso a la justicia se debe sujetar a los plazos y términos que fijen las leyes.
- Los plazos y términos que establezcan las leyes, es decir, la regulación de los respectivos procedimientos jurisdiccionales que deben garantizar a los gobernados un efectivo acceso a la justicia, por lo que los requisitos o presupuestos que condicionan la obtención de una resolución sobre el fondo de lo pedido deben encontrarse justificados constitucionalmente, lo que sucede, entre otros casos, cuando tienden a generar seguridad jurídica a los gobernados que acudan como partes a la contienda, o cuando permiten la emisión de resoluciones prontas y expeditas, siempre y cuando no lleguen al extremo de hacer nugatorio el derecho cuya tutela se presente.

De lo anterior, por medio de la jurisprudencia se ha construido el contenido del derecho fundamental de acceso a la tutela jurisdiccional, el cual ha sido entendido como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, **para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella**, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la esas cuestiones y, en su caso, se ejecute tal decisión.¹⁵

¹⁵Véase: tesis de jurisprudencia 1a./J. 42/2007 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, abril de 2007, p. 124, de rubro: **"GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS**

En otros términos, consiste en la posibilidad de ser parte dentro de un proceso y a promover la actividad jurisdiccional que, una vez cumplidos los respectivos requisitos procesales, permita obtener una decisión en la que se resuelva sobre las pretensiones deducidas.¹⁶

La importancia de ese derecho recae en que posibilita que los gobernados puedan acudir ante el órgano jurisdiccional, a fin de que éstos les administren justicia ante cualquier eventual conflicto de intereses y para hacer valer sus derechos.

De todo lo expuesto, en lo que interesa a la presente impugnación, es notorio que la Constitución Federal exige como requisito indispensable el que cuando existan conflictos jurídicos –ya sea frente a una autoridad o un particular– los mismos sean dirimidos por órganos del Estado, a quienes se les asigne la función de impartir y administrar justicia, quienes deben observar en todo momento que se cumplan con las formalidades esenciales del procedimiento y el debido proceso en los términos máximas antes indicados.

3. Estándares internacionales en materia de prisión preventiva.

Ahora bien, expuesto lo anterior, en este subapartado se mencionarán los criterios jurisprudenciales emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de prisión preventiva y sus afectaciones a los derechos humanos, en particular, a la libertad personal.

El Tribunal Interamericano ha establecido que la prisión preventiva constituye la medida más severa que se puede imponer a una persona imputada y, por ello, debe

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.” y tesis de jurisprudencia 1a./J. 103/2017 (10a.), de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, materia constitucional, publicado en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 48, noviembre de 2017, Tomo I, p. 151, de rubro: “*DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN.*”

¹⁶ Tesis de jurisprudencia P./J. 113/2001, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIV, septiembre de 2001, p. 5, de rubro: “*JUSTICIA, ACCESO A LA. LA POTESTAD QUE SE OTORGA AL LEGISLADOR EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA FIJAR LOS PLAZOS Y TÉRMINOS CONFORME A LOS CUALES AQUÉLLA SE ADMINISTRARÁ NO ES ILIMITADA, POR LO QUE LOS PRESUPUESTOS O REQUISITOS LEGALES QUE SE ESTABLEZCAN PARA OBTENER ANTE UN TRIBUNAL UNA RESOLUCIÓN SOBRE EL FONDO DE LO PEDIDO DEBEN ENCONTRAR JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL.*”

aplicarse **excepcionalmente**: la regla debe ser la libertad de la persona procesada mientras se resuelve acerca de su responsabilidad penal.¹⁷ Por ello, se encuentra limitada por los principios de legalidad, presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad, indispensables en una sociedad democrática. En casos excepcionales, el Estado podrá recurrir a una medida de privación preventiva de la libertad a fin de evitar situaciones que pongan en peligro la consecución de los fines del proceso, esto es, para asegurar que el procesado no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones ni eludirá la acción de la justicia. **En este sentido, se podrá ordenar la prisión preventiva de un procesado sólo de manera excepcional y cuando, por ejemplo, no existan otras garantías que aseguren su comparecencia en el juicio.**¹⁸

Además, siguiendo la línea jurisprudencial interamericana, la decisión judicial que restringe la libertad personal de una persona por medio de la prisión preventiva debe fundamentar y acreditar, en el caso concreto, la existencia de indicios suficientes que permitan suponer razonablemente la conducta delictiva de la persona y que la detención sea estrictamente necesaria, y por tanto no puede tener como base la mera sospecha o percepción personal sobre la pertenencia del acusado a un grupo ilícito determinado.¹⁹

Al respecto, el Tribunal regional ha indicado que, antes de evaluar la finalidad de la medida, existe un presupuesto para restringir el derecho a la libertad personal a través de la prisión preventiva, que existan elementos para formular cargos o llevar a juicio, esto es, que existan indicios suficientes que permitan suponer razonablemente que la persona sometida al proceso pudo haber participado en el ilícito que se investiga.²⁰

En ese sentido, la Corte supranacional ha considerado que la verificación de la existencia de indicios que permitan suponer la responsabilidad de la conducta cumple la función de prevenir que una persona sea detenida sobre la base de la mera sospecha o percepción personal respecto de su responsabilidad, y de esta forma se

¹⁷ *Cfr.* Caso Montesinos Mejía Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2020. Serie C No. 398, Párrafo 136.

¹⁸ *Cfr.* Corte IDH. Caso Jenkins Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2019. Serie C No. 397. Párrafo 72.

¹⁹ *Cfr.* Caso Rosadio Villavicencio Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de octubre de 2019. Serie C No. 388, Párrafo 200.

