



DIP. FAUSTO MANUEL ZAMORANO ESPARZA PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DEL H. CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO PRESENTE

El que suscribe diputado RICARDO RUBIO TORRES, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la II Legislatura del Congreso de la Ciudad de México, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 122, Apartado A, Fracción II y 71 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 29, apartado A, numeral 1 y apartado D inciso c) de la Constitución Política de la Ciudad de México; 1, 12 fracción II y 13 fracción LXVII de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, así como el 1, 2 fracción XXI y 5 fracción I de su Reglamento someto a la consideración de este H. Congreso, la presente INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 19 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA, PARA INTERPONERSE ANTE LA CÁMARA DE SENADORES DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A efecto dar debido cumplimiento a lo expuesto en el artículo 96 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, se exponen puntualmente los siguientes elementos:





I. Encabezado o título de la propuesta;

Corresponde al expresado en el proemio del presente instrumento parlamentario.

II. Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver;

La prisión preventiva es una medida cautelar, es decir, es una medida de prevención o aseguramiento que se impone por determinación judicial, para lograr los fines del procedimiento penal.

La prisión preventiva oficiosa, significa que procederá "de oficio", sin mediar sentencia alguna, dicha medida para que una persona sea privada de su libertad.

En los últimos días, la Corte Interamericana de derechos humanos, ha ordenado a México eliminar la figura de la prisión preventiva oficiosa de su legislación. Ante tal determinación, es que presento la propuesta para dar cumplimiento a dicha disposición.

III. Problemática desde la perspectiva de género, en su caso;





En la presente iniciativa, no se configura formalmente una problemática desde la perspectiva de género, esto se afirma una vez que fue aplicada la metodología que establece la unidad III incisos A), B), C) y D) de la Guía para la incorporación de perspectiva de género en el trabajo legislativo del Congreso de la Ciudad de México¹, así como la inventiva que estipula el Protocolo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para Juzgar con Perspectiva de Género², ello en virtud de, que por analogía de razón resulta aplicable al presente instrumento legislativo, en virtud de que, el objeto de la presente iniciativa es eliminar la figura de arraigo en beneficio de todas las personas a nivel nacional.

IV. Argumentos que la sustenten;

PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA Y JUSTIFICADA ANTECEDENTES DE LA PRISIÓN PREVENTIVA EN MÉXICO

De acuerdo con Raúl Guillén López, dada la naturaleza cautelar de la prisión preventiva y, por ende, accesoria a los fines del proceso penal, uno de los criterios a considerar es la gravedad del hecho delictuoso y con ello la suposición del riesgo de fuga del imputado. La oficiosidad de esta medida cautelar, consiste en que su imposición procede en automático, sin necesidad de solicitud del Ministerio o de la víctima u ofendido, sin previo debate ante el órgano jurisdiccional, aplica *ipso iure*, si se trata de los delitos para tal efecto contemplados en la ley³.

¹ Véase en la siguiente liga, consultada el 15 de abril de 2023 en: https://bit.lv/3h4qheL

² Véase en la siguiente liga, consultada el 15 de abril de 2023 en: https://cutt.ly/UrCxaGz

³Véase en la siguiente liga, consultada el 15 de abril de 2023 en: http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/35498





En este sentido, el primer criterio adoptado fue el del término medio aritmético de la pena: el artículo 20 Constitucional en su fracción I, establecía como garantía para el "acusado" (refiriéndose al imputado), ser puesto en libertad inmediatamente que lo solicitase, mediante caución fijada por el juzgador tomando en cuenta sus circunstancias personales y la gravedad del delito imputado, siempre que éste, incluyendo sus modalidades, tuviese señalada una pena que no excediera de cinco años en su término medio aritmético. A partir de este criterio y de la propia prescripción constitucional sobre la "suficiencia" de la garantía, el debate se centró en determinar el monto y forma de la caución que el imputado debería otorgar ante el juzgador, para poder gozar de este beneficio, haciéndose, en muchos de los casos, una garantía de difícil acceso, sobre todo considerando la precaria situación económica de la mayoría de los justiciables.⁴

