

PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO, PARA EXHORTAR AL PODER JUDICIAL A REVISAR LOS CASOS DE PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA, ASÍ COMO LOS DECRETADOS BAJO ARRAIGO QUE SE ENCUENTREN VIGENTES, PARA QUE PROCEDA A APLICAR EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD Y LOS ESTÁNDARES SEÑALADOS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE ÁLVAREZ MÁYNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

Quienes suscriben, Jorge Álvarez Máynez e integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo señalado en los artículos 6, numeral 1, fracción I, y 79, numeral 1, fracción II, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta asamblea proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al Poder Judicial a revisar los casos de prisión preventiva oficiosa y los decretados bajo arraigo que se encuentren vigentes para que proceda a aplicar el control de convencionalidad en cumplimiento y conforme a la sentencia y los estándares señalados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

I. Prisión Preventiva

La prisión preventiva oficiosa es una medida cautelar que permite el encarcelamiento de una persona sin que ésta haya sido condenada por el temor de que esta pueda sustraerse de la justicia, o bien se solicita cuando no existen elementos suficientes para decretar una sentencia y se requiere recabar más pruebas, es decir que, esto ocurre sin que el juez establezca el veredicto con base en pruebas, testimonios y supuestos específicos para determinar su decisión.¹

Si bien la prisión preventiva oficiosa ha estado considerada en la Constitución, el 12 de abril de 2019 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se declaró reformado el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos. Dicha reforma tuvo como objeto la modificación al segundo párrafo del citado artículo en la porción normativa relativa a la medida de prisión preventiva oficiosa aumentando los delitos que la ameriten. Asimismo, en el artículo Segundo Transitorio del Decreto se estableció la obligación para que el Congreso en un lapso de 90 días posteriores a la publicación en el DOF, realice las adecuaciones normativas necesarias para incluir en el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales y demás ordenamientos correspondientes, así como las hipótesis delictivas a que se refiere el artículo 19.

Dicha medida ha sido una de las más cuestionadas por expertos, ya que muchos coinciden en que esto genera de facto un sin fin de problemáticas, además de que no lograr incidir de manera efectiva en la disminución en la comisión de delitos ni tampoco pone un alto a la inseguridad; por el contrario, lo que genera es una imposición de una pena privativa de la libertad sin que exista un proceso mediante el cual el imputado tenga los medios para poder defender su situación jurídica.²

Conforme al Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal y Estatales de 2022, la tasa de ocupación de centros penitenciarios federales y estatales durante 2021 fue de 99.8 por

ciento. En el caso de centros penitenciarios estatales, la población aumentó en 5.2 respecto de 2020.³

Con cifras a 2021, se presenta un incremento en los ingresos a penales federales y estatales de 8.1 por ciento respecto del año anterior. Al cierre de 2021 se contaba con 220 mil 420 personas en prisiones federales y estatales. De éstas, 92 mil 856 –es decir, 42.1 por ciento de la población penitenciaria– no contaban con una sentencia definitiva pese a estar reclusos; es decir se trata de personas en prisión preventiva, a las cuales no se les ha acreditado la comisión de delito alguno. Comparado con 2020, la población sin sentencia aumentó en 7.6.⁴

De los hombres en prisión preventiva, 12.6 por ciento ha esperado 24 meses o más su sentencia definitiva; mientras que en el caso de las mujeres ha sido 14.6.

La prisión preventiva oficiosa atenta directamente contra cuatro derechos humanos fundamentales: la libertad personal, la presunción de inocencia, el acceso a la justicia y el debido proceso.⁵

Además, se ha constatado que dicha medida cautelar impide al juez ejercer su jurisdicción, pues este es desplazado por el legislador, ya que el ampliar el catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva por medio de una reforma, deja con un menor margen de movilidad a los jueces al momento de abordar la comisión de un ilícito.⁶ Asimismo, permite que la labor de investigación sea deficiente, ya que no se exige a las fiscalías el acreditar la necesidad de imponer prisión preventiva.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos considera a la prisión preventiva oficiosa como un mal para la democracia, pues ésta menciona:⁷

En una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de derecho constituyen una tríada, en la que cada componente se define, completa y adquiere sentido en función de los otros.

La prisión preventiva oficiosa atenta directamente en contra de los derechos, las libertades y garantías de una persona, lo que genera como consecuencia una falta de estado de derecho.⁸

II. Arraigo

El arraigo fue establecido por primera vez en el artículo 12 de la Ley Federal contra la Delincuencia de 1996 así como en el artículo 133 Bis al Código Federal Procesal Penal de 1999, actualmente se encuentra en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y una medida alternativa que es considerada como violatoria de derechos humanos y una forma ilegal de la privación de la libertad de una persona.

La figura del arraigo penal, como han declarado diversos académicos y especialistas, compromete el Estado de Derecho, así como los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución, como en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano. Ya en 2005, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación había declarado inconstitucional dicha medida cautelar,⁹ pues implica la detención de una persona cuando la investigación correspondiente aún no arroja datos concluyentes para establecer la probable responsabilidad penal directa del impugnado con el delito atribuido, sin oportunidad de

defenderse para deslindar su responsabilidad. Sin embargo, en el año 2015 el Alto Tribunal revirtió, bajo una confusa discusión, dicha decisión por mayoría de seis votos contra cinco, y revistió al arraigo penal de constitucional.¹⁰

El hecho de que seis ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideren que el arraigo es constitucional, no implica que no vulnere derechos humanos internacionalmente reconocidos; diversas voces se han manifestado en contra de esta última determinación, entre ellas la del ministro José Ramón Cossío Díaz,¹¹ quien ha planteado que, a la luz del artículo 1o. de la Constitución, leído e interpretado de manera conjunta con lo que dispone el diverso 133 constitucional, es factible establecer un parámetro de control de regularidad de las normas que integran el sistema jurídico mexicano, a fin de favorecer en todo momento la protección más amplia de los derechos humanos, es decir, aplicar el que resulte en el mayor beneficio de las personas, debe ser construido independientemente de su fuente, para estar en capacidad de evaluar si su contenido es acorde o no con el objetivo establecido en el artículo 1o. de la Constitución federal.

La figura del arraigo penal, evidentemente, afecta un cúmulo de derechos tales como la libertad personal, el debido proceso, la presunción de inocencia, la integridad física por riesgo de tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes, así como la libertad de circulación, mismos que se encuentran consagrados y protegidos, tanto por nuestra Constitución como por la Convención Americana de Derechos Humanos, por tanto, se desprende que puede configurarse un estándar de fuente internacional que otorga la protección más amplia a la persona, que no permite, según palabras del ministro Cossío, el arraigo como herramienta de investigación, sin que exista una acusación y, con ello, el inicio del proceso penal ante la autoridad judicial competente.¹²

Por tanto, la figura del arraigo deviene inconventional e inconstitucional, a la luz del multicitado artículo 1o. de la Constitución, pues, como medida precautoria que permite “primero detener a la persona para después investigarla”, incumpliendo con los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución como en la Convención Americana de Derechos Humanos.¹³

III. Sentencia en el caso Tzompaxtle Tecpile y Otros vs. México

Por lo que hace a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el pasado 27 de enero de 2023 notificó al Estado Mexicano la sentencia dictada el 7 de noviembre de 2022 en el caso Tzompaxtle Tecpile y Otros vs. México, en el cual analizó la convencionalidad de las figuras del arraigo y prisión preventiva.

Por lo que hace al arraigo, 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 subrayado que la regla debe ser la libertad del procesado mientras se resuelve acerca de su responsabilidad penal.¹⁴

La imposición de la figura del arraigo implica una negación absoluta de las garantías de debido proceso, ya que se restringe la libertad de una persona, sin que medie acusación, con la finalidad de fines preprocesales de investigación. Al respecto, la Corte Interamericana es tajante en señalar que es una violación a los derechos humanos el detener para investigar.

Asimismo, del análisis a la legislación en la materia, la Corte Interamericana concluyó que la figura del arraigo no sólo vulnera el debido proceso, la presunción de inocencia y el derecho a la libertad personal; sino que además es una violación al derecho a no declarar contra uno mismo, contenido en el artículo 8.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, puesto que establece que si la persona arraigada contribuye a esclarecer los hechos que se le atribuyen puede reducir el tiempo del arraigo; en este sentido uno de los objetivos de la restricción a la libertad de la persona arraigada consiste en obtener su declaración con relación a los hechos delictivos que se le estarían atribuyendo, puesto que no se entendería de que otra forma ésta podría “participar” en la “aclaración” de esos hechos.

El arraigo deja en total estado de indefensión a la persona arraigada puesto que esta no recibe una comunicación previa y detallada de la acusación que se pretende formular en su contra ni se le concede al investigado el tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa. Además, la persona arraigada no tiene la oportunidad de cuestionar la actividad del Ministerio Público, ni aportar elemento de prueba alguno.

El arraigo implica sufrir los efectos de una pena de privación de libertad anticipada, sin existir una acusación formal. Al respecto, la Corte señaló en el párrafo 138 de la sentencia:

138. De conformidad con lo expresado, la sola sujeción de una persona al arraigo supone “colocarla en una situación de máxima vulnerabilidad, lo que atenta contra su dignidad humana, la expone a sufrimientos psíquicos y eventualmente físicos, y la deja en un estado de incertidumbre sobre su situación y destino. En ese sentido, dadas las condiciones de detención, aislamiento e incomunicación, el arraigo coloca a la persona sujeta a esta medida en un contexto de vulnerabilidad frente a eventuales y probables tratos crueles, inhumanos y degradantes ante la ausencia de garantías judiciales; de forma tal que la aplicación de esta medida podría suponer una violación al artículo 5.2 de la Convención.¹⁵

En virtud de lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó al Estado mexicano, y como parte de las medidas de reparación ordenó dejar sin efecto en su ordenamiento interno las disposiciones relativas al arraigo de naturaleza preprocesal, en los términos señalados en la propia sentencia.

Asimismo, se condenó al Estado mexicano a adecuar la legislación nacional sobre prisión preventiva a efecto de cumplir con los criterios convencionales.

Al respecto, la Corte ha indicado que para que se cumplan los requisitos para restringir el derecho a la libertad personal a través de una medida cautelar como la prisión preventiva, deben existir indicios suficientes que permitan suponer razonablemente que un hecho ilícito ocurrió y que la persona sometida al proceso pudo haber participado en el mismo; lo cual no constituye en sí mismo una finalidad legítima para aplicar una medida cautelar restrictiva a la libertad, ni tampoco es un elemento que sea susceptible de menoscabar el derecho a la presunción de inocencia.

Además de que se cumpla dicho presupuesto, se deben sumar los demás requisitos relacionados con la finalidad legítima, la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad, así como la necesidad de motivación de la decisión judicial que dispone la restricción a la libertad; asimismo, la imposición de la medida debe ser autorizada por una autoridad judicial distinta de la que tome al determinación sobre el fondo del asunto.

Asimismo, la Corte ha considerado que la sospecha o los indicios suficientes que permitan suponer razonablemente que la persona sometida al proceso pudo haber participado en el ilícito que se investiga, deben estar fundados y expresados con base 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.¹⁶

En este sentido, la autoridad judicial puede dictar prisión preventiva únicamente cuando acredite que: a) la finalidad de las medidas que priven o restrinjan la libertad sea compatible con la Convención; b) que las medidas adoptadas sean las idóneas para cumplir con el fin perseguido; c) que sean necesarias, en el sentido de que sean absolutamente indispensables para conseguir el fin deseado y que no exista una medida menos gravosa respecto al derecho intervenido entre todas aquellas que cuentan con la misma idoneidad para alcanzar el objetivo propuesto, y d) que resulten 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.

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”. Agregan que las medidas sustitutivas de la prisión preventiva “se aplicarán lo antes posible”.

De las consideraciones realizadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos se tiene que la prisión preventiva oficiosa contenida en el artículo 19 constitucional es inconveniente, puesto que esta medida se dicta en “automático” cuando se presenta un delito de los previstos en el catálogo contenido en dicho artículo; sin que se acrediten los presupuestos señalados por la Corte. En este sentido, al resolver el caso, la Corte Interamericana ordenó al Estado Mexicano a ajustar la prisión preventiva para cumplir con los requisitos señalados.

La sentencia de la Corte Interamericana es de cumplimiento obligatorio para el Estado mexicano, conforme a los artículos 2 y 68.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos:

Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Artículo 68.1. Los Estados parte en la convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes.

Con independencia de lo señalado anteriormente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos aún tiene pendiente dictar sentencia en el caso *García Rodríguez y Otros vs. México* por el abuso en la imposición de prisión preventiva oficiosa.

IV. En la Bancada Naranja siempre ponemos a las personas al centro y sus causas al frente, por lo que es prioridad para nosotros velar porque se hagan cumplir sus derechos, por esta razón estamos convencidos que la prisión preventiva y el arraigo son medidas restrictivas y prejuiciosas para los derechos humanos de todas y todos los mexicanos.

Estamos convencidos de que el sistema de justicia debe garantizar mayor certeza jurídica y no seguir sobrepoblando las cárceles con personas que no cuentan con una sentencia y que además, estos sigan siendo tratados como culpables de manera indefinida, por esto es necesario que el Poder Judicial revise de manera urgente los casos de prisión preventiva oficiosa, así como los casos decretados bajo arraigo que se encuentren vigentes para que proceda a aplicar el control de convencionalidad en cumplimiento y conforme a la sentencia y los estándares señalados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Por lo expuesto se pone a consideración del pleno la siguiente proposición con

Punto de Acuerdo

Único. La Cámara de Diputados exhorta al Poder Judicial tanto a nivel federal como local a revisar de manera pronta y detallada con base en sus funciones y atribuciones legales los casos de prisión preventiva oficiosa, así como los casos decretados bajo arraigo que se encuentren vigentes para que proceda a aplicar el control de convencionalidad en cumplimiento y conforme a la sentencia y los estándares señalados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, o bien que se establezcan medidas precautorias alternativas que correspondan conforme a la legislación penal como lo es el uso del brazalete, con la finalidad de respetar el principio de presunción de inocencia, la libertad personal, el acceso a la justicia y al debido proceso.

Notas

1 “Prisión preventiva oficiosa”, en revista *Anáhuac*, 2020. Recuperado de <https://revistas.anahuac.mx/iuristantum/article/view/642/698#:~:text=La%20prisi%C3%B3n%20preventiva%20oficiosa%20es,juez%20para%20justificar%20osu%20imposici%C3%B3n>

2 “La prisión preventiva oficiosa o el Estado que se ensaña... por nada”, México Evalúa, 2021. Recuperado de <https://www.mexicoevalua.org/la-prision-preventiva-oficiosa-o-el-estado-que-se-ensana-por-nada/>

3 Instituto Nacional de Estadística y Geografía; Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal y Estatales correspondiente a 2022. Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnspfe/2022/doc/cnsipef_2022_resultados.pdf

4 Ídem.

5 “La prisión preventiva oficiosa atenta contra la democracia y favorece a la dictadura”, en *Anuario de Derechos Humanos*, 2021. Recuperado de <https://anuariocdh.uchile.cl/index.php/ADH/article/download/59242/69267/238080>

6 Ibídem.

7 Ibídem.

8 Ibídem.

9 “El arraigo, inconstitucional: SCJN”, en *La Jornada*, sección Sociedad y Justicia, 20 de septiembre de 2005. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2005/09/20/index.php?section=sociedad&article=050n1soc> (consultado el 17 de abril de 2018).

10 “El arraigo es constitucional cuando se investigan delitos graves, resuelve la Corte”, en *Animal Político*, sección Seguridad, 14 de abril de 2015. Disponible en <https://www.animalpolitico.com/2015/04/el-arraigo-es-constitucional-cuando-se-investigandelitos-graves-resuelve-la-corte/> (consultado el 17 de abril de 2018).

11 “Posición del ministro José Ramón Cossío en el amparo directo en revisión 1250/2012 (arraigo)”, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en https://www.sitios.scjn.gob.mx/jrcossio/sites/default/files/articulos/p_r140415.pdf (consultado el 17 de abril de 2018).

12 Ídem.

13 Silva García, Fernando. “El arraigo penal entre dos alternativas posibles: interpretación conforme o inconvencionalidad”, en *Revista del Instituto de la Judicatura*. Disponible en <https://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/33/11ELARRAIGOPENA.pdf> (consultado el 17 de abril de 2018).

14 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Tzompaxtle Tecpile y Otros vs. México, 7 de noviembre de 2022, Sentencia del 7 de noviembre de 2022, párrafo 104.

15 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Tzompaxtle Tecpile y Otros vs. México, 7 de noviembre de 2022, Sentencia de 7 de noviembre de 2022, párrafo 138.

16 Ibídem, párrafo 103.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 2 de febrero de 2023.

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)