

INICIATIVA QUE DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LOS ARTÍCULOS 16 Y 19 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS RUBÉN IGNACIO MOREIRA VALDEZ Y MARCO ANTONIO MENDOZA BUSTAMANTE, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Quienes suscriben, Rubén Ignacio Moreira Valdez y Marco Antonio Mendoza Bustamante, diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta honorable asamblea **iniciativa con proyecto de decreto** bajo la siguiente.

Exposición de Motivos

La reforma constitucional en materia de procuración e impartición de justicia de 2008 dejó atrás el sistema mixto para introducir uno de corte acusatorio, adversarial y oral. Ello significó un cambio de paradigma que, entre otras cosas, fortaleció los derechos humanos de las partes del proceso.

En materia de los derechos del imputado, en la fracción I, del apartado B, del artículo 20 constitucional se incorporó el principio de presunción de inocencia como una máxima del Sistema Penal Mexicano, al establecer que toda persona debe ser considerada inocente en tanto no se demuestre lo contrario ante los tribunales.

Este principio constituye un elemento central del derecho penal, porque da certeza a las personas que se ven involucradas en un conflicto; el Estado deberá probar que alguien es culpable antes de hacer uso del sistema represor. Así, la presunción de inocencia se fundamenta en la garantía de que las personas tendrán la condición de inocente y, por tanto, el proceso será la única vía que permitirá modificar tal condición mediante una sentencia.¹

Este derecho se trata de uno de los principios más importantes del proceso porque da certeza jurídica a las personas involucradas en el conflicto penal; evita arbitrariedades y permite garantizar la seguridad jurídica. Como lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN):

“El principio de presunción de inocencia en materia procesal penal impone la obligación de arrojar la carga de la prueba al acusador, es un derecho fundamental que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce y garantiza en general, cuyo alcance trasciende la órbita del proceso pues con su aplicación garantiza la protección de otros derechos fundamentales como son la dignidad humana, la libertad, la honra y el buen nombre, que podrían resultar vulnerables, por actuaciones penales discriminatorias e irregulares. En consecuencia, este principio opera también en situaciones extraprocesales y constituye el derecho a recibir la consideración y el trato de no autor o no partícipe en un hecho de carácter delictivo o en otro tipo de infracciones mientras no se demuestre su culpabilidad; por ende, otorga el derecho a que no se apliquen las consecuencias a los efectos jurídicos privativos vinculados a tales hechos, en cualquier materia”.²

Si bien es cierto que este derecho se encuentra consagrado en los tratados internacionales y constituye una máxima de los sistemas penales modernos, México aún se encuentra lejos de garantizarlo. Basta señalar que la reforma de 2008 estableció dos excepciones a este principio cuando incorporó la figura del arraigo en el artículo 16 y prisión preventiva oficiosa en 19, ambos de la Constitución.

La figura del arraigo históricamente ha sido considerada violatoria de derechos humanos porque limita la libertad de una persona que no ha sido sentenciada, y que solamente se encuentra sujeta a proceso. Se trata de una medida cautelar que somete al imputado al encierro domiciliario por 40 días, pudiendo extenderse hasta ochenta días. De acuerdo con la justificación jurídica constitucional, esta medida debe funcionar únicamente en casos de delincuencia organizada y tiene por objetivo evitar que la persona imputada se sustraiga de la acción de la justicia. Sin embargo, los estudios han mostrado que es ineficaz, pues no cumple con los objetivos planteados y, por el contrario, se ha transformado en un mecanismo susceptible de ser usado como objeto de control político. De acuerdo con la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, a pesar de que esta medida se debe utilizar únicamente para casos de delincuencia organizada, la realidad es que este principio solamente se cumple en 0.5 por ciento de los casos, mientras que en “otro tipo de actos criminales, como delitos contra la salud (46 por ciento) secuestro (23 por ciento) y terrorismo (16 por ciento)”.³

Asimismo, a pesar de que se trata de una medida que pretende garantizar la seguridad del proceso, la realidad es que ha sido utilizada para violar los derechos humanos de las personas; en principio, aquellos imputados sujetos al arraigo no quedan detenidos en su domicilio, sino en casas de seguridad donde se suelen reportar diversos abusos de autoridad e incluso, casos de tortura. De acuerdo con un informe del Subcomité de las Naciones Unidas sobre la Prevención de la Tortura, cerca de 50 por ciento de los casos analizados de personas bajo arraigo, los exámenes médicos mostraban signos de violencia reciente.⁴

Precisamente por lo anterior, desde mayo de 2010, presenté una iniciativa para derogar esta figura que es contraria a los principios fundamentales del debido proceso y los derechos humanos de las personas imputadas, pues se priva de la libertad a una persona, cuyo proceso no ha sido iniciado.

En esa iniciativa que ya había presentado desde la LXI legislatura, se advirtió que “el arraigo constituye una violación de la garantía de libertad que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pues, aunque no hay datos que conduzcan a establecer la probable responsabilidad penal una persona, se ordena la privación de su libertad, sin que al efecto se justifique tal detención con un auto de formal prisión en el que se le den a conocer los pormenores del delito que se le imputa ni la oportunidad de ofrecer pruebas para deslindar su responsabilidad”.⁵

Por lo que se refiere a la prisión preventiva oficiosa, el artículo 19 constitucional prevé esta medida como una excepción al principio de presunción de inocencia. Si bien se planteó que todas las personas debían de llevar su proceso en libertad, en algunos casos excepcionales y por la gravedad del tipo penal, se estableció en la propia Constitución que en casos específicos se utilizaría la prisión preventiva como una medida cautelar. La redacción del artículo 19 quedó de la siguiente manera:

“Artículo 19. Ninguna detención ante la autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un autor de vinculación a proceso en el que se expresará; el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

El ministerio público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medio violentos como armas, explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y la salud”.⁶

Este artículo, junto con el del arraigo, fue sumamente criticado por la comunidad internacional al establecer excepciones a la regla de la presunción de inocencia; incluso, se advirtió que el uso de estas dos medidas cautelares puede ser equiparadas a penas anticipadas, pues en el caso de la prisión preventiva, las personas sujetas a un proceso son sometidas a prisión sin una sentencia.

A pesar de las críticas, en 2019 se publicó una nueva reforma constitucional al artículo 19 que amplió aún más el catálogo de los delitos sujetos a prisión preventiva oficiosa quedando de la siguiente forma:

“Artículo 19. ...

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud".⁷

Lo anterior tuvo como resultado un incremento considerable del número total de tipos penales en donde se puede utilizar la medida cautelar, situación que se transformó en una violación sistemática de los derechos humanos de las personas que se encuentran en el marco de un proceso penal, pues la medida excepcional comenzó a utilizarse como regla general del proceso y mecanismo de control político. Así, actualmente se estima que existen 225 mil 628 personas privadas de su libertad, de éstas 93 mil 227 no han sido todavía condenadas por un delito.

El sistema acusatorio entró en vigor en 2016, a partir de ese año, se observa una reducción importante en el número de personas privadas de su libertad sin condena; ello responde al principio de presunción de inocencia y a los derechos humanos de las víctimas. Sin embargo, a partir de 2019, nuevamente comienza a incrementarse el número de personas que se encuentran en prisión preventiva oficiosa.

Así, en 2018 37.5 por ciento de los hombres estaban sujetos a prisión preventiva, en 2022 esta cifra ascendió a 40.2 por ciento. Por lo que se refiere a las mujeres, en 2018 44.7 por ciento se encontraban en prisión preventiva y para 2020 la cifra ascendió a 50.9 por ciento.⁸

Todo ello ha derivado en una violación sistemática de los derechos humanos, lejos de brindar certeza, el sistema ha comenzado a reprimir a las personas, utilizando medidas cautelares restrictivas de la libertad, que terminan privadas de su libertad sin tener una condena. Esto, a pesar de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió en 2017 que las personas sujetas a prisión preventiva en el sistema mixto podían solicitar revisión del caso y acceder al derecho de presunción de inocencia, continuando con su proceso en libertad.⁹

Actualmente, el uso sistemático de la prisión preventiva y del arraigo se ha transformado en una violación a los principios fundamentales del sistema penal; no sólo se viola la libertad y la seguridad jurídica del imputado, sino que se debilita el propio sistema. El fiscal, en lugar de investigar y obtener pruebas que permitan determinar la probable responsabilidad de un inculpado, utiliza este tipo de medidas cautelares sometiendo a una persona a la pena anticipada, sin pruebas suficientes para ello.

Es precisamente por lo anterior, que el 7 de noviembre de 2022 la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que las figuras referidas constituyen una violación grave a los derechos. Por ello en la sentencia del caso Tzompaxtle Tecpile y Otros Vs. México¹⁰ condenó a dejar sin efecto las disposiciones del arraigo pre-procesal y solicitó adecuar la figura de prisión preventiva para que ya no funcione de oficio.¹¹

Por lo anteriormente expuesto, esta iniciativa busca eliminar la figura del arraigo constitucional y modifica la prisión preventiva, eliminando aquella que procede de oficio, dejando únicamente la justificada. Esto significa, que el Ministerio Público deberá probar ante el juez que la única vía para garantizar la seguridad de las personas o la estabilidad del proceso es mediante el uso de la medida cautelar como excepción.

Con ello, se deja de utilizar la prisión preventiva de manera automática y se obliga al fiscal a analizar los casos en concreto y valorar la situación del imputado con base en el delito particular. Además, se garantizan los derechos de las personas imputadas y se brinda certeza y seguridad jurídica en el proceso penal.

Por lo anterior, se expone la reforma en los términos siguientes:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Dice	Debe decir
<p>Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>

...

~~La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.~~

~~Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.~~

~~Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.~~

...
...
...
...
...
...
...
...

...

~~Derogado.~~

~~Derogado.~~

~~Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.~~

...
...
...
...
...
...
...
...

...	...
<p>Artículo 19. Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.</p> <p>El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva eficientemente, 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,</p>	<p>Artículo 19. Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.</p> <p>El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso.</p>

~~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.~~

La ley determinará los casos en los cuales el juez podrá revocar la libertad de los individuos vinculados a proceso.

...
...
...
...

La ley determinará los casos en los cuales el juez podrá revocar la libertad de los individuos vinculados a proceso.

...
...
...
...

Por los razonamientos y fundamentos anteriormente expuestos, se presenta la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se derogan diversas disposiciones de los artículos 16 y 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de arraigo y prisión preventiva oficiosa

Artículo Único. Se derogan los párrafos 8 y 9 del artículo 16 y se deroga el segundo párrafo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.

...
...
...
...
...
...
...

Derogado

Derogado

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

...

...

...

...

...

...

...

...

Artículo 19. Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso.

La ley determinara? los casos en los cuales el juez podrá revocar la libertad de los individuos vinculados a proceso.

...

...

...

...

Transitorio

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

Notas

1 Aguilar García Ana Dulce, Presunción de inocencia. México: CNDH, 2015.

2 Presunción de inocencia. Alcances de ese principio constitucional. Tesis aislada 2ª XXXV/2007. Novena Época. Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, mayo de 2007 p. 1186.

3 https://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/ngos/CMDPDH_OMCT_Mexico_CAT49_sp.pdf

4 Ibidem.

5 Que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para eliminar las figuras del arraigo, testigos protegidos y reserva de las actuaciones en la investigación en los procesos penales. Presentada por el diputado Rubén Ignacio Moreira Valdez, PRI. Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos. 19 de mayo de 2010

6 Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los estados Unidos mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día miércoles 18 de junio de 2008.

7 DECRETO por el que se declara reformado el Artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión preventiva oficiosa. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día Viernes 12 de abril de 2019

8 Ibidem.

9 PRISIÓN PREVENTIVA. PROCEDE QUE LOS INculpADOS EN EL SISTEMA PROCESAL PENAL MIXTO SOLICITEN LA REVISIÓN DE DICHA MEDIDA, DE CONFORMIDAD CON EL CONTENIDO DEL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 17 DE JUNIO DE 2016.
<https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/Reportes/ReporteDE.aspx?idius=27388&Tipo=2>

10 https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_470_esp.pdf

11 https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_470_esp.pdf

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de febrero de 2023.

Diputados: Rubén Ignacio Moreira Valdez, Marco Antonio Mendoza Bustamante (rúbricas).

SIL