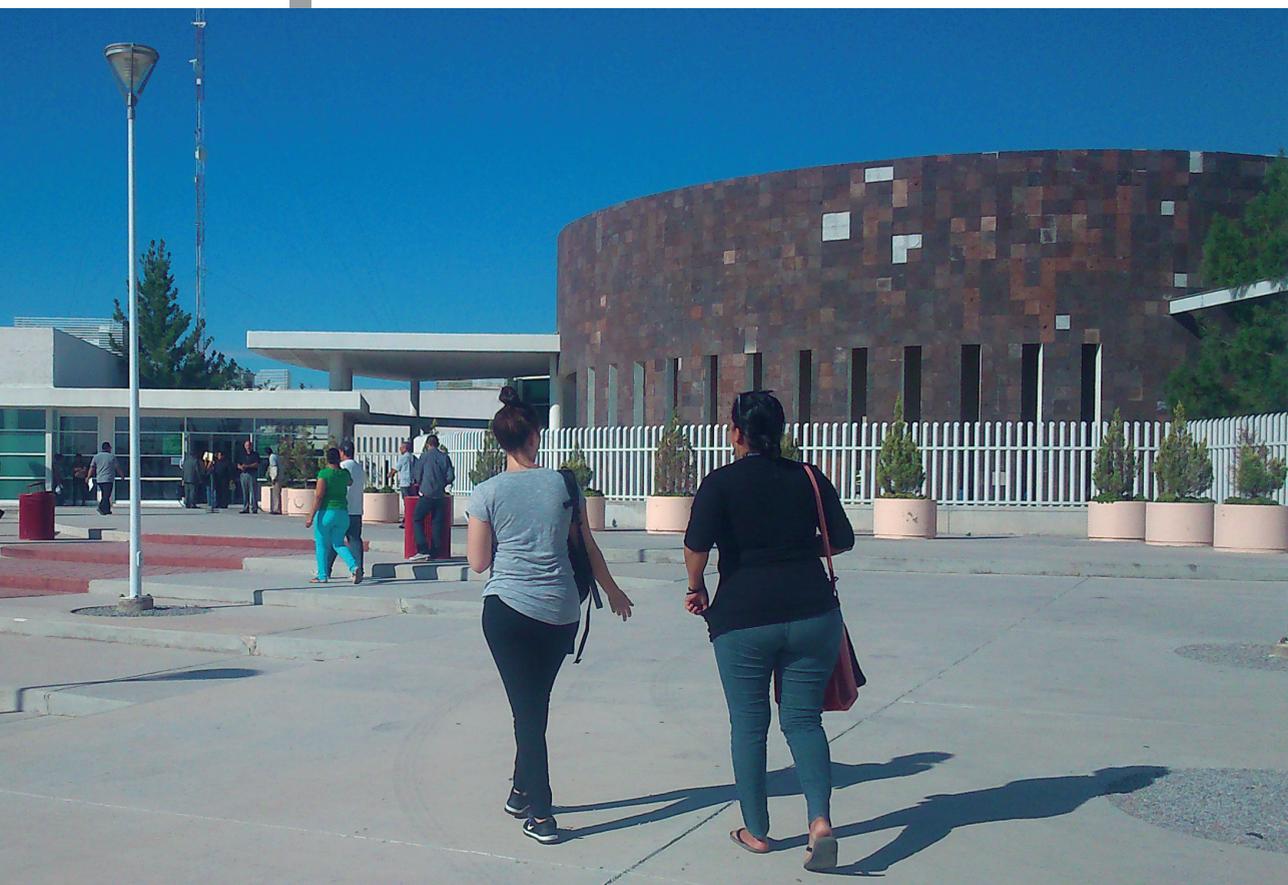


OBSERVATORIO CIUDADANO DEL SISTEMA DE JUSTICIA: ARRAIGO, MEDIDAS CAUTELARES Y EJECUCIÓN PENAL



Impacto de la reforma
penal en las medidas cautelares
en Chihuahua y Estado de México

OBSERVATORIO CIUDADANO DEL SISTEMA DE JUSTICIA: ARRAIGO, MEDIDAS CAUTELARES Y EJECUCIÓN PENAL

IMPACTO DE LA REFORMA PENAL EN LAS MEDIDAS
CAUTELARES EN CHIHUAHUA Y ESTADO DE MÉXICO



La colección de libros *Observatorio Ciudadano del Sistema de Justicia: Arraigo, Medidas Cautelares y Ejecución Penal* consta de tres tomos:

- Ejecución penal en los estados de Oaxaca y Yucatán
- Impacto de la reforma penal en las medidas cautelares en Chihuahua y Estado de México
- El uso del arraigo a nivel federal, en el estado de Nuevo León y el Distrito Federal: Análisis de constitucionalidad, legislación y práctica

Los diversos procesos de esta experiencia fueron auspiciados por la Fundación MacArthur y múltiples actividades –que iniciaron desde junio 2013 en la ciudad de México–. Se busca supervisar y promover la adecuada implementación de la reforma del sistema de justicia penal; realizar funciones de monitoreo, investigación, análisis, observación *in situ* y evaluar cualitativa y cuantitativamente; además, emitir análisis periódicos que permitirán a los operadores institucionales y al público, identificar problemas estructurales, retrocesos, avances y recomendaciones sobre dicha implementación. Sus ejes temáticos son defensa legal adecuada, arraigo, medidas cautelares y ejecución de sanciones. Lo conforman: Asistencia Legal por los Derechos Humanos, A.C., AsiLegal, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C., CMDPDH y el Instituto de Justicia Procesal Penal A.C., IJPP.

TEXTO

Fabiola Ramírez Gutiérrez
Ruth Zenteno López

EDITOR

Ruth Zenteno López

EDICIÓN Y DISEÑO

El Recipiente

FOTOGRAFÍA DE PORTADA

Ruth Zenteno López

ISBN: en trámite

Enero, 2015

Algunos derechos Reservados | Some rights reserved

Impreso en México | Printed in Mexico

El texto se puede consultar y descargar en:

www.ocsjusticia.org

Se autoriza la reproducción total o parcial de la presente publicación siempre y cuando se cite la fuente.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
1. METODOLOGÍA Y MARCO TEÓRICO	
1.1. Métodos utilizados	12
1.2. Revisión de la literatura	13
2. ANÁLISIS LEGISLATIVO	
2.1. Marco normativo constitucional	21
2.2. Fuentes internacionales e interamericanas	23
2.3. Reforma de seguridad y justicia	26
2.4. Legislación estatal.....	35
3. ANÁLISIS DE INDICADORES	
3.1. Acceso y disponibilidad de información.....	47
3.2. Construcción de indicadores estadísticos	49
3.3. Observación de audiencias y análisis de información estadística	50
3.3.1. Tipos de delitos.....	51
3.4. Chihuahua	
3.4.1. Frecuencia de uso de medidas cautelares en Chihuahua	53
3.4.2. Frecuencia de uso de medidas cautelares en Chihuahua sin contar la prisión preventiva oficiosa	58
3.4.3. Frecuencia distrital de uso de prisión preventiva y de prisión preventiva no oficiosa en Chihuahua	61
3.4.4. Frecuencia de uso de medidas cautelares por delito en Chihuahua	63
3.4.5. Correlación entre medidas cautelares y delitos en Chihuahua.....	67
3.5. Análisis de audiencias en el Estado de México	68
4. ARGUMENTACIÓN SOBRE MEDIDAS CAUTELARES EN CHIHUAHUA Y ESTADO DE MÉXICO	70
4.1. El debate de la prisión preventiva como medida cautelar.....	76
4.2. El debate de la prisión preventiva como medida cautelar en Chihuahua.....	80
4.3. El debate de la prisión preventiva como medida cautelar en Estado de México	82
5. CONCLUSIONES	86
6. RECOMENDACIONES.....	88
7. ANEXOS	90
8. BIBLIOGRAFÍA.....	98