²⁰ *Cfr.* Corte IDH. Caso Jenkins Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2019. Serie C No. 397., Párrafo 75.

constituye como una garantía más de la persona a la hora de proceder a la aplicación de la prisión preventiva.²¹

Ahora bien, el Tribunal Interamericano ha indicado que la privación de la libertad del imputado sólo debe tener como fin legítimo el asegurar que el acusado no impedirá el desarrollo del procedimiento ni eludirá la acción de la justicia. **El peligro procesal no se presume, sino que debe realizarse la verificación del mismo en cada caso, fundado en circunstancias objetivas y ciertas del caso concreto.**²²

Sin embargo, la comprobación de dichos indicios no constituye *per se* una finalidad legítima para la adopción de la medida de prisión preventiva, pues esto constituiría un juicio anticipado sobre la culpabilidad de la persona imputada y una violación al principio de presunción de inocencia. La determinación de la finalidad de la prisión preventiva requiere un análisis independiente, mediante el cual el juez funde su decisión en circunstancias objetivas y ciertas del caso concreto, que corresponde acreditar al titular de la persecución penal y no al acusado, quien además debe tener la posibilidad de ejercer el derecho de contradicción y estar debidamente asistido por un abogado.²³

La Corte también ha indicado que uno de los principios que limitan la prisión preventiva es el de presunción de inocencia, contenido en el artículo 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, según el cual una persona es inocente hasta que su culpabilidad sea demostrada. De esta garantía se desprende que los elementos que acreditan la existencia de los fines legítimos de la privación preventiva de la libertad tampoco se presumen, sino que el juez debe fundar su decisión en circunstancias objetivas y ciertas del caso concreto, que corresponde acreditar al titular de la persecución penal y no al acusado, quien, además, debe tener la posibilidad de ejercer el derecho de contradicción y estar debidamente asistido por un abogado. Así, la Corte ha sostenido que 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.²⁴

²¹ Cfr. Corte IDH. Caso Hernández Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2019. Serie C No. 395., Párrafo 116.

²² Cfr. Corte IDH. Caso Hernández Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2019. Serie C No. 395., Párrafo 115.

²³ *Ídem.*

²⁴ *Ídem.*

La Corte ha manifestado que dentro del contenido esencial del artículo 7 de la Convención Americana, entre otras cuestiones, se protege el derecho al control judicial de la privación de la libertad y la razonabilidad del plazo de la prisión preventiva (artículo 7.5). Así, sostuvo que cualquier violación de los numerales 2 al 7 del mencionado artículo de la Convención acarreará necesariamente la violación a la libertad y seguridad personales.²⁵

Conviene mencionar que la Corte Interamericana ha señalado que, de conformidad con el artículo 7.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las personas que han sido detenidas tienen derecho a ser juzgadas dentro de un plazo razonable o a ser puestas en libertad. Por ende, si una persona permanece privada preventivamente de su libertad y las actuaciones no transcurren en un tiempo razonable, se vulnera dicha disposición convencional.²⁶

Cabe destacar que, en la interpretación de nuestro Tribunal Regional, el artículo 7.5 del Pacto de San José **impone límites temporales a la duración de la prisión preventiva** en relación con la duración del proceso, indicando que el proceso puede seguir estando la persona imputada en libertad. La Corte Interamericana ha entendido que "aun cuando medien razones para mantener a una persona en prisión preventiva, el artículo 7.5 garantiza que aquélla sea liberada si el período de la detención ha excedido el límite de lo razonable."²⁷

Adicionalmente, la Corte ha dicho, en los casos que se impongan medidas privativas de la libertad, que el artículo 7.5 del Pacto de San José establece límites temporales a su duración, por ende, cuando el plazo de la prisión preventiva sobrepasa lo razonable, deberá limitar la libertad del imputado con otras medidas menos lesivas que aseguren la comparecencia al juicio. Los criterios que podrán ser tenidos en cuenta para determinar la razonabilidad del plazo deberán tener estrecha relación con las circunstancias particulares del caso concreto. Partiendo de lo anterior, a la luz de lo dispuesto en el artículo 7.3, 7.5 y 8.2 (principio de presunción de inocencia), la Corte considera que las autoridades internas deben propender por la imposición

²⁵ Cfr. Corte IDH. Caso Acosta Martínez y otros Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2020. Serie C No. 410, Párrafo 76.

²⁶ Cfr. Caso Montesinos Mejía Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2020. Serie C No. 398, Párrafo 120.

²⁷ Cfr. Caso Montesinos Mejía Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2020. Serie C No. 398, Párrafo 98.

de medidas alternativas a la prisión preventiva so pena de que se desvirtúe el carácter excepcional de la misma.²⁸

Además, la Corte Interamericana ha sostenido que, siendo la prisión preventiva una medida cautelar no punitiva, mantener privada de la libertad a una persona más allá del tiempo razonable para el cumplimiento de los fines que justifican su detención equivaldría, en los hechos, a una pena anticipada, lo que atentaría no solo contra el derecho a la libertad personal sino también contra la presunción de inocencia contemplada en el artículo 8.2 de la Convención. Otro vínculo entre el derecho a la libertad personal y las garantías judiciales se refiere al tiempo de las actuaciones procesales, en caso en que una persona esté privada de la libertad. Así, la Corte ha señalado que *"el principio de 'plazo razonable' al que hacen referencia los artículos 7.5 y 8.1 de la Convención Americana tiene como finalidad impedir que los acusados permanezcan largo tiempo bajo acusación y asegurar que ésta se decida prontamente"*.²⁹

Asimismo, la Corte ha determinado que son las autoridades nacionales las encargadas de valorar la pertinencia o no del mantenimiento de las medidas cautelares que emitan conforme a su propio ordenamiento. La detención preventiva debe estar sometida a revisión periódica, de tal forma que no se prolongue cuando no subsistan las razones que motivaron su adopción. El juez debe valorar periódicamente si las causas, necesidad y proporcionalidad de la medida se mantienen, y si el plazo de la detención ha sobrepasado los límites que imponen la ley y la razón. En cualquier momento en que aparezca que la prisión preventiva no satisface estas condiciones, deberá decretarse la libertad.³⁰

Al evaluar la continuidad de la medida, se ha sostenido que las autoridades deben dar los fundamentos suficientes que permitan conocer los motivos por los cuales se mantiene la restricción de la libertad, 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. De igual forma, ante cada solicitud de liberación del detenido,

²⁸ Cfr. Corte IDH. Caso Romero Feris Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de octubre de 2019. Serie C No. 391., Párrafo 109.

²⁹ Cfr. Caso Montesinos Mejía Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2020. Serie C No. 398, Párrafo 99.

