

PUNTO DE ACUERDO POR EL QUE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EXHORTA A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN A QUE SE ABSTENGA DE PRONUNCIARSE EN EL SENTIDO DE DETERMINAR LA INAPLICACIÓN GENERAL DE LA PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 19 CONSTITUCIONAL

Quien suscribe, Ricardo Monreal Ávila, Senador de la República a la LXIV y LXV Legislaturas del Honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario MORENA, con fundamento en los artículos 78, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 58 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de esta Honorable Asamblea la presente proposición con punto de acuerdo, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

Constitucionalmente se reconocen dos tipos de categorías de prisión preventiva: la justificada y la oficiosa. La primera, es solicitada por el ministerio público a un juez, quien decide si es apropiada basándose en la evidencia y circunstancias del caso. La segunda, por su parte, es impuesta automáticamente por el juez cuando la persona es procesada por ciertos delitos previstos en el artículo 19 de la Constitución.

La prisión preventiva oficiosa ha estado presente en la Constitución desde su promulgación en 1917; sin embargo, su configuración se ha modificado a lo largo del tiempo, por ello es clave comprender su evolución para situarlo en su contexto actual, evaluando el impacto que han tenido los cambios de los que ha sido objeto.

RECORRIDO
DICIEMBRE 7 PM 5 21
CAMARA DE SENADORES
SECRETARIA GENERAL DE
SERVICIOS PARLAMENTARIOS
004094

Desde 1917, la prisión preventiva se aplicaba solo a delitos con penas de cárcel, aunque parte fundamental de los cambios que se le han realizado se sitúan en definir quién decide sobre la prisión preventiva, en qué casos se aplica, cómo se solicita y cuánto dura.

Originalmente se asumía que la prisión preventiva se aplicaba, con ciertas excepciones, y la cuestión residía en cuándo se podía liberar a una persona acusada, siempre que pudiera pagar una fianza y no estuviera acusada de un delito con una pena superior a cinco años de prisión. En casos de penas mayores a cinco años, la prisión preventiva era automática.

La práctica de que cada cuerpo legislativo estatal y federal determine qué delitos tenían penas superiores a cinco años de prisión, variando según la jurisdicción, ha sido una costumbre sostenida que continúa hoy en día.

Anteriormente, cuando una persona estaba en prisión preventiva, su tiempo en la cárcel no podía exceder la pena máxima establecida por la ley para el delito del que se le acusaba, por ejemplo, si el delito de homicidio doloso conllevaba una pena máxima de 10 años, la persona podía estar encarcelada hasta por ese tiempo sin ser sentenciada. No había otros límites de tiempo establecidos por la Constitución para la prisión preventiva.

No fue sino hasta 1948 cuando se cambiaron las reglas para aplicar la prisión preventiva oficiosa. En lugar de aplicarse a delitos con penas mayores a cinco años, ahora se aplicaba a delitos con un promedio de pena superior a cinco años de prisión, siendo en 1985 cuando se incluyeron las variantes de esos delitos.

La prisión preventiva oficiosa sufrió nuevamente modificaciones en el año de 1993, aplicándose a delitos cuya gravedad impedía la libertad bajo caución. Asimismo, algunas legislaturas estatales calificaban casi todos los delitos y sus variantes como graves, por ejemplo, en el Código Penal de Chiapas se consideraban graves 44 delitos, mientras que en Chihuahua cualquier delito con un promedio de pena superior a tres años se consideraba grave. Como resultado, la mayoría de los delitos requerían prisión preventiva oficiosa.

Con la reforma en materia penal de 2008 se modificó la duración de la prisión preventiva oficiosa, estableciendo como límite dos años para su imposición, a menos que su extensión se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Aunque puede llegar a ser perjudicial a las personas que ejercitan su defensa, al menos se impuso un límite de tiempo a la prisión preventiva.

Igualmente, para los delitos que no requerían prisión preventiva automática, los acusados comenzaron a llevar su proceso en libertad, salvo en casos excepcionales donde se dictaría prisión preventiva justificada. Para obtener la prisión preventiva justificada, el ministerio público debía solicitarla al juez en una audiencia y demostrar con pruebas que otras medidas cautelares no eran suficientes para garantizar la comparecencia del acusado en el juicio, asegurar la investigación y proteger a la víctima, los testigos o la comunidad. También se podía dictar prisión preventiva si el acusado ya estaba en proceso o había sido condenado por un delito doloso.