INTRODUCCIÓN

La primera vez que se mencionó el principio de presunción de inocencia en México fue en 1814 con el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana¹. Ya con la Constitución de 1917, apareció por primera vez en una tesis jurisprudencial como una interpretación de varios artículos en 2002², pero no fue sino hasta 2008 que se incluyó expresamente en la Constitución con la reforma penal³.

La inclusión expresa del principio de presunción de inocencia en la Constitución⁴, es una garantía de las personas imputadas⁵. Buscó atender el problema que representa el abuso sistemático de la prisión preventiva, en la que una persona acusada de un delito es privada de su libertad mientras se lleva a cabo el proceso penal. Esta situación se ha traducido en que personas inocentes son enviadas a un centro penitenciario mientras concluye el proceso penal del que son parte. Dado que la sentencia condenatoria llegará hasta el final del proceso, estas personas sufren un castigo anticipado; la medida es irracional, no es proporcional y no está sujeta a un plazo razonable.

La reforma al sistema de justicia penal de junio de 2008 facilita que las personas acusadas de un delito puedan llevar su proceso penal en libertad de manera que la prisión preventiva se vuelva una medida excepcional para garantizar la comparecencia de la persona imputada en el juicio, el desarrollo de la investigación y la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, en los términos del Artículo 19 constitucional.

A partir del estudio de las medidas cautelares, este trabajo de investigación busca señalar los avances y retrocesos observados en el debido proceso dentro del sistema de justicia penal acusatorio, incluyendo la protección de la presunción de inocencia, libertad personal, seguridad e integridad de las personas sujetas a un proceso penal.

Las medidas cautelares son mecanismos previstos por la ley para reducir los riesgos de sustracción de la justicia o de obstaculización del proceso de una persona acusada por un delito a fin de garantizar que se llevará a cabo el juicio correspondiente; además

¹ Jesús Rodríguez, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo IV. Porrúa, México, 1985, s.v. "presunción de inocencia".

² "Presunción de inocencia. El principio relativo se contiene de manera implícita en la Constitución Federal", *Semanario Judicial de la Federación. Tesis y Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad* (México: SCJN), Tesis P. xxxv/2002, 921223: <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/921/921223.pdf>

³ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo, se remitirá únicamente como Constitución), *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, 18 de junio de 2008, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008.

⁴ Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales y de justicia, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, número 2401-viii, 11 de diciembre de 2007, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2007/dic/20071211-VIII.html>.

⁵ La reforma al sistema de seguridad y justicia que modificó la Constitución en 2008 introdujo en su Artículo 20, apartado B, el derecho a la presunción de inocencia como pilar fundamental del nuevo sistema procesal de corte acusatorio. Se estipuló explícitamente a nivel constitucional que toda persona acusada de un delito es inocente hasta que se pruebe lo contrario; esto implica que no es el acusado quien está a cargo de comprobar su inocencia, sino que es obligación del Ministerio Público el probar la plena responsabilidad penal del acusado.

de reducir los riesgos para la víctima, testigos o personas coimputadas. Estas medidas van desde la promesa de la persona imputada de presentarse a todas la audiencias, hasta la prisión preventiva, considerada la más gravosa; pasando por una amplia gama de medidas cautelares en libertad –como la garantía económica, la presentación periódica, la prohibición de ir a determinados lugares o el uso de un localizador electrónico–, que varían de estado a estado.

Actualmente existen libros y estudios sobre los derechos relacionados con el debido proceso, como *El Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio, desde la Perspectiva Constitucional*, publicado en 2011 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), pero esta investigación analiza el debate e imposición de medidas cautelares para determinar si se incorpora efectivamente la perspectiva de derechos humanos al proceso penal mexicano.

La investigación realizada por el Instituto de Justicia Procesal Penal (IJPP) está orientada a ofrecer un panorama general sobre los aciertos, problemáticas y retos del sistema penal acusatorio frente a los derechos humanos sobre los ejes del uso proporcional de las medidas cautelares y la defensa adecuada.

En ambos casos, aunque de manera más limitada en el Estado de México, fue posible hacer un seguimiento de los datos por 32 meses: del 1° enero de 2010 al 30 de junio de 2014. Un reto para esta investigación fue obtener información pública actualizada y ordenada, que mida las mismas variables periódicamente a lo largo del tiempo y donde los datos existentes permitan estudiar no sólo una cifra general sino incluso datos particulares de un caso concreto.

La recopilación, sistematización y análisis de la información mediante el estudio de la normatividad, la construcción de indicadores y la observación de audiencias permitió identificar lo siguiente:

PRIMERO: EL CATÁLOGO. La prisión preventiva oficiosa, como se conoce a la privación de la libertad de una persona mientras las autoridades determinan si es o no culpable de haber cometido el delito del que se le acusa, es aplicada en más delitos que los que prevé la Constitución, como puede apreciarse en el cuadro comparativo que se muestra a continuación.