³⁰ Cfr. Corte IDH. Caso Carranza Alarcón Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de febrero de 2020. Serie C No. 399., Párrafo 83.

el juez tiene que motivar, aunque sea en forma mínima, las razones por las cuales considera que la prisión preventiva debe mantenerse.³¹

Por otra parte, el Tribunal Interamericano ha reconocido que, en el Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos, las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad se refieren a la prisión preventiva como último recurso y aclara que en el procedimiento penal "sólo se recurrirá a la prisión preventiva como último recurso, teniendo debidamente en cuenta la investigación del supuesto delito y la protección de la sociedad y de la víctima". Además, agregan que las medidas sustitutivas de la prisión preventiva "se aplicarán lo antes posible".³²

En un sentido similar, la Corte Interamericana analizó lo concerniente al Sistema Europeo en cuanto a la postura que adoptan sobre la prisión preventiva. De ese modo, el Consejo de Europa asume como principio general el carácter excepcional de la prisión preventiva. En particular consideró que las medidas alternativas deben estar disponibles y que solo se puede imponer una medida restrictiva de la libertad cuando no sea posible el uso de medidas alternativas para mitigar sus fundamentos. En la misma línea el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sostuvo que las autoridades deben considerar medidas alternativas para garantizar la comparecencia en el juicio, en particular, medidas como la fianza en los términos del artículo 5.3 del Convenio Europeo.³³

Como se adelantó, la Corte ha considerado la prisión preventiva como una medida cautelar y no una medida de carácter punitivo, la cual debe aplicarse excepcionalmente al ser la más severa que se puede imponer al procesado de un delito que goza del principio de presunción de inocencia. A su vez, este Tribunal ha indicado en otros casos que la privación de libertad de un imputado o de una persona procesada por un delito no puede residir en fines preventivo-generales o preventivo-especiales atribuibles a la pena. En consecuencia, ha indicado que la regla debe ser la libertad del procesado mientras se resuelve acerca de su responsabilidad penal.³⁴

³¹ *Cfr. Ídem.*

³² *Cfr. Corte IDH. Caso Romero Feris Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de octubre de 2019. Serie C No. 391., Párrafo 108.*

³³ *Cfr. Corte IDH. Caso Romero Feris Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de octubre de 2019. Serie C No. 391., Párrafo 107*

³⁴ *Cfr. Corte IDH. Caso Romero Feris Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de octubre de 2019. Serie C No. 391., Párrafo 97.*

En otro orden, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que las autoridades nacionales encargadas de valorar la pertinencia o no del mantenimiento de las medidas cautelares deben ofrecer los fundamentos suficientes que permitan conocer los motivos por los cuales se mantiene la restricción de la libertad, la cual, para que no sea arbitraria, de acuerdo 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.³⁵

En suma, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que una medida de detención o prisión preventiva, para ajustarse a las disposiciones de la Convención Americana, debe ser conforme a lo siguiente:³⁶

a) Es una medida cautelar y no punitiva: debe estar dirigida a lograr fines legítimos y razonablemente relacionados con el proceso penal en curso. No puede convertirse en una pena anticipada ni basarse en fines preventivos-generales o preventivo-especiales atribuibles a la pena.

b) Debe fundarse en elementos probatorios suficientes: Para disponer y mantener medidas como la prisión preventiva deben existir elementos probatorios suficientes que permitan suponer razonablemente que la persona sometida a proceso ha participado en el ilícito que se investiga. Verificar este presupuesto material constituye un primer paso necesario para restringir el derecho a la libertad personal por medio de una medida cautelar, pues si no existiesen mínimamente elementos que permitan vincular a la persona con el hecho punible investigado, tampoco habrá necesidad de asegurar los fines del proceso. Para la Corte, la sospecha tiene que estar fundada en hechos específicos, esto es, no en meras conjeturas o intuiciones abstractas. De allí se deduce que el Estado no debe detener para luego investigar, por el contrario, sólo está autorizado a privar de la libertad a una persona cuando alcance el conocimiento suficiente para poder llevarla a juicio.

³⁵ Cfr. Corte IDH. Caso Jenkins Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2019. Serie C No. 397, Párrafo 85.

³⁶ Cfr. Corte IDH. Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279, Párrafo 311.

Adicionalmente, el Tribunal regional se ha pronunciado en el sentido de que no es suficiente con que la medida sea legal, sino que, además, es necesario que no sea arbitraria, lo cual implica que la ley y su aplicación deben respetar los requisitos siguientes:³⁷

a) *Finalidad compatible con la Convención*: la finalidad de las medidas que priven o restrinjan la libertad debe ser compatible con la Convención. La Corte ha indicado que "la privación de libertad del imputado no puede residir en fines preventivo-generales o preventivo-especiales atribuibles a la pena, sino que sólo se puede fundamentar [...] en un fin legítimo, a saber: asegurar que el acusado no impedirá el desarrollo del procedimiento ni eludirá la acción de la justicia". En este sentido, la Corte ha indicado reiteradamente que 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. Asimismo, ha destacado que el peligro procesal no se presume, sino que debe realizarse la verificación del mismo en cada caso, fundado en circunstancias objetivas y ciertas del caso concreto.

b) *Idoneidad*: las medidas adoptadas deben ser idóneas para cumplir con el fin perseguido.

c) *Necesidad*: deben ser necesarias, es decir, es preciso que sean absolutamente indispensables para conseguir el fin deseado y que no exista una medida menos gravosa con respecto al derecho intervenido entre todas aquellas que cuentan con la misma idoneidad para alcanzar el objetivo propuesto. De tal manera, aun cuando se haya determinado el extremo relativo a los elementos probatorios suficientes que permitan suponer la participación en el ilícito, la privación de la libertad debe ser estrictamente necesaria para asegurar que el acusado no impedirá dichos fines procesales.

d) *Proporcionalidad*: deben ser estrictamente proporcionales, de tal forma que el sacrificio inherente a la restricción del derecho a la libertad no resulte exagerado o desmedido frente a las ventajas que se obtienen mediante tal restricción y el cumplimiento de la finalidad perseguida.