El segundo criterio fue el concepto de "delito grave", incorporado a la Constitución en septiembre de 1993, cuando, se pretendió adoptar en nuestro sistema jurídico penal, el llamado "sistema finalista", por cierto, creo yo, no comprendido cabalmente, tan es así que en 1999 se dio marcha atrás. Pero volviendo al tema que nos ocupa, a partir de la incorporación del concepto "delito grave, así considerado por la ley", se dejó al criterio de los legisladores federal y locales, el establecimiento del catálogo de "delitos graves". En algunos casos, fue la legislación adjetiva, como el Código Federal de Procedimientos Penales, que en su artículo 194 estableció el listado de delitos graves; en otros casos fue la legislación sustantiva la que incorporó dicha relación, como el Código Penal del Estado de México, en su artículo 9. La base para establecer el catálogo de delitos graves, fue la consideración del legislador de que

-

⁴ Ibidem.





debían incluirse aquellos que lesionaran la paz y la tranquilidad, es decir, los de mayor impacto.

Una de las consecuencias de que un delito fuese incluido en el catálogo legal de delitos graves, fue precisamente la prisión preventiva oficiosa. El problema fue la discrecionalidad del legislador y la falsa creencia de que la consideración de que un delito fuese considerado como grave en la legislación, es un factor disuasivo de la criminalidad. Por esta razón la lista fue aumentando y con ello el abuso en la imposición de dicha medida cautelar.

El tercer criterio, hoy imperante, es que es la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nuestro máximo ordenamiento, el que establece enunciativamente la relación o listado de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa. En la exposición de motivos de la reforma al artículo 19 constitucional, de junio del 2008, se adujo la necesidad de acotar, desde la propia constitución, el catálogo de delitos considerados de mayor gravedad, para limitar la discrecionalidad de las legislaturas al establecer los delitos graves, pero también para eliminar la posibilidad de un uso indebido del arbitrio judicial sobre el otorgamiento de la libertad provisional durante el proceso. En la citada reforma, el párrafo segundo del artículo 19 constitucional estableció que el juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y la salud⁵.

Para Miguel Ángel Arteaga Sandoval, el problema del catálogo del párrafo segundo del artículo 19 constitucional, es que en realidad se trata de un sistema

-

⁵ Ibidem





apertus, pues dada la redacción de la parte final del enunciado, es factible, como ha ocurrido, la inclusión de una gran cantidad de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa. La más reciente reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 2019, para agregar al listado, los delitos de abuso o violencia sexual contra menores, feminicidio, robo en 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 en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea⁶.

En otros casos, la inclusión de delitos en el catálogo constitucional de aquellos que ameritan prisión preventiva oficiosa, se ha hecho en forma "indirecta", esto es, reformando otra u otras leyes, para que se ubiquen en el supuesto querido por el legislador. Tal es el caso de la reforma a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, aprobada por el Congreso de la Unión en octubre de 2019, para considerar a los delitos de defraudación fiscal y defraudación fiscal equiparada previstos en los artículos 108 y 109 fracciones I y IV del Código Fiscal de la Federación (esencialmente referidos al uso de facturas falsas), como constitutivos de delincuencia organizada, bajo el argumento de constituir un riesgo para la seguridad nacional.

El incremento del catálogo constitucional de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, desde su propuesta, ha sido un tema controversial, por decir lo menos, un avance en la lucha contra la delincuencia, desde la óptica del legislador,

⁶ Véase en la siguiente liga, consultada el 15 de abril de 2023 en: https://cutt.ly/n5v8p9g





y, por el contrario, un retroceso en el respeto a los derechos humanos, en la perspectiva de sus órganos protectores y de un nutrido segmento de la opinión pública, particularmente de analistas y académicos, como lo revelan diversas publicaciones, a la sazón, sobre el tema.

Es innegable que los delitos agregados al catálogo de los que ameritan prisión preventiva oficiosa, en la reforma de abril del 2019, en su mayoría son delitos de alto impacto, que vulneran bienes jurídicos fundamentales, que afectan la paz y la tranquilidad social, pero tampoco puede negarse que con ello se restringe la potestad discrecional del juez para pronunciarse sobre la necesidad de cautela, atendiendo a cada caso en particular, lo que es contrario a la adversarialidad del sistema acusatorio y lo más relevante es que con ello se debilita significativamente el principio de presunción de inocencia.

Respecto de la prisión preventiva llamada "justificada", es decir, no oficiosa sino a petición motivada del Ministerio Público, de la víctima u ofendido, según el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, procede cuando otras medidas no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado a juicio, el desarrollo de la investigación, la protección a la víctima, los testigos o la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. Estos últimos dos supuestos nada tienen que ver con la naturaleza cautelar de la medida, pues no se refieren a aspectos del proceso en que se decreta, pero el resto de ellos cumplen con los principios de las medidas cautelares y, sobre todo, permiten el debate previo a la imposición judicial, fundada y motivada, de la medida cautelar. Por tanto, la prisión preventiva, cuando se impone de manera excepcional y justificada por el juez, previo debate sobre la necesidad de cautela, sí es compatible con un sistema acusatorio.





Como bien señala Sandoval Arteaga, la presunción de inocencia, principio rector de nuestro sistema procesal penal y derecho fundamental del imputado, admite un triple enfoque: como garantía básica del proceso penal, constituye un derecho subjetivo público, por ende, oponible al Estado; como regla de tratamiento del imputado, implica que a lo largo del procedimiento penal y hasta en tanto se demuestre su plena culpabilidad, mediante sentencia firme, debe ser tratado como inocente y, por ende, privilegiarse su libertad en todas las etapas del procedimiento penal, y, finalmente, como regla relativa a la prueba, puesto que en un sistema acusatorio, es al órgano de acusación al que corresponde demostrar la plena responsabilidad del imputado, siguiendo las reglas del debido proceso.

Este derecho fundamental, consagrado en el artículo 20 apartado B, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también se contempla en diversos tratados: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XXVI), la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 11.1); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 14.2), y la Convención Americana de Derechos Humanos, mejor conocida como "Pacto de San José" (artículo 8.2), entre otros instrumentos que, por disposición del artículo 133 de nuestra Carta Magna, nos resultan vinculantes.

Por tanto, si la presunción de inocencia, principio rector del procedimiento penal y derecho fundamental del imputado, implica que a lo largo del procedimiento penal el imputado debe ser tratado como inocente y, por ende, privilegiarse su libertad en todas las etapas del procedimiento penal, la prisión preventiva oficiosa claramente se aparta de este principio toral y contradice este derecho fundamental, además de oponerse a la naturaleza cautelar de esta medida, en tanto que inobserva las





características y principios orientadores de las medidas cautelares, puesto que implica, de facto, un juicio legal apriorístico en el que se veda cualquier posibilidad de defensa para el imputado, a quien se le anticipa el sufrimiento de una pena probable y se elimina cualquier ámbito valorativo del juez de control para su imposición⁷.

Interpretando el pensamiento del distinguido penalista alemán Claus Roxin, al sostener el postulado del Derecho Penal como última ratio, en su corriente moderada del funcionalismo, cuando dice que un Estado de Derecho, debe proteger al individuo no solo mediante el Derecho Penal, sino también del Derecho Penal, puesto que la pena debe representar siempre la forma extrema de la respuesta estatal, lo cual estimo aplicable al ámbito adjetivo, porque finalmente, la prisión preventiva solo difiere de la pena de prisión en el nombre, peor aún, en aquella se anticipa una consecuencia que precede a la declaratoria judicial de culpabilidad.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La prisión preventiva oficiosa se contempla en el artículo 19 constitucional a partir de las reformas hechas a la Carta Magna y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, dentro del marco de las reformas al sistema de justicia penal.

.

⁷ Ibidem.





En la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el entonces titular del Ejecutivo se expuso que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido dos principios que inspiran la imposición de medidas cautelares: el peligro en la demora y la apariencia del buen derecho.⁸

En Ginebra, Suiza, el 5 de septiembre de 2022, el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de la ONU exhorta urgentemente a México a anular la prisión preventiva obligatoria, llamada también "prisión preventiva oficiosa" o "automática", consagrada en la Constitución.