Legislación	Constitución de los Estados Unidos Mexicanos	Código de Procedimientos Penales de Chihuahua	Código de Procedimientos Penales del Estado de México
<p>Delitos con prisión preventiva oficiosa</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Delincuencia organizada. 2. Homicidio doloso. 3. Violación. 4. Secuestro. 5. Delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos. 6. Trata de personas. 7. Delitos graves en contra de la seguridad de la nación. 8. Delitos graves contra el libre desarrollo de la personalidad. 9. Delitos graves contra la salud. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Homicidio doloso. 2. Homicidio doloso en grado de tentativa. 3. Violación. 4. Violación en grado de tentativa. 5. Secuestro. 6. Secuestro en grado de tentativa. 7. Secuestro exprés. 8. Secuestro exprés en grado de tentativa. 9. Extorsión. 10. Extorsión en grado de tentativa. 11. Robo de vehículos automotores cometido con violencia en las personas o cosas. 12. Robo de vehículos automotores cometido con violencia en las personas o cosas en grado de tentativa. 13. Delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos. 14. Delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos en grado de tentativa. 15. Cuando de la práctica reiterada del activo, una persona menor de edad o quien no tenga la capacidad para comprender el significado del hecho, adquiera los hábitos del alcoholismo o la farmacodependencia, o forme parte de una asociación delictuosa o de la delincuencia organizada. 16. A quien pague o prometa pagarle con dinero u otra ventaja de cualquier naturaleza a una persona menor de 18 años o a un tercero para que aquella sostenga relaciones o actos sexuales o eróticos. 17. Pornografía con personas menores de edad o que no tienen la capacidad para comprender el significado del hecho. 18. Trata de personas. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Homicidio doloso. 2. Homicidio doloso en grado de tentativa. 3. Violación. 4. Violación en grado de tentativa. 5. Secuestro. 6. Secuestro en grado de tentativa. 7. Los delitos cometidos con medios violentos, siempre que se ocasionen daños graves en la integridad física de las personas, así como los cometidos con armas, explosivos u otros que por su naturaleza puedan generar peligro. 8. Contra quien obligue, procure, induzca o facilite a una persona menor de edad o quien no tenga la capacidad para comprender el significado del hecho o la capacidad de resistirlo al consumo de bebidas alcohólicas, narcóticos o sustancias tóxicas. 9. Contra quien obligue, procure, induzca o facilite a una persona menor de edad o quien no tenga la capacidad para comprender el significado del hecho o la capacidad de resistirlo a formar parte de una asociación delictuosa o de delincuencia organizada. 10. A quien obligue, procure, induzca o facilite a una persona menor de edad o quien no tenga la capacidad para comprender el significado del hecho o la capacidad de resistirlo a realizar a través de cualquier medio y sin fines de lucro actos eróticos o sexuales, así como exhibiciones corporales, lascivas o sexuales, públicas o privadas. 11. Pornografía de menores y contra quien no tenga la capacidad para comprender el significado del hecho o la capacidad de resistirlo. 12. Trata de personas. 13. Delitos previstos como graves en las Leyes Generales.

A partir de este análisis podemos concluir que el Código de Procedimientos Penales de Chihuahua va más allá del texto constitucional al incluir los delitos de secuestro exprés, extorsión, robo de vehículo, incitar a una persona menor de edad o incapaz al alcoholismo, farmacodependencia o a unirse a una asociación delictuosa o a la delincuencia organizada; pagar u ofrecer ventajas a personas menores de edad o incapaces para sostener actos sexuales o eróticos y la pornografía con menores de edad o personas incapaces, además del grado de tentativa de siete de los delitos listados.

En el caso del Estado de México la legislación local agrega al catálogo constitucional la tentativa de homicidio, la tentativa de violación, la tentativa de secuestro, inducir a menores de edad o incapaces a actos sexuales, eróticos o exhibiciones corporales lascivas o sexuales públicas o privadas; al alcoholismo, la drogadicción, a asociaciones delictuosas o delincuencia organizada; y los delitos previstos como graves en las leyes generales.

El análisis de la información recabada a través de las oficinas de información pública y la observación de audiencias, mostraron que –más allá de los riesgos para el proceso, las posibles penas a imponer y la oficiosidad– son determinantes para favorecer el uso de la prisión preventiva como medida cautelar.

De acuerdo con *el Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*⁶ de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el uso no excepcional de la prisión preventiva es uno de los problemas más graves y extendidos que enfrentan los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA). No sólo resulta violatoria del debido proceso, en particular en lo que toca a la presunción de inocencia, la libertad personal y de los derechos de las personas privadas de libertad, sino que refleja el fracaso del sistema de administración de justicia al no priorizar la dignidad de la persona humana y sus derechos fundamentales durante el proceso penal.

Aunque la legitimidad de las causales de procedencia de la prisión preventiva depende de que sean compatibles con la Convención Americana de los Derechos Humanos y no sólo de que estén contenidas en la normatividad interna del país, el análisis legislativo que realizamos muestra causales o criterios de aplicación contrarios a la Convención y los criterios de la CIDH que forman parte del parámetro de regularidad constitucional mexicano.

SEGUNDO: EL LENGUAJE. A pesar de que en México el promedio educativo es de 8.6 grados de escolaridad⁷, es decir, poco más de segundo año de secundaria, en ambos estados se observó el uso de frases y expresiones que resultaban confusas o de difícil comprensión para víctimas o personas imputadas, hecho que derivó en que señalaran no haber comprendido o pidieran aclaraciones. El siguiente cuadro muestra algunos ejemplos de esta situación observados y documentados durante las audiencias:

⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), . 30 de diciembre de 2013, pp. 60-83, <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/pdfs/informe-pp-2013-es.pdf> Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas, 30 de diciembre de 2013, pp. 60-83, <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/pdfs/informe-pp-2013-es.pdf>.

⁷ INEGI, "Escolaridad", Cuéntame, <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/escolaridad.aspx?tema=P> (consultado el 15 de agosto de 2014).

Cuadro 2: Explicaciones ininteligibles escuchadas en las audiencias en Chihuahua y Estado de México.

<p>Ejemplos de frases escuchadas en audiencia que generaron dudas o confusión entre las personas imputadas.</p>	<ul style="list-style-type: none">• “¿Autoriza que se tengan por reproducidos los hechos?”.• “Indique si tiene dependientes económicos”.• “Esta audiencia tiene efectos de citación para los comparecientes”.• “Que indique el imputado a este unitario si tiene alguna petición”.• “Procederemos a individualizar a los presentes”.• “Atendiendo a la manifestación de la fiscalía, este unitario considera improcedente su solicitud porque no ha sido judicializada la carpeta administrativa en los términos del Artículo 157 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México”.• “Hasta este momento no se surten estas hipótesis, por lo que se declara sin materia esta audiencia dejando a salvo los derechos que corresponden”.• “Se actualizan los supuestos del Artículo 289 del Código de Procedimientos Penales de Chihuahua para el procedimiento abreviado, por lo que el Ministerio Público debe exponer los hechos materia de la acusación”.• “Se impone la prisión preventiva por la exigencia legislativa del Artículo 173 del Código de Procedimientos Penales de Chihuahua, ya que las circunstancias no son suficientes para controvertir lo previsto por la ley”.• “Se actualiza la hipótesis del Artículo 165 fracción ii del Código de Procedimientos Penales de Chihuahua sin pasar por alto lo señalado por la defensa y sin prejuzgar sobre el asunto, por lo que se califica de legal la detención”.• “En virtud de los Artículos 20 constitucional y 282 del Código de Procedimientos Penales de Chihuahua, puede pedir que se resuelva su situación jurídica en esta misma audiencia o en un plazo de 72 ó 144 horas”.
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia con base en la información recolectada en la observación de audiencias.

Un lenguaje profundamente técnico dificulta la defensa de las personas imputadas y el acceso a la justicia de las víctimas u ofendidos, porque no tienen claros cuáles son sus derechos ni cuándo o cómo es que pueden intervenir en el proceso.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) ha documentado que los complicados tecnicismos legales utilizados en los procesos, la falta de asesoría jurídica gratuita y de calidad, la escasa divulgación de los derechos que tienen las personas involucradas en un proceso judicial y la deficiente información sobre las obligaciones institucionales, son algunos de los principales obstáculos que enfrentan los usuarios del sistema de justicia⁸.