³⁷ Cfr. Corte IDH. Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279, Párrafo 312.

e) Cualquier restricción a la libertad que no contenga una motivación suficiente que permita evaluar si se ajusta a las condiciones señaladas será arbitraria y, por tanto, violará el artículo 7.3 de la Convención. De este modo, para que se respete la presunción de inocencia al ordenarse medidas cautelares restrictivas de la libertad es preciso que el Estado fundamente y acredite, de manera clara y motivada, según cada caso concreto, la existencia de los referidos requisitos exigidos por la Convención.

B. Inconvencionalidad de las normas impugnadas.

Una vez abordados los estándares y parámetros anteriores, en el apartado que nos ocupa expondremos breve y someramente las razones y motivos por los cuales esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que las normas combatidas resultan contrarias a los derechos fundamentales antes mencionados.

Para ello, conviene analizar el contenido de las normas impugnadas, las cuales se transcriben enseguida:

1. Del Código Nacional de Procedimientos Penales.

“Artículo 167. Causas de procedencia

...

...

El Juez de control en el ámbito de su competencia, 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.

Las leyes generales de salud, secuestro, trata de personas, delitos electorales y desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como las leyes federales para prevenir y sancionar los delitos cometidos en materia de hidrocarburos, armas de fuego y explosivos, y contra la delincuencia organizada, establecerán los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa de conformidad con lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

...

I. a X. ...

XI. Contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, 196 Ter, 197, párrafo primero y 198, parte primera del párrafo tercero;

- XII. *Abuso o violencia sexual contra menores, previsto en los artículos 261 en relación con el 260;*
- XIII. *Feminicidio, previsto en el artículo 325;*
- XIV. *Robo a casa habitación, previsto en el artículo 381 Bis;*
- XV. *Ejercicio abusivo de funciones, previsto en las fracciones I y II del primer párrafo del artículo 220, en relación con su cuarto párrafo;*
- XVI. *Enriquecimiento ilícito previsto en el artículo 224, en relación con su séptimo párrafo, y*
- XVII. *Robo al transporte de carga, en cualquiera de sus modalidades, previsto en los artículos 376 Ter y 381, fracción XVII.*

...

I. a III. ...

El juez no impondrá la prisión preventiva oficiosa y la sustituirá por otra medida cautelar, únicamente cuando lo solicite el Ministerio Público por no resultar proporcional para garantizar la comparecencia del imputado en el proceso, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima y de los testigos o de la comunidad o bien, cuando exista voluntad de las partes para celebrar un acuerdo reparatorio de cumplimiento inmediato, siempre que se trate de alguno de los delitos en los que sea procedente dicha forma de solución alterna del procedimiento. La solicitud deberá contar con la autorización del titular de la Fiscalía o de la persona funcionaria en la cual delegue esa facultad.

Si la prisión preventiva oficiosa ya hubiere sido impuesta, pero las partes manifiestan la voluntad de celebrar un acuerdo reparatorio de cumplimiento inmediato, el Ministerio Público solicitará al juez la sustitución de la medida cautelar para que las partes concreten el acuerdo con el apoyo del Órgano especializado en la materia.

En los casos en los que la víctima u ofendido y la persona imputada deseen participar en un Mecanismo Alternativo de Solución de Controversias, y no sea factible modificar la medida cautelar de prisión preventiva, por existir riesgo de que el imputado se sustraiga del procedimiento o lo obstaculice, el o la Juez de Control podrá derivar el asunto al Órgano especializado en la materia, para promover la reparación del daño y concretar el acuerdo correspondiente."

2. De la Ley General en Materia de Delitos Electorales:

"Artículo 6. ...

La persona juzgadora ordenará la prisión preventiva oficiosa tratándose de los delitos previstos en los artículos 7, fracción VII, párrafo tercero; 7 Bis; 11, fracción II; 11 Bis y 20, fracción II, de esta Ley, cuando se encuentren relacionados con el uso de programas sociales con fines electorales."

3. De la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas:

"Artículo 14. ...

El juez o la jueza ordenará la prisión preventiva de manera oficiosa a las o los imputados por los delitos previstos en los artículos 27, 28, 31, 34, 35, 37 y 41 de esta Ley."

4. De la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos:

“Artículo 4.- ...

...

La medida de prisión preventiva será aplicable de oficio tratándose de los delitos previstos en los artículos 8; 9, primer párrafo, fracciones I, II y III, en relación con el segundo párrafo, incisos b) al d) y cuarto párrafo; 10, párrafo segundo, incisos a) y b); 11; 12, fracción III; 14; 15, párrafo segundo; 17, fracciones II y III; 18 y 19, de esta Ley.”

5. De la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos:

“Artículo 92.- Los delitos previstos en los artículos 83, fracciones II y III; 83 Bis; 83 Ter, fracciones II y III; 83 Quat, fracción II; 84, y 85 Bis, fracción III de esta Ley, tratándose de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada o la Fuerza Aérea, ameritan prisión preventiva oficiosa.”

6. De la Ley General de Salud:

“Artículo 480.- ...

El juez o la jueza ordenará la prisión preventiva de manera oficiosa a las y los imputados por los delitos previstos en los párrafos segundo y tercero, fracciones I, II y III del artículo 475 de esta Ley.”

De lo antepuesto, se desprende esencialmente lo siguiente:

Del **Código Nacional de Procedimientos Penales**, se advierte que se reformó el artículo 167 en diversas de sus partes. La primera, para prever que el juez de control ordenará la prisión preventiva oficiosa cuando se trate de los siguientes delitos:

- 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.

Posteriormente, indica que las leyes generales de salud, secuestro, trata de personas, delitos electorales y desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como las leyes federales para prevenir y sancionar los delitos cometidos en materia de hidrocarburos, armas de fuego y explosivos, y contra la delincuencia organizada, establecerán los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa, de conformidad con lo que señala el artículo 19 de la Constitución Federal.