"La prisión preventiva oficiosa es contraria las garantías internacionales de protección de derechos humanos, como lo ha indicado la jurisprudencia del Grupo de Trabajo en múltiples ocasiones" indicó Miriam Estrada-Castillo, la Presidenta-Relatora del Grupo de Trabajo. La Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como el Comité de Derechos Humanos y el Comité contra la Tortura, han adoptado conclusiones similares, dijo la experta⁹.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al analizar el caso "García Rodríguez y otro vs. México" determinó el miércoles 12 de abril que el Gobierno Mexicano había violado los derechos humanos de García Rodríguez y Reyes Alpízar Ortiz, quienes permanecieron en prisión preventiva durante más de 17 años sin sentencia.

Ante esto, ordenó dejar sin efecto la prisión preventiva oficiosa, el cual afirmó vulnera los derechos a la libertad personal, a ser oído y a la presunción de inocencia,

-

⁸ Ibidem.

⁹ Véase en la siguiente liga, consultada el 15 de abril de 2023 en: https://cutt.ly/85v7zBg





así como adecuar su ordenamiento jurídico interno sobre prisión preventiva a estándares internacionales, por considerar que esta figura es contraria a la Convención Americana.

La Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) sobre el caso de Daniel García Rodríguez y Reyes Alpízar Ortiz, que incluye dejar sin efecto el arraigo pre-procesal y adecuar la medida de la prisión preventiva oficiosa a las normas internacionales, servirá para proteger los derechos de las personas privadas de la libertad, afirmó el Gobierno de México.

Previamente, organizaciones han denunciado que dichas figuras no garantizan que las víctimas accedan a la justicia, sino que fomenta la reclusión a partir de falsas presunciones o falta de pruebas suficientes.

Esta no es la primera vez que la Corte se pronuncia sobre estas figuras. El pasado 27 de enero, ordenó al gobierno dejar sin efecto el arraigo y adecuar la prisión preventiva a estándares internacionales, en el caso Tzompaxtle Tecpile y otros Vs. México, tras determinar que el Estado mexicano era responsable de diversas violaciones a derechos humanos por la detención de tres personas por parte de la policía en 2006.

En este mismo asunto, la Corte declaró que el Estado mexicano es responsable por la violación de los derechos a la integridad personal, libertad personal, a las garantías judiciales y a la protección judicial cometidas contra Jorge Marcial Tzompaxtle Tecpile, Gerardo Tzompaxtle Tecpile y Gustavo Robles López en el marco de su detención y privación a la libertad, como parte del proceso penal del que eran objeto.





V. Fundamento legal y en su caso sobre su constitucionalidad y convencionalidad;

PRIMERO. La Convención Americana sobre derechos humanos, en su artículo 62, numeral 3 establece que La Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esa Convención que le sea sometido, siempre que los Estados Partes en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia, ora por declaración especial.

SEGUNDO. La misma Convención Americana, dispone en su artículo 63 numeral uno lo siguiente:

ARTÍCULO 63

1. Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

TERCERO. Atento lo dispuesto por el artículo 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la

II LEGISLATURA

DIPUTADO RICARDO RUBIO TORRES



República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.

Finalmente, y con fundamento en los artículos 325 y 326 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, solicito que, en caso de ser aprobada la presente iniciativa, sea remitida a la **Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión.**

VI. Denominación del proyecto de ley o decreto;

A saber, es la siguiente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 19 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA, PARA INTERPONERSE ANTE LA CÁMARA DE SENADORES DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN,

Ordenamientos a modificar;

Lo es en la especie el segundo párrafo del artículo 19º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.





VII. Texto normativo propuesto.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

TEXTO NORMATIVO VIGENTE

TEXTO NORMATIVO PROPUESTO

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 0 hava 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.

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 О hava 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 v eiercicio 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 lev en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud.





 DEROGADO

PROYECTO DE DECRETO

PRIMERO.- Se reforma el segundo párrafos del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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.

DEROGADO

. . .





..

. . .

SEGUNDO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

TERCERO.- Publíquese en el Diario Oficial de la Federación, para su mayor difusión.

CUARTO.- El Congreso de la Unión contará con 180 días, a partir de la publicación del presente Decreto para armonizar la legislación federal con el presente decreto.

QUINTO.- Las legislaturas de las entidades federativas, contarán con 180 días, a partir de la publicación del presente Decreto, para armonizar su legislación.

Dado en el Recinto Legislativo de Donceles, sede del Poder Legislativo de la Ciudad de México el día 02 del mes de mayo de 2023.

PROPONENTE

Ricardo Rubio Torres