“Estos obstáculos se traducen en impunidad, incredibilidad en el sistema de justicia, repetición de las violaciones a derechos humanos e indefensión de las víctimas y sus familiares”⁹.

Esta situación también dificulta la rendición de cuentas de los profesionales del sistema de justicia penal y la opacidad facilita la corrupción, como han demostrado investigaciones realizadas en la región¹⁰.

TERCERO: LA ORALIDAD EN RIESGO. El formalismo que impera en las audiencias penales del sistema de justicia acusatorio, está ligado al hecho de que los Juzgados de Distrito, con motivo del juicio de amparo, solicitan copia escrita de las actuaciones del proceso.

El juicio de amparo, salvo por cuatro casos¹¹, es escrito. Esto deriva de los artículos 117 y 178, los cuales piden los informes justificados –donde se explican las razones y fundamentos del acto que la persona afectada considera que son violatorios de sus derechos– deben incluir la copia certificada de las circunstancias que lo apoyen –si es un amparo indirecto– o el envío de los autos originales –si es un amparo directo–. El Artículo 260 incluso prevé una sanción¹² para las autoridades que no rindan el informe con justificación o lo hagan sin remitir, en su caso, la copia certificada completa y legible de las constancias necesarias para la solución del juicio constitucional.

Ha representado motivo de preocupación para académicos y profesionales del sistema de justicia penal¹³ el aparente dilema que se presenta entre los principios del proceso penal de oralidad, publicidad e intermediación con el carácter predominantemente escrito del proceso previsto en la Ley de Amparo.

⁸ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal. México*, 2008.

⁹ *Ibid*, párr.. 1983.

¹⁰ Véanse, por ejemplo, las investigaciones de Helen Beatriz Mack Chang, *Corrupción en la administración de justicia*, Revista Probidad, décima edición (septiembre-octubre 2000), <http://www.revistaprobidad.info/010/art06.html>; y de Julio Ríos-Figueroa, *Judicial Independence and Corruption Control: Evidence from Latin America*, Justice System Journal 33, núm. 2 (2012): 195-214, <http://www.researchgate.net/publication/228235388>.

¹¹ En el amparo por comparecencia previsto en el Artículo 117 de la Ley de Amparo, el desahogo de pruebas testimoniales y periciales; la exposición oral de alegatos, prevista en el Código Federal de procedimientos Civiles y en las audiencias celebradas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos del Acuerdo General 2/2006 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2008.

¹² Equivalente a una multa de 100 a mil días de salario mínimo general vigente.

¹³ Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Rubén Sánchez Gil, *El Juicio de Amparo y el Sistema Procesal Penal Acusatorio*, Setec, <http://Setec.egobierno.gob.mx/files/2013/03/El-juicio-de-amparo-y-el-sistema-procesal-penal-acusatorio.pdf>.

En todo caso, siguiendo los artículos 75 y 76 de la Ley de Amparo, el juez puede solicitar que el acto reclamado se pruebe como se hizo ante la autoridad responsable y recabar oficiosamente las pruebas rendidas ante la responsable y las actuaciones que estime necesarias para la resolución del asunto.

La existencia de métodos para el registro literal de las audiencias como la taquigrafía, la estenografía o la videograbación, deberían acabar con el dilema, sin embargo, se observó en las audiencias de las entidades estudiadas que persiste la lectura de los datos contenidos en las carpetas de investigación y los fundamentos legales, lo que alarga las audiencias y dificulta la comprensión de las partes.

CUARTO: UN DEBATE AUSENTE. Observamos dos extremos: audiencias donde las medidas cautelares habían sido negociadas por las partes de antemano, eliminando la necesidad del debate; y audiencias donde las partes citaban la ley sin presentar pruebas ni argumentos.

En el primer caso, el ejercicio de observación no permitía saber si la víctima u ofendido y la persona imputada formaron parte de la negociación o si ésta fue producto de un acuerdo entre el Ministerio Público y la Defensa. En este escenario, la transparencia del proceso se ve comprometida ya que las partes no exponen argumentos sobre la necesidad de la medida cautelar solicitada y el Juez se limita a ser un observador y a la ratificación de la solicitud del Ministerio Público.

En el segundo caso se observó que la falta de argumentos y de debate motivó un control vertical, es decir que el Juez fue quien determinó qué medida cautelar imponer en consideración a la ley, pero no necesariamente en términos de las posibilidades reales de las personas imputadas.

A pesar de que el sistema penal acusatorio tiene como objetivo hacer más eficiente y clara la procuración y administración de justicia, las audiencias de medidas cautelares observadas reflejaron la falta de preparación previa, de técnica y de espacios, para explicación clara y profunda por parte de la Defensa y el Ministerio Público.

El debate de la prisión preventiva fue uno de los parámetros observados de manera cualitativa para determinar la calidad de debate y de la información para verificar si el Ministerio Público demuestra que su uso obedece a la necesidad, racionalidad y proporcionalidad y si la Defensa cuenta con las herramientas argumentales suficientes para justificar el uso de una medida cautelar en libertad.

QUINTO: FALTA DE PREPARACION DE LAS PARTES. La premura o falta de técnica para llegar al debate de las audiencias fue un problema observado en ambas entidades.

Entre las audiencias observadas se documentó el uso de los recesos para que la Defensa pudiera conocer el contenido de la carpeta de investigación, entrevistar a la persona detenida o aclararles términos, dudas y diligencias que deben llevarse a cabo como parte del proceso penal.

También se observó, en el 5.5 por ciento de las audiencias estudiadas, que la Defensa solicitó al juez invalidar los argumentos del Ministerio Público en virtud de "los derechos humanos", pero no presentó la argumentación correspondiente ni supo explicar de

qué manera podría aplicarse un control convencional al caso o qué derechos humanos estaban siendo vulnerados.

El papel del Ministerio Público no fue muy diferente. En una de las entidades observadas, los agentes dieron lectura entera a la carpeta de investigación más de una vez a lo largo de la audiencia en lugar de exponer su teoría del caso o apuntar los datos de prueba que acompañaban a cada uno de sus argumentos. En la otra, el Ministerio Público revisó la carpeta de investigación junto con la Defensa, algunas veces incluso en presencia de la persona imputada, para identificar la mejor estrategia a seguir en la audiencia.

En términos de debido proceso esto se traduce en una limitación para la calidad de la Defensa por el desconocimiento sobre el caso y la falta de preparación adecuada y suficiente de una teoría del caso y la consecuente estrategia de litigación.

Los resultados de esta investigación pueden servir tanto para la toma de decisiones de los profesionales del sistema de justicia penal acusatorio, como para que las instituciones replanteen algunas de sus políticas públicas sobre protección, promoción, respeto y garantía de los derechos humanos así como su incorporación al proceso penal, en particular en el debate de las medidas cautelares, en los términos previstos por el Artículo 1 constitucional.