Posteriormente, se reformaron algunos de los preceptos del Código Penal Federal que contienen ilícitos penales por los cuales se considera procedente la imposición de la prisión preventiva oficiosa, entre los que se ubican los siguientes:

- Contra la salud:
 - Art. 194.- Delitos relacionados con la producción, transporte, tráfico, comercio, suministro, prescripción de narcóticos, así como de su introducción y extracción del país, financiamiento o propaganda, entre otros.
 - Art. 195.- Posesión de narcóticos.
 - Art. 196 Ter.- Desvío de precursores o productos químicos esenciales o máquinas para la producción de narcóticos.
 - Art. 197, párrafo primero.- Administración no autorizada de narcóticos.
 - Art. 198, parte primera del párrafo tercero.- Siembra o cultivo de narcóticos.
- Abuso o violencia sexual contra menores de 15 años o personas que no tengan la capacidad de comprender el significado del hecho, incluso con violencia.
- Femicidio.
- Robo a casa habitación.
- Ejercicio abusivo de funciones.
- Enriquecimiento ilícito.

- Robo a transporte de carga, en el caso de mercancías o equipaje o valores de pasajeros, o el objeto de apoderamiento sean vías, sus partes, equipo ferroviario, bienes, valores o mercancías que se transporten por ese medio.

Posteriormente, prevén dos supuestos relacionados con la sustitución de la prisión preventiva oficiosa:

1. El primero, en caso de que **aún no haya sido impuesta la medida por el juez**, se faculta al Ministerio Público para que, previa autorización del titular de la Fiscalía, solicite la sustitución de la prisión preventiva oficiosa por otra por no resultar proporcional para garantizar la comparecencia del imputado en el proceso, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima y de los testigos o de la comunidad o bien, cuando exista voluntad de las partes para celebrar un acuerdo reparatorio.
2. El segundo, en caso de que **ya haya sido impuesta la prisión preventiva oficiosa por parte del juez**, el Ministerio Público podrá solicitar la sustitución de la medida al juez en caso de que las partes manifiesten la voluntad de celebrar un acuerdo reparatorio de cumplimiento inmediato, con el fin de que lo concreten.

Finalmente, en caso de que la víctima u ofendido y la persona imputada deseen participar en un Mecanismo Alternativo de Solución de Controversias y no sea factible modificar la prisión preventiva al haber riesgo de que el imputado se sustraiga del procedimiento o lo obstaculice, se prevé que el juez de control puede derivar el asunto al órgano especializado de la materia para promover la reparación del daño y concretar el acuerdo correspondiente.

En cuanto a la **Ley General en Materia de Delitos Electorales**, se advierte que la reforma tuvo por objeto prever la prisión preventiva oficiosa siempre que se trate de los siguientes delitos relacionados con el uso de programas sociales con fines electorales:

- Uso de recursos públicos de programas sociales para ejercer presión para comprometer el sufragio del electorado, participar en eventos proselitistas o para elegir alguna opción en consulta popular.

- Condicionamiento del servicio público para obtener el compromiso del sufragio.
- Uso de recursos públicos de programas sociales para incidir en el posicionamiento del electorado.
- Condicionamiento del servicio público para obtener el compromiso del voto por alguna opción en consulta popular.

Por su parte, el numeral 14 de la **Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas**, fue reformado con el objeto de que sea procedente la prisión preventiva oficiosa por los siguientes delitos:

- Desaparición forzada de personas.
- Ocultamiento de información sobre una persona desaparecida.
- Omisión de entrega, ocultamiento o retención del nacido de una persona desaparecida a alguna autoridad o familiares para autoridades.
- Desaparición cometida por particulares.
- Omisión de entrega, ocultamiento o retención del nacido de una persona desaparecida a alguna autoridad o familiares para particulares.
- Ocultamiento, desechamiento o destrucción de restos humanos para ocultar la comisión de un delito.
- Falsificación, ocultamiento o destrucción de documentos de identidad de infante nacido de persona desaparecida.

Por otro lado, el artículo 4 de la **Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos** fue modificada a efecto de que fuera procedente la prisión preventiva de oficio por los siguientes ilícitos:

- Sustracción y aprovechamiento de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos (hpp) sin derecho ni consentimiento de quien pueda disponer de ellos.
- Compra, enajenación, recepción, adquisición, comercialización de hpp sin derecho ni consentimiento de quien pueda disponer de ellos.*
- Resguardo, transporte, almacenamiento, posesión, suministro, ocultamiento de hpp sin derecho ni consentimiento de quien pueda disponer de ellos.*
- Alterar o adulterar hpp sin derecho ni consentimiento de quien pueda disponer de ellos.*

*Cuando la cantidad de hpp sea entre 300 litros hasta 2,000 litros o cantidad mayor, incalculable o se presume sea mayor a la última cantidad mencionada.

- Auxilio para cometer las conductas antes mencionadas cuando se realice en instalaciones de altamar, o se utilice información obtenida ilícitamente.
- Invasión de áreas de exclusión en embarcación que simule ser de algún asignatario o contratista.
- Sustracción de bienes muebles afectos a la industria petrolera cuando el valor de lo robado exceda de 500 UMAS.
- Comercialización y transporte de hpp sin que contengan marcadores y especificaciones señalados por la autoridad.
- Facilitar, colaborar, consentir o no denunciar algún delito previsto en la ley.
- Alteración de sistemas de medición.
- Intercambio o sustitución de otras sustancias por hpp sin autorización.
- Sustracción o alteración de objetos destinados a la industria petrolera.
- Recepción de recursos o financiamiento para la comisión de los delitos previstos en la ley.
- Obligar o intimidar a quien preste servicios para asignatarios o contratistas de sector petrolero a cometer algún delito previsto en la ley.

La **Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos**, por su lado, quedó reformado, entre otras cuestiones, para prever la procedencia de la prisión preventiva oficiosa por los siguientes ilícitos penales:

- Portación de determinadas armas exclusivas del Ejército, Armada o Fuerza Aérea sin permiso.
- Acopio de armas exclusivas del Ejército sin permiso.
- Posesión de determinadas armas exclusivas del Ejército, Armada o Fuerza Aérea sin permiso.
- Introducción de forma clandestina al territorio nacional de armas, municiones y demás accesorios de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea.
- Disposición indebida de las armas con que se haya dotado a cuerpos policiales o al Ejército, Armada o Fuerza Aérea.

La **Ley General de Salud** se vio modificada en su artículo 480, último párrafo, a fin de prever la prisión preventiva oficiosa por las siguientes conductas delictivas:

- Comercio o suministro de narcóticos a menores de edad o a quienes no tengan la capacidad de comprender la conducta o resistir al agente, o que dichas personas sean utilizadas para la comisión de los ilícitos, incluso en los siguientes casos:
 - Se cometan por servidores públicos encargados de prevenir, denunciar, investigar, juzgar o ejecutar sanciones previstas en el capítulo sobre delitos de narcomenudeo.
 - Cuando las conductas se cometan en centros educativos, asistenciales, policiales o de reclusión, o determinado radio de colindancia de los mismos.
 - Cuando se cometa por profesionistas, técnicos, auxiliares o personal de salud y se valgan de ello para cometerlas.

Una vez analizadas las normas que se reclaman, enseguida se señalan brevemente los motivos que conducen a que este Organismo Autónomo estime que transgreden derechos humanos y los estándares y parámetros indicados en el apartado anterior.

A. Violación al principio de excepcionalidad de la prisión preventiva.

Como se dijo ampliamente en el apartado previo, uno de los principios que rigen la imposición de la prisión preventiva es el de excepcionalidad. Tal principio, que incluso se consagra en la primera parte del segundo párrafo del artículo 19 de nuestra Constitución General de la República, parte de la premisa de que toda persona debe seguir su proceso penal en libertad y que, sólo en ciertos casos, podrá privársele de ella.

De ser el caso, la privación de la libertad de la persona implicada en un juicio criminal, no puede ser arbitraria o indiscriminada, sino que la medida se emitirá con el único fin de garantizar que el imputado comparezca a su proceso y no entorpezca las investigaciones correspondientes, o bien, que no represente un peligro para las personas implicadas en el mismo proceso penal.

De otra forma, el dictado de la medida de prisión preventiva se consideraría arbitraria y contraria a los derechos fundamentales de las personas.

Sin embargo, como se aprecia del análisis hecho en líneas previas de la reforma en cuestión, las normas controvertidas distan de ajustarse al principio de excepcionalidad.

Lo anterior, en principio, porque ordenan que en todos los casos en que el juez de control esté ante la probable comisión de la totalidad de delitos detallada anteriormente deberá ordenarse la prisión preventiva en perjuicio del imputado.

Además, por otra parte, como se aprecia del estudio antes realizado, el orden jurídico mexicano que fue modificado a causa del Decreto precisado en el apartado III de la presente demanda, hace notar que la medida de la prisión preventiva – obligada para el juez correspondiente– deberá dictarse en **al menos 45 conductas delictivas**.

Esta situación evidencia que las normas reclamadas establecen un estado de cosas que se aparta de los estándares internacionales en materia de prisión preventiva y que, lejos de generar que la medida sea aplicada de manera excepcional y casuística, la misma se normalice y, con su aplicación ordinaria, se afecten los derechos humanos de las personas.

Por ello, se estima que las normas reclamadas deben ser declaradas inconvenientes y expulsadas de nuestro orden jurídico.

B. Violación al debido proceso, garantías judiciales, libertad y presunción de inocencia.

Por otro lado, como se abordó a profundidad previamente, las normas impugnadas transgreden el debido proceso, las garantías judiciales y la presunción de inocencia de las personas.

Ello, partiendo de que las disposiciones reclamadas ordenan que las personas deberán ser privadas cautelarmente de su libertad aun cuando no se ha ventilado un proceso, con las formalidades correspondientes, en el que en la etapa procesal correspondiente se demuestre con las pruebas pertinentes y suficientes la culpabilidad de una persona en la participación o comisión de una conducta delictiva.

En otras palabras, por virtud de una determinación judicial con el carácter de medida cautelar –es decir, que tiende a salvaguardar lo necesario para que subsista la materia del juicio principal– un juez ordena la privación de la libertad de una

persona sin siquiera valorar su pertinencia o conveniencia para el desarrollo del proceso penal.

Con ello, claramente se afecta el derecho a la libertad personal de los procesados, pues la decisión judicial les perjudica con los mismos efectos como si se tratase de la sentencia condenatoria.

Sin embargo, la diferencia abismal entre estos dos casos radica en que la primera es una medida cautelar y la segunda se da al dictarse una sentencia en que se declara la culpabilidad del acusado, la cual es resultado de haberse ventilado todas las fases procedimentales que debían tener lugar, incluyendo el desahogo de todas las pruebas admitidas, la posibilidad de alegar y la de discernir acerca de todo el caudal probatorio y las actuaciones procesales, a fin de llegar a la decisión final del juicio.

Con base en lo anterior, resulta evidente que las normas transgreden los derechos humanos señalados, pues otorgan a las personas implicadas en los procesos un trato equivalente al de una persona culpable de la comisión de un ilícito penal, aun cuando a ellos todavía no se les ha dado la posibilidad de defenderse adecuadamente en el proceso, es decir, la prisión preventiva oficiosa hace las veces de una pena anticipada.

Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos manifestó su preocupación en un comunicado, en el que señaló que las reformas que amplían el catálogo de delitos por los cuales proceda la prisión preventiva oficiosa en México *“resultan contrarias a los principios que rigen la utilización del uso de la prisión preventiva, y convierten a esta medida en una pena anticipada.”*³⁸

Asimismo, la Comisión indicó que el establecimiento de prisión preventiva de carácter obligatorio en la legislación *“constituye no sólo una violación al derecho a la libertad personal protegido por la Convención Americana, sino que convierte a la prisión preventiva en una pena anticipada y, además, constituye una interferencia ilegítima del legislador en las facultades de valoración que competen a la autoridad judicial.”*³⁹

³⁸ Comunicado 003/2019 **“CIDH llama al Estado mexicano a abstenerse de adoptar medidas legislativas contrarias a estándares internacionales en materia de prisión preventiva”**, consultado el 12 de marzo de 2021 en la siguiente liga:

<https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/003.asp>

³⁹ *Ídem.*

Además, indicó que a fin de que *“el régimen de prisión preventiva resulte compatible con los estándares internacionales en la materia, su aplicación debe partir de la consideración al derecho a la presunción de inocencia, tener en cuenta su naturaleza excepcional, y regirse por los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad. En este sentido, la Comisión reitera que la privación de libertad de la persona imputada debe tener únicamente un carácter procesal, y en consecuencia, sólo puede fundamentarse para evitar razonablemente el peligro de fuga o impedir el entorpecimiento de las investigaciones.”*

C. Deficiencia normativa al no prever la posibilidad de revisar periódicamente la medida de prisión preventiva.

Finalmente, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos advierte que el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales transgrede la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los criterios jurisprudenciales emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Lo anterior, en virtud de que dicha norma, si bien prevé algunos mecanismos que pretenden cumplir con los parámetros internacionales en materia de prisión preventiva aprobados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, no lo hace a cabalidad, toda vez que **no establece la posibilidad de revisar periódicamente la necesidad de la medida.**

Como se abordó en el primer apartado de esta demanda, el Tribunal Interamericano ha sido enfático en señalar que la medida de la prisión preventiva debe ser revisable periódicamente a efecto de constatar que persisten las causas que dan lugar a su implementación –consistentes en asegurar que el acusado no impedirá el desarrollo del procedimiento ni eludir la acción de la justicia–; de no ser así, a efecto de que no sea una medida arbitraria sujeta a un plazo irrazonable, la misma debería levantarse.

Los únicos fines legítimos que, según nuestro Tribunal regional, pueden dar origen a la prisión preventiva son aquellos encaminados a evitar situaciones que pongan en peligro la consecución de los fines del proceso, esto es, para asegurar que el procesado no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones ni eludir la acción de la justicia. Por ello, si la medida fue dictada al encontrarse en alguna de esas hipótesis, pero tales causas desaparecen en determinado momento, lo procedente sería terminar con esa determinación, pues ya no existe razón que sostenga su necesidad.

De esta forma, se garantiza que la medida cautelar privativa de la libertad no se prolongue cuando no subsistan las razones que motivaron su adopción.

Ahora bien, es necesario traer a colación lo que señala la parte conducente del artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, misma que fue analizada previamente.

La norma, en esencia, indica dos posibilidades de sustitución de la prisión preventiva oficiosa, la primera antes de que sea dictada por el juez de control, y la segunda una vez que ya fue ordenada por el juzgador.

En el primer caso, otorga la posibilidad de que el Ministerio Público, bajo la autorización del titular de la Fiscalía a la que pertenezca, pida al juez la **sustitución de la prisión preventiva oficiosa cuando a su juicio no resulte proporcional para garantizar la comparecencia del imputado en el proceso, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima y de los testigos o de la comunidad**, o bien, cuando las partes manifiesten el deseo de celebrar un acuerdo reparatorio de cumplimiento inmediato, cuando fuere procedente.

En el segundo caso, **una vez dictada la prisión preventiva obligatoria por parte del juez**, se podrá sustituir la medida cautelar **únicamente** cuando las partes expresen el deseo de celebrar un **acuerdo reparatorio** de cumplimiento inmediato.

Estas dos medidas, si bien de alguna manera permiten la sustitución de la medida cautelar consistente en la prisión preventiva dictada de oficio, de ninguna manera pueden concebirse como una forma de revisión de la misma, situación que es obligada de acuerdo con la jurisprudencia interamericana. De ahí que la norma reclamada resulte inconvencional, al violar el artículo 7.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Conviene mencionar que la Corte Interamericana declaró la responsabilidad internacional del Estado mexicano por violación al derecho a la libertad personal en el caso Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs. México⁴⁰, sentencia en la

⁴⁰ “**XI**.

Puntos resolutivos:

(...)

cual señaló la necesidad de establecer la revisión periódica de la prisión preventiva, sin que hasta el momento se advierta la adecuación del orden jurídico interno a tal exigencia.

En efecto, la sentencia del caso Atenco, en sus párrafos 254 y 255 señalan lo siguiente:⁴¹

*"254. Por otro lado, los representantes alegaron que "luego de haber sido privadas ilegalmente de su libertad, las víctimas permanecieron detenidas por días o inclusive por años". Al respecto, este Tribunal ha explicado que la adopción de la prisión preventiva requiere un juicio de proporcionalidad entre aquella, los elementos de convicción para dictarla y los hechos que se investigan. Si no hay proporcionalidad, la medida será arbitraria. **Del artículo 7.3 de la Convención se desprende la obligación estatal de no restringir la libertad del detenido más allá de los límites estrictamente necesarios para asegurar que aquél no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones ni eludiré la acción de la justicia.** Se infringe la Convención cuando se priva de libertad, durante un período excesivamente prolongado, y por lo tanto desproporcionado, a personas cuya responsabilidad criminal no ha sido establecida. Esto equivale a anticipar la pena.*

*255. En el mismo sentido, este Tribunal ha observado que **la prisión preventiva es la medida más severa que se puede aplicar a una persona acusada de un delito, y que es una medida cautelar, no punitiva.** Por ello, **debe estar sometida a revisión periódica, de tal forma que no se prolongue cuando no subsistan las razones que motivaron su adopción.** Las autoridades nacionales son 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 internas deben ofrecer los fundamentos suficientes que permitan conocer los motivos por los cuales se mantiene **la restricción de la libertad**, 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 eludiré la acción de la justicia.**"*

De conformidad con lo anterior, resulta inconcuso que para cumplir con lo dispuesto en el artículo 7.3 del Pacto de San José, es necesario que la prisión preventiva –sin distinción– deba ser revisable de manera periódica, con la finalidad de constatar que subsisten razones relacionadas con que el imputado podrá impedir el desarrollo

5. El Estado es responsable de la violación del derecho a la libertad personal consagrado en el artículo 7, numerales 1, 2, 3 y 4, y del derecho a la defensa, consagrado en el artículo 8.2, literales b, d y e, de la Convención, en relación con el artículo 1.1 del mismo tratado, en perjuicio de Yolanda Muñoz Diosdada, Norma Aidé Jiménez Osorio, María Patricia Romero Hernández, Mariana Selvas Gómez, Georgina Edith Rosales Gutiérrez, Ana María Velasco Rodríguez, Suhelen Gabriela Cuevas Jaramillo, Bárbara Italia Méndez Moreno, María Cristina Sánchez Hernández, Angélica Patricia Torres Linares y Claudia Hernández Martínez, de conformidad con lo expuesto en los párrafos 228 a 262 de la presente Sentencia. (...)."

⁴¹ Cfr. Corte IDH. Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 371., Párrafos 254 y 255.

eficiente de las investigaciones o eludirá la acción de la justicia, únicos motivos por los cuales se puede mantener la medida. En caso de que no existan estas causas, entonces la autoridad encargada del cumplimiento de la medida cautelar no tendrá mayor motivo para mantener a la persona privada de su libertad.

Lo anterior se destaca a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, debido a que en una sentencia del Tribunal Interamericano vinculante para el Estado mexicano ya se reconoció su responsabilidad internacional, entre otras razones, por no prever este tipo de mecanismos de revisión de la necesidad de la medida.

Por tanto, se considera que la norma resulta inconveniente y deficiente al no prever el mecanismo o posibilidad de revisión de la prisión preventiva oficiosa, ya que únicamente dispone que, a discreción, el Ministerio Público puede solicitar la sustitución de la prisión preventiva oficiosa cuando no se comprometa el proceso o se vaya a celebrar un acuerdo reparatorio.

Esta situación, además, no cumple a cabalidad con la jurisprudencia interamericana, pues no permite que en todos los casos en que se haya dictado la prisión preventiva de oficio haya posibilidad de revisar si la misma es necesaria para garantizar el desarrollo de las investigaciones, la seguridad de los implicados en el proceso, o bien, la comparecencia del imputado en las actuaciones respectivas, sino que lo sujeta a merced del Ministerio Público.

Cabe mencionar que hacer cumplir la obligación internacional de incluir en las normas procesales penales mexicanas la posibilidad de revisar periódicamente la necesidad de la prisión preventiva, aun la dictada de oficio, no resulta contrario al artículo 19 constitucional. En nuestro contexto, podemos presuponer que la Norma Suprema estima que quienes probablemente hayan cometido o participado en la comisión de los delitos que señala el segundo párrafo del numeral 19 de la Constitución Federal puedan afectar el desarrollo del proceso, sus investigaciones, o quieran probablemente sustraerse de la acción de la justicia.

Sin embargo, se considera relevante mencionar que el hecho de incorporar, como lo señala la sentencia del Caso Atenco, un mecanismo de revisión periódica de la prisión preventiva no impide el dictado de la prisión preventiva de manera oficiosa por parte de los jueces correspondientes.

En efecto, se estima que ambas cuestiones podrían prevalecer simultáneamente, generando un espectro más protector de los derechos fundamentales, pues, por un lado, si bien puede dictarse la prisión preventiva de oficio en cierto caso, el mecanismo de revisión de la medida podría garantizar que tal medida cautelar sólo prevalezca si hay una justificación para ello.

Por estas razones, esta Comisión Nacional considera que la norma resulta inconveniente, y que no atiende una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos vinculante para nuestro país, toda vez que si bien prevé una manera de sustituir -previo a su imposición- la prisión preventiva obligatoria cuando no sea necesaria por no resultar proporcional para garantizar la comparecencia del imputado en el proceso, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima y de los testigos o de la comunidad, a petición del Ministerio Público, **no establece un mecanismo similar que permita revisar si todas las medidas de prisión preventiva, incluso oficiosa, se encuentran justificadas de conformidad con los estándares internacionales.**

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconveniente de las normas impugnadas indicadas en el apartado III del presente recurso, reformadas y adicionadas mediante el Decreto por el cual se modificó el Código Nacional de Procedimientos Penales y otras 8 leyes federales, publicado el 19 de febrero de 2021, por lo que se solicita atentamente que de ser tildadas de inconvenientes, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, 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.

ANEXOS

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1° de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

Con fundamento en el artículo 280, primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia en términos del artículo 1°, 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.

2. Copia simple del Diario Oficial de la Federación del 19 de febrero de 2021, que contiene el Decreto por el que se reformaron y adicionaron las normas impugnadas. (Anexo dos).
3. Disco compacto con la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y 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 Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

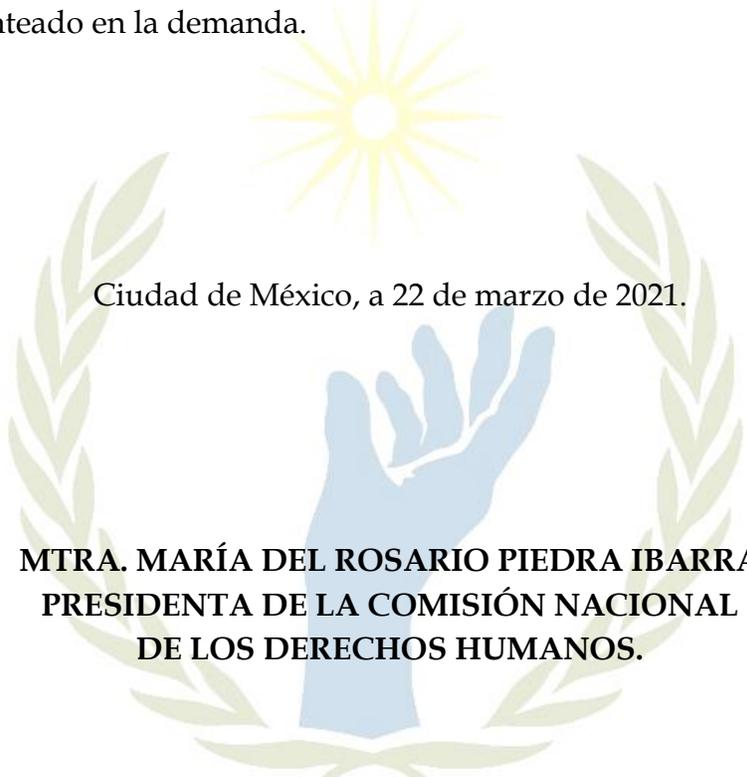
SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designados como delegadas y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconvencionalidad de la norma impugnada.

SEXTO. En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal que, al dictar sentencia, corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como el concepto de invalidez planteado en la demanda.



Ciudad de México, a 22 de marzo de 2021.

**MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

LMP/TSM

CNDH
M É X I C O