La prisión preventiva oficiosa persistió con la limitante de que la Constitución estableció una lista específica de delitos "de alto impacto social" para los que se aplicaba la prisión automática, limitando su uso. Estos delitos incluían delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con armas y explosivos, y delitos graves contra la seguridad nacional, el desarrollo de la personalidad y la salud.

La reforma de 2008 permitió la inclusión de ciertos delitos en la lista de aquellos sujetos a prisión preventiva oficiosa, como los relacionados con armas y explosivos. Esto posibilitaba la adición de más delitos a través de la legislación estatal o federal, aunque la centralización del proceso penal en 2013 limitó esta capacidad a la legislación federal.

A pesar de sus limitaciones, la reforma logró tres cosas importantes: restringió la aplicación de la prisión preventiva oficiosa a delitos específicos establecidos en la Constitución, requirió que los demás delitos fueran justificados ante un juez y estableció diversas alternativas a la prisión preventiva en la legislación secundaria.

Estas medidas, junto con la implementación del nuevo sistema acusatorio, contribuyeron a una disminución general en la población carcelaria y, especialmente, en el número de personas en prisión preventiva sin sentencia. La tasa de personas en esta situación se mantuvo estable desde 2008 hasta 2014, cuando comenzó a disminuir con la implementación del nuevo sistema penal en todo el país.

Como se puede apreciar, aunque la prisión preventiva oficiosa ha estado presente en la Constitución desde 1917, los cambios posteriores muestran que el sistema de justicia penal aún enfrenta desafíos para garantizar el debido proceso y una adecuada impartición de justicia.

II. PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE Y PROBLEMÁTICA

El pasado mes de abril circuló en medios de comunicación la publicación parcial del contenido del proyecto que se pretende discutir próximamente en el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo al *Expediente sobre Recepción de Sentencias de Tribunales Internacionales 3/2023*, a cargo de la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, así como parte del apartado de efectos del proyecto de sentencia de la *Acción de Inconstitucionalidad 49/2021*, que recayó en la ponencia de la Ministra Margarita Ríos Farjat.

En los proyectos se proponen los siguientes criterios:

- A. Expediente sobre Recepción de Sentencias de Tribunales Internacionales 3/2023.

“En vista de lo fallado por la Corte IDH el proyecto propone que los jueces mexicanos, independientemente de su fuero, están obligados en todos los casos de su conocimiento e independientemente de la vía por la cual sea planteada la cuestión, a ejercer un control de convencionalidad ex officio de la figura de la prisión preventiva oficiosa prevista en el segundo

párrafo del artículo 19 de la Constitución Federal, para lo cual deberán inaplicarla. Ello debido a que la prisión preventiva oficiosa entendida como automática resulta contraria a los derechos a la libertad personal, a ser oído, a la presunción de inocencia y a la igualdad ante la ley, contenidos en los artículos 7.1, 7.3, 7.5, 8.1., 8.2 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y que encuentran su correspondencia en los artículos 1°, 4°, 16 y 20 de la Constitución Federal.”

B. Acción de Inconstitucionalidad 49/2021

En el inciso A) titulado “Nuevo entendimiento de la aplicación de la prisión preventiva oficiosa”, correspondiente al apartado de efectos, se precisa lo siguiente:

“Como se establece en apartados que anteceden, este Tribunal Pleno llega a la conclusión de que la segunda parte, del párrafo segundo, del artículo 19, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al señalar: “el juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente”, debe interpretarse en el sentido de que la persona juzgadora ordenará oficiosamente, es decir, sin que medie solicitud por parte del Ministerio Público, la apertura del debate para el análisis sobre la aplicación de la prisión preventiva.”

En la conferencia matutina del pasado 16 de abril de 2024, la Secretaria de Gobernación, Luisa María Alcalde Luján, hizo pública la preocupación que tiene el Gabinete de Seguridad respecto a la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida invalidar el segundo párrafo del artículo 19 constitucional y ordenar a los órganos jurisdiccionales ignorar la obligación de imponer la prisión preventiva al catálogo de delitos que está previsto en dicha norma, en el *Expediente sobre Recepción de Sentencias de Tribunales Internacionales 3/2023*.

El Gabinete de Seguridad identifica ciertos riesgos al no aplicar la prisión preventiva oficiosa, los cuales están relacionados con:¹

1. La seguridad de testigos y víctimas, que son sus acusadores, para cuidarlas y que denuncien.
2. Seguridad de policías, personal de fiscalías y juzgadores.
3. Población en su conjunto, ante la posibilidad de que vuelvan a delinquir.
4. Seguridad nacional al tratarse de personas presuntamente integrantes del crimen organizado.
5. Para el sistema de justicia, que tendría una carga de trabajo excesiva.

Estas preocupaciones tienen su respaldo en las cifras presentadas por la Secretaría de Gobernación, donde se refleja un universo de casos de tal magnitud que cualquiera de los criterios supra descritos implicará una alteración sustancial en los procesos penales en curso y que, en su caso, requerirá la movilización de todo el aparato de impartición de justicia en un hecho sin precedentes para atender más de 68 mil personas bajo prisión preventiva oficiosa.

Asimismo, existe la posibilidad que, de aprobarse los proyectos, ello tenga como consecuencia:

1. Que, a pedido de una de las partes involucradas, los tribunales deberán revisar los casos en los que se haya impuesto prisión preventiva oficiosa para decidir si se mantiene esa medida o si se elige otra medida cautelar en su lugar.

¹ SEGOB. “Llama Gabinete de Seguridad a SCJN a respetar la Constitución y no vulnerar la paz y seguridad del país”, recuperado desde: <https://www.gob.mx/segob/prensa/llama-gabinete-de-seguridad-a-scn-a-respetar-la-constitucion-y-no-vulnerar-la-paz-y-seguridad-del-pais?idiom=es>

2. Que, en casos futuros, los tribunales deberán evaluar cada caso de forma individual para decidir si se impone prisión preventiva u otra medida cautelar.

En tal virtud, el pasado 23 de abril presenté un punto de acuerdo por el que se exhortaba a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a abstenerse de pronunciarse en el sentido de inaplicar la prisión preventiva oficiosa prevista en el segundo párrafo del artículo 19 constitucional, donde se propuso acompañar el llamado del Gabinete de Seguridad y considerar las graves afectaciones que implicaría tal decisión.

Asimismo, el día 6 del mes en curso, la Conferencia Nacional de Gobernadores presentó un *amicus curiae*, firmado por los 32 mandatarios estatales, en el que alertaron a la Suprema Corte sobre los efectos perjudiciales que tendría la eliminación de la prisión preventiva oficiosa en un contexto de combate al crimen y que podría impactar a la seguridad pública del conjunto de ciudadanos, especialmente de víctimas y testigos, así como en la culminación de los procesos penales en delitos de alto impacto.

En consecuencia, se considera necesario hacer un llamado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a respetar la Constitución, la división de poderes, dentro de los límites de sus facultades y a considerar las graves consecuencias que, potencialmente, implicaría eliminar la prisión preventiva oficiosa para la seguridad en las circunstancias actuales, donde existen sendas carpetas de investigación en curso y que podría aparejar el aumento de carga de trabajo de los tribunales y, por tanto, se traduciría en una mayor demanda de tiempo y recursos, lo que podría causar retrasos en los procesos judiciales y un agravio al derecho de las y los ciudadanos a una impartición de justicia pronta y expedita.

Por lo anteriormente expuesto, se somete a la consideración de esta Asamblea el siguiente:

PUNTO DE ACUERDO

Primero. La Comisión Permanente del Congreso de la Unión exhorta respetuosamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a no resolver sobre la inaplicación general de la prisión preventiva oficiosa prevista en el segundo párrafo del artículo 19 constitucional.

Segundo. La Comisión Permanente del Congreso de la Unión exhorta respetuosamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a considerar el impacto en la seguridad de la población mexicana en caso de pronunciarse sobre la invalidación del segundo párrafo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual regula la prisión preventiva oficiosa.

Tercero. La Comisión Permanente del Congreso de la Unión exhorta a los jueces de control a mantener la aplicación del segundo párrafo del artículo 19 constitucional de manera rigurosa, considerando la gravedad de los delitos y el riesgo que representan para la sociedad y la seguridad de la población mexicana, con el fin de garantizar la seguridad de las personas.

Salón de Sesiones de la Comisión Permanente, 08 de mayo de 2024.

SUSCRIBE



SEN. RICARDO MONREAL ÁVILA