Los estados objeto de estudio y otras entidades pueden beneficiarse de las recomendaciones aquí señaladas para reformular sus propias estrategias o como una guía de buenas prácticas. Por otra parte, esta investigación busca facilitar la comprensión de qué son y cómo funcionan las medidas cautelares dentro del sistema penal acusatorio.

Según se ha observado a lo largo de esta investigación, el uso de las medidas cautelares en libertad tropieza constantemente con el uso indiscriminado, irracional u oficioso de la prisión preventiva y con la baja calidad del debate de las partes.

Este informe está estructurado en cuatro secciones: La primera describe la metodología y el marco teórico. La segunda sección desarrolla de manera más exhaustiva la normatividad a partir de los parámetros de regularidad constitucional y hace un análisis comparado de la legislación nacional, internacional y estatal. En la tercera sección se expone el diseño de investigación mediante la construcción de indicadores y se manifiestan las limitaciones metodológicas; y la cuarta sección analiza las audiencias observadas.

Los métodos utilizados abarcan la revisión de la normatividad, la construcción de indicadores y la asistencia a audiencias. El marco teórico contempla el análisis de los estándares de derechos humanos en la materia, así como una breve revisión de la literatura. Por último, se presenta una recapitulación de los principales hallazgos y las conclusiones generales.

1. METODOLOGÍA Y MARCO TEÓRICO

Esta sección describe los métodos utilizados para la recopilación y sistematización de los datos utilizados en esta investigación.

Aquí explicamos los estándares constitucionales de derechos humanos a partir de la interpretación que se hizo en la contradicción de tesis 293/2011 resuelta por la SCJN, así como los previstos en los instrumentos internacionales, interamericanos y nacionales sobre la protección de los derechos humanos en el debate e imposición de medidas cautelares y en particular sobre el uso de la prisión preventiva. Por último, se identifican los enfoques y aportaciones de los estudios más relevantes sobre estos temas.

1.1. Métodos utilizados

Solicitamos a las oficinas de información pública de los estados de Chihuahua y Estado de México datos estadísticos sobre el uso de medidas cautelares en el período del 1 de enero de 2010 al 30 de junio de 2014.

La selección de estos estados obedece a que fueron estos dos de los primeros que comenzaron a operar el nuevo sistema penal en la totalidad de su territorio. De acuerdo con los criterios para medir el grado de implementación de la reforma penal en las entidades federativas definidos por la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC), Chihuahua y el Estado de México se encuentran en la categoría de operación total, ya que cumplen con los siguientes requisitos: 1) Cuentan con una instancia encargada de coordinar, evaluar y dar seguimiento a la operación del sistema de justicia penal; 2) Tienen la normatividad básica¹⁴ e intermedia¹⁵ en vigencia; y 3) Se encuentran en operación total del sistema de justicia penal en todo el territorio y en todos los tipos de delitos¹⁶.

La metodología del presente informe incluyó los siguientes aspectos:

- 1) **Análisis legislativo:** Estudiamos y comparamos el marco normativo previsto en los tratados internacionales, la Constitución, la jurisprudencia interamericana, la mexicana

¹⁴ La reforma penal se ve reflejada en la Constitución estatal, Código de Procedimientos Penales o Código Procesal Penal.

¹⁵ La reforma penal ya puede verse en la Ley Orgánica de la Procuraduría estatal, Ley Orgánica del Poder Judicial; Ley de Defensoría Pública; Ley de Mecanismos Alternativos de Resolución de Controversias; Ley de Ejecución de Sanciones; Código Penal; Ley de Justicia Restaurativa.

¹⁶ Setec, *Metodología para la Clasificación y Estratificación de las Entidades Federativas*, 20 de noviembre de 2013, http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:LKQAhxuSGRWJ:cjj.gob.mx/pages/juiciosorales/descarga%3Fdocumento%3DMETODOLOGIA_EVALUACION_SETEC_NOV2013.pdf+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=mx (consultado el 6 de julio de 2014). Aunque la Setec dio a conocer en mayo de 2014 una nueva metodología para la clasificación y estratificación de las entidades federativas según su nivel de avance en el proceso de implementación de la reforma judicial, para esa fecha aún se estaba en la fase de aplicación de la encuesta de evaluación en las 32 entidades federativas. A lo largo de este reporte aún se hace referencia a la clasificación anterior porque al día de hoy, no se han hecho públicos los resultados por entidad federativa de acuerdo con la nueva metodología. Véase: http://www.Setec.gob.mx/es/Setec/Metodologia_para_Clasificacion_y_Estratificacion_de_Entidades_Federativas

- na y las legislaciones de los estados de Chihuahua y Estado de México así como el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) en lo que refiere a los derechos humanos involucrados en el debate e imposición de medidas cautelares.
- 2) **Construcción de indicadores:** Los datos estadísticos para la construcción de indicadores fueron recabados a través de solicitudes formales de información a las oficinas de información pública de los órganos judiciales de Chihuahua y Estado de México. También se consultaron los portales de los tribunales superiores de justicia en busca de información sobre el nuevo sistema penal acusatorio.
 - 3) **Observación de audiencias de medidas cautelares:** Se realizaron observaciones de audiencias en los juzgados de garantía de los distritos de Bravo en Chihuahua y Ecatepec en Estado de México, con un total de 11 horas y 20 minutos efectivas en el primer caso y 28 horas en el segundo, debido a la duración de las audiencias en una y otra entidad. La investigación presencial sirvió para obtener información que no se hubiera podido conocer de otra manera, tal como el tipo de medios probatorios que acompañaron los argumentos presentados en la audiencia, las características del debate, los argumentos considerados por el Juez para resolver y la actuación de la Defensa y el Ministerio Público. Con los datos recabados construimos una base de datos que permitió identificar posibles riesgos para los derechos humanos involucrados en el proceso penal y situaciones en que su actuación los puso en riesgo. Aunque no es posible sistematizar este tipo de información por su nivel de concreción, sí podemos señalar estas conductas desde un análisis más cualitativo.

1.2. Revisión de la literatura

Esta investigación analiza el uso de todas las medidas cautelares aplicables en Chihuahua y Estado de México pero se concentra en la prisión preventiva por ser una medida excepcional cuya necesidad debe ser probada por el Ministerio Público independientemente de los argumentos de la Defensa, con este fin estudiaremos los documentos y trabajos anteriores sobre este tema.

La CIDH ha definido la prisión preventiva como la privación de la libertad de una persona por órdenes de las autoridades judiciales ante la sospecha de que ha cometido un delito sin que haya una sentencia firme en su caso¹⁷. La prisión preventiva no es una sanción, es una medida cautelar cuyo objetivo es llevar a cabo el juicio ya que disminuye las posibilidades de que la persona imputada no se presente a las audiencias o que se pierdan o destruyan las pruebas.

Existen distintos criterios sobre el uso excepcional, racional y proporcional de la prisión preventiva que derivan de los instrumentos internacionales como tratados, pactos, convenciones y jurisprudencia. Una preocupación frecuente en todos ellos es el posible abuso de la prisión preventiva.

¹⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, 30 de diciembre de 2013, <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/pdfs/informe-pp-2013-es.pdf>.

En nuestro país, la prisión preventiva se ha identificado –erróneamente– como un mecanismo orientado a reducir la incidencia delictiva, disminuir la inseguridad ciudadana, proteger a la sociedad o garantizar la reparación del daño. Sin embargo, Guillermo Zepeda Lecuona en *Los mitos de la prisión preventiva en México*¹⁸ explica que aunque el número de personas en prisión preventiva crece constantemente, la delincuencia se mantiene igual; la ciudadanía se sigue sintiendo vulnerable ante el crimen y tiene poca confianza en las instituciones estatales.

Cabe señalar que gran parte de las personas en prisión preventiva no representan un peligro para la sociedad y están allí por delitos menores; además, no se garantiza la reparación del daño a las víctimas porque la prisión preventiva suele implicar la pérdida de ingresos económicos para el procesado y su empobrecimiento por los costos del proceso¹⁹.

Las cifras del Centro Internacional para Estudios Penitenciarios (ICPS por sus siglas en inglés) indican que en México el 43.1 por ciento de la población penitenciaria estará en prisión preventiva para 2014²⁰ mientras que de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2014, la percepción de inseguridad es del 73.3 por ciento y la cifra de delitos no denunciados o que no derivaron en una averiguación previa es del 93.8 por ciento²¹.

El informe de *Seguridad Pública y Justicia 2010. Principales indicadores* de INEGI señala que el número de centros penitenciarios llegó a su máximo histórico entre 2004 y 2005, periodo en el que se mantuvieron en 454 y 455. Aunque su número disminuyó hasta 431 en el 2009, los espacios disponibles en las prisiones han aumentado constantemente desde 1990 en un total de 180 por ciento mientras que la población penitenciaria creció 140 por ciento.

“Aunque la capacidad instalada ha crecido en mayor proporción que la población carcelaria, el déficit se ha aumentado en términos reales. (...)La serie histórica permite concluir que la sobrepoblación en los centros penitenciarios tiene una tendencia al alza que sólo un cambio de política carcelaria y criminal podría corregir. La información empírica ha demostrado que no se pueden construir suficientes cárceles cuando existen aumentos drásticos de penas privativas de libertad enmarcados en una política criminal basada en el encarcelamiento, y cuando la prisión preventiva es tan dominante como en el sistema penal mexicano”²².

¹⁸ Guillermo Zepeda Lecuona, *Los mitos de la prisión preventiva en México*, Open Society Institute. México, 2004 <http://www.corteidh.or.cr/tablas/23256.pdf>

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ International Centre for Prison Studies (ICPS), *World prison brief: Mexico*, “Pre-trial/remand prison population: trend”, <http://www.prisonstudies.org/country/mexico> (consultado el 15 de agosto de 2014).

²¹ INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2014*, Boletín de Prensa Núm. 418/14, 30 de septiembre de 2014, pág.1. <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2014/septiembre/comunica11.pdf>. Los resultados completos de esta encuesta pueden consultarse en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2014/default.aspx>

²² INEGI. *Seguridad Pública y Justicia 2010. Principales indicadores*. Págs. 12-13. http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/continuas/sociales/seg_y_just/2010/Internet_SPyJ%202010_Princi_Ind_1.pdf

Estadísticas del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social del Sistema Penitenciario Nacional indican que en México, hasta agosto de 2014, existían 257 mil 807 personas en prisión por delitos tanto del fuero local como del fuero federal. De éstas 145 mil 226, el 56.3 por ciento, habían sido sentenciadas, mientras que 112 mil 581, que equivale al 43.7 por ciento, estaban a la espera de que concluyera su proceso.

A nivel federal hay 49 mil 755 personas en prisión, de las cuales 25 mil 945, el 52.1 por ciento, están procesadas y 23 mil 810, el 47.9 por ciento, están sentenciadas. A nivel local, las cifras muestran un menor uso de la prisión preventiva ya que de las 208 mil 52 personas en prisión por delitos del fuero común el 33.6 por ciento, 86 mil 636, no había recibido aún una sentencia. Esto significa que en México, a nivel local, por cada 100 mil habitantes hay 77 personas esperando sentencia privadas de su libertad²³.

En los estados que son objeto de este informe, Chihuahua y Estado de México, la tasa de personas en prisión preventiva supera la media nacional con 205.05 por cada 100 mil habitantes en el primer caso y 146.14 personas por cada 100 mil habitantes, en el segundo.

En Chihuahua, el 51.30 por ciento de las 6 mil 985 personas acusadas por delitos del fuero común esperan sentencia en prisión, situación que comparte el 40.88 por ciento de la población penitenciaria en el Estado de México, de las 22 mil 30 privadas de su libertad²⁴.

De acuerdo con el *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas de la CIDH*, muchos Estados hacen un uso excesivo y arbitrario de la prisión preventiva; o no garantizan suficientemente los derechos a la vida y a la integridad física de las personas sujetas a esta medida cautelar.

Lo anterior ocasiona que se violen los derechos humanos de las personas, quienes al ser privadas de su libertad sufren los impactos económicos, sociales y psicoemocionales de perder sus fuentes de ingresos y el contacto con sus familias y comunidades; así como los riesgos de ser encarcelados en las mismas prisiones que las personas que ya purgan sus condenas, donde quedan expuestas a condiciones de hacinamiento, violencia, corrupción, insalubridad y al control de grupos ilegales de poder dentro de los centros penitenciarios²⁵.

Ya que la prisión preventiva representa una contradicción al principio de presunción de inocencia de las personas imputadas de un delito y entra en conflicto con su derecho

²³ Cifras propias obtenidas a partir de las cifras de población 2010 de INEGI disponibles en <http://www.inegi.org.mx/> y las estadísticas del sistema penitenciario nacional para agosto de 2014 del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social en <http://www.cns.gob.mx//portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/1350346//archivo>

²⁴ Cifras propias obtenidas a partir de las cifras de población 2010 de INEGI disponibles en <http://www.inegi.org.mx/> y las estadísticas del sistema penitenciario nacional para agosto de 2014 del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social en <http://www.cns.gob.mx//portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/1350346//archivo>

²⁵ Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2012. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Noviembre 2013. http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/programas/dnsp_2012.pdf

a llevar el proceso penal en libertad, la CIDH estableció una serie de criterios²⁶ para la aplicación de la prisión preventiva, cuyo uso debe ser excepcional. La siguiente tabla resume los criterios señalados por la CIDH:

Cuadro 3. Condiciones para la aplicación de la prisión preventiva según la CIDH.

Criterios CIDH	Descripción
Causas legítimas	<p>De acuerdo al Sistema Interamericano, los únicos fines legítimos que se puede perseguir con la prisión preventiva son asegurar que la persona imputada no impedirá el desarrollo del procedimiento ni eludirá la acción de la justicia.</p> <p>Criterios como la peligrosidad de la persona imputada, la posibilidad de que cometa otro delito o la repercusión social del hecho, no pueden ser considerados como causales porque entonces la prisión preventiva se volvería un castigo anticipado, ya que se estaría aplicando antes de que haya una sentencia condenatoria.</p> <p>En cuanto a la gravedad de los hechos imputados, la severidad de la pena, el tipo de delito o la reincidencia, éstos pueden considerarse como algunos de los elementos al momento de evaluar la medida en un caso concreto; pero de ninguna forma pueden utilizarse como único argumento para su aplicación ni como justificación de la prolongación excesiva de la prisión preventiva, ya que siempre debe haber una consideración individualizada de las circunstancias específicas en cada caso.</p>

²⁶ Estos criterios fueron establecidos por la CIDH a partir de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual está ratificada por México y de las decisiones y tesis que ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) a lo largo del tiempo. Cabe señalar que el Artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las personas en México gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales firmados por el Estado Mexicano y que su interpretación deberá hacerse favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia. En la resolución a la contradicción de tesis 293/2011 en la que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se pronuncia sobre el posicionamiento jerárquico de los tratados internacionales en relación con la Constitución y el valor de la jurisprudencia emitida por la CIDH. Sobre la primera cuestión, la Corte sostuvo que las normas de derechos humanos, con independencia de sí, se encuentran en tratados internacionales o en la Constitución, no se relacionan de manera jerárquica entre ellas; sin embargo, cuando exista una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos en la Constitución, deberá prevalecer lo que indique la norma constitucional. Sobre el segundo punto, el Pleno determinó que la jurisprudencia de la Corte IDH es vinculante para los todos los órganos jurisdiccionales mexicanos, sin importar si México fue parte o no en el litigio ante dicho tribunal. Sin embargo, tal reconocimiento no es ilimitado, pues la vinculación a los precedentes emitidos por la Corte IDH no necesariamente es igual en aquellos casos en los que el Estado mexicano ha sido parte que en donde no lo ha sido. En este tenor, aunque los criterios definidos por la Comisión sólo representan un “modelo ideal” que actualmente no es aplicable por completo al marco jurídico mexicano, aunque en principio podrían incorporarse a él si se presentaran casos en la Corte Interamericana en los que esta fallara en contra de las normas mexicanas.

Criterios CIDH	Descripción
Motivos e indicios suficientes	<p>Para que se autorice la prisión preventiva como medida cautelar, el Ministerio Público debe ofrecer información que demuestre que la persona imputada representa un riesgo procesal, no conjeturas o intuiciones abstractas, por lo que el parte policial no puede ser el único sustento para ordenar esta medida.</p> <p>La justicia no puede funcionar en atención a patrones, estereotipos o fórmulas preestablecidas en las que sólo se verifiquen ciertas condiciones del acusado, sin que se den razones fundadas que justifiquen la necesidad y proporcionalidad de mantenerlo en custodia durante el juicio 268. En efecto, corresponde al tribunal y no al acusado o a su Defensa acreditar la existencia de los elementos que justifiquen la procedencia de la prisión preventiva.</p>
Necesidad	<p>Para solicitar la imposición de la prisión preventiva, se debe demostrar de manera suficiente que las otras medidas cautelares aplicables no bastarían para garantizar que la persona imputada acuda a las audiencias. La necesidad de esta medida debe estar respaldada por circunstancias objetivas, no en patrones, estereotipos o fórmulas preestablecidas. Por otro lado, la prisión preventiva no debe prolongarse si en algún momento dejaran de existir las razones que señaló el Ministerio Público para justificarla en primer lugar.</p>
Proporcionalidad	<p>La medida cautelar impuesta a una persona imputada debe corresponder al riesgo que representa para cumplir con los fines del proceso.</p>
Razonabilidad	<p>La duración de la prisión preventiva debe limitarse al plazo en que se requiere su uso para que no se convierta en un castigo anticipado. El plazo debe obedecer a una valoración objetiva de las características del hecho y su dificultad probatoria, de si el imputado obstaculizó deliberadamente la acción de la justicia, si faltó a comparecer o si trató de fugarse.</p>
Plazos máximos	<p>Cuando se ha excedido el plazo razonable para privar a una persona imputada de su libertad para que el proceso penal pueda llevarse a cabo, se le debe dejar en libertad puesto que es inocente en tanto no se haya probado su culpabilidad. La persona imputada debe ser liberada sin importar la naturaleza de la ofensa, la complejidad del caso, ni si persisten los argumentos que justificaron la aplicación de la prisión preventiva. Tampoco se puede prolongar la medida argumentando que la Defensa haya usado técnicas dilatorias, como se conoce a aquéllas que sólo sirven para alargar el proceso.</p>

Criterios CIDH	Descripción
<p>Autoridad competente</p>	<p>El juicio acerca del riesgo procesal y con él la responsabilidad de imponer la prisión preventiva, de autorizar su continuación y de imponer medidas alternativas, sólo puede estar a cargo de un Juez. Los fiscales no son autoridades idóneas para decretar la detención preventiva, toda vez que no se puede considerar, salvo que el Estado demuestre que poseen la objetividad e imparcialidad necesaria para ser considerados como funcionarios autorizados por la ley para ejercer funciones judiciales.</p> <p>Al solicitar la aplicación de la prisión preventiva, los fiscales deberían manifestar por cuánto tiempo la piden y fundamentar su solicitud porque es contrario a las normas y estándares vigentes en el derecho internacional de los derechos humanos el que los fiscales pidan de manera reiterada, automática e inmotivada el término máximo de prisión preventiva que les permite la ley, sin atender las características específicas del caso. Los Jueces, por su parte, deberían establecer claramente en la resolución que ordena la prisión preventiva cuáles son los límites temporales de la misma.</p>
<p>Proceso decisorio</p>	<p>El juzgador debe examinar todos los hechos y argumentos a favor o en contra de la existencia de los peligros procesales que justificarían su aplicación o mantenimiento, según sea el caso. Los autos que decretan la prisión preventiva deben partir de un análisis sustantivo, no simplemente formal, de cada caso.</p> <p>La celebración de una audiencia previa sobre la procedencia de la prisión preventiva, además de garantizar el principio de inmediación, permite, entre otras cosas, que la persona imputada y su Defensa conozcan con antelación los argumentos a partir de los cuales se infiere el riesgo de fuga o de interferencia con las investigaciones.</p> <p>La oralidad garantiza la posibilidad de discutir todas las cuestiones vinculadas con la aplicación de la medida cautelar. Todo acusado tiene derecho a ser escuchado por el Juez y argüir personalmente contra su detención, la detención preventiva no debería decidirse solamente con vista al expediente del caso. Los servicios de evaluación y supervisión previos al juicio u oficinas de medidas alternativas y sustitutivas han demostrado ser una buena práctica para este proceso.</p>
<p>Asistencia legal efectiva</p>	<p>Toda persona inculpada de un delito tiene derecho durante el proceso, entre otras, a las siguientes garantías mínimas: comunicación previa y detallada de la acusación formulada; concesión del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa; y el derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, si no se defiende por sí mismo ni nombra defensor dentro plazo establecido en la ley.</p>

Criterios CIDH	Descripción
Control judicial y recursos	<p>El análisis de la autoridad competente no puede reducirse a una mera formalidad, sino que debe examinar las razones invocadas por el demandante y manifestarse expresamente sobre ellas, de acuerdo a los parámetros establecidos por la Convención Americana, como lo son la garantía de imparcialidad del juzgador y al derecho a ser oído como presupuestos del debido proceso legal.</p> <p>El derecho de toda persona arrestada o detenida de acceder al control de la legalidad de su detención requiere que el tribunal competente examine no sólo el cumplimiento de los requisitos de procedimiento establecidos en la legislación nacional, sino también la razonabilidad de la sospecha en la que se sustenta la detención y la legitimidad de sus fines. El control jurisdiccional no se refiere exclusivamente a las circunstancias de la detención, sino también a la continuidad de la misma.</p>
Revisión periódica	<p>En atención al derecho a la presunción de inocencia y al carácter excepcional de la prisión preventiva, surge el deber del Estado de revisar periódicamente la vigencia de las circunstancias que motivaron su aplicación inicial. Este ejercicio de valoración posterior se caracteriza por el hecho de que, salvo evidencia en contrario, el riesgo procesal tiende a disminuir con el paso del tiempo, por lo que la explicación que ofrezca el Estado de la necesidad de mantener a una persona en prisión preventiva debe ser más convincente y mejor sustentada.</p> <p>El juez no tiene que esperar a dictar sentencia absolutoria o a que venzan los plazos máximos legales para decretar el fin de la medida. En cualquier momento en que parezca que no están presentes las condiciones iniciales que justificaron la aplicación de la prisión preventiva, "deberá decretarse la libertad sin perjuicio de que el proceso respectivo continúe".</p>

Fuente: Elaboración propia con base en lo señalado por la cidh en su Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas, 30 de diciembre de 2013, págs. 60-83, <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/pdfs/informe-pp-2013-es.pdf>.

Uno de los Artículos constitucionales reformados en junio de 2008, el 19, limitó el uso de la prisión preventiva oficiosa a sólo 10 delitos y determinó que su duración no podría ser mayor a la pena del delito o a un máximo de 2 años.

Con esta reforma, se buscó limitar las razones por las que el Ministerio Público puede solicitar la prisión preventiva y reducir el catálogo de delitos graves para los que se aplica la prisión preventiva oficiosa. Sin embargo, la reforma no se ajusta por completo

a los parámetros de la CIDH sobre la presunción de inocencia, como puede verse en la oficiosidad de la prisión preventiva establecida en el Artículo 19 constitucional.

Este Artículo señala que 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 texto constitucional también apunta 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 como armas 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 de la salud²⁷. Además, la Constitución deja abierta la puerta para que el poder legislativo establezca en las leyes secundarias criterios adicionales para la solicitud de la prisión preventiva y amplíe el catálogo de delitos en los que se aplica la prisión preventiva oficiosamente²⁸.

²⁷ Diario Oficial de la Federación, 14 de julio de 2011, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5200827&fecha=14/07/2011

²⁸ Inicialmente, la reforma estaba diseñada para que cada estado tuviera la libertad de reformar su propio código de procedimientos penales; sin embargo, la reforma constitucional del 18 de octubre del 2013 otorgó al Congreso la facultad de expedir leyes generales para regular la materia procesal penal, la ejecución de las sentencias y los medios alternativos de solución. Derivado de ello, el Congreso aprobó el Código Nacional de Procedimientos Penales, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 5 de abril de 2003. Dicho código entrará en vigor gradualmente de acuerdo con un programa establecido entre el Poder Judicial de la Federación, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Gobernación y el Congreso de la Unión, a más tardar el 18 de junio de 2016. Los estados lo implementarán conforme a programas que emitan sus legislaturas y sus poderes judiciales locales.

2. ANÁLISIS LEGISLATIVO

Para comprender la incorporación de los derechos humanos al debate de las medidas cautelares dentro del proceso penal acusatorio, en esta sección se analizará el parámetro de regularidad constitucional, es decir, cuáles son los derechos que están en la Constitución y que sirven como marco de referencia, y cómo le son aplicables tratados y convenciones internacionales, la jurisprudencia interamericana, el CNPP y las legislaciones de Chihuahua y el Estado de México.

2.1. Marco normativo constitucional

En México los estándares de protección de derechos humanos se modificaron a partir de la reforma al Artículo 1º constitucional del 10 de junio de 2011²⁹, en ella queda asentado el principio pro persona.

Este principio implica que la interpretación jurídica siempre debe buscar el mayor beneficio para la persona, es decir que debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trata de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio.

El principio pro persona, según señala una tesis aislada anterior a la reforma, debe aplicarse de forma obligatoria³⁰ conforme a lo previsto por el Artículo 133 constitucional, que apunta que los tratados internacionales forman parte de los parámetros de regularidad constitucional de nuestro país. El principio pro persona se desprende de los artículos 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el 7 y el 20 de mayo de 1981, respectivamente.

Sin embargo, una vez que el principio se incluyó textualmente en la Constitución en 2011, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) tuvo que definir tanto cuál era la posición jerárquica de los tratados internacionales en materia de derechos humanos frente a la Constitución, como cuál es el valor de la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el sistema jurídico nacional.

La SCJN discutió estos temas al resolver la contradicción de tesis 293/2011 a raíz de las sesiones que sostuvo los días 26, 27 y 29 de agosto y 2 y 3 de septiembre de 2013³¹.

Por mayoría de 10 votos, la SCJN sostuvo que existe un reconocimiento en conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

²⁹ Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF, 10 de junio de 2011

³⁰ PRINCIPIO PRO HOMINE. SU APLICACIÓN ES OBLIGATORIA, [TA]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXI, febrero de 2005; Pág. 1744. I.4º.A.464 A. Engrose de la contradicción de tesis 293/2011 sesionado el 3 de septiembre de 2013, SCJN, <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=129659>

³¹ Engrose de la contradicción de tesis 293/2011 sesionado el 3 de septiembre de 2013. Puede consultarse en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=129659>

Además, se estableció que de la interpretación del contenido de las reformas constitucionales del 6³² y 10 de junio³³ de 2011, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos. Sin embargo, también resolvieron que cuando la Constitución establezca una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos ésta debe prevalecer.

Con esto la SCJN determinó que, sin importar su fuente, los derechos humanos son el parámetro de control de regularidad constitucional conforme al cual debe analizarse la validez de todas las normas y actos de autoridad que forman parte del ordenamiento jurídico mexicano.

Al resolver sobre el valor de la jurisprudencia emitida por la Corte IDH, por mayoría de 6 votos, la SCJN determinó que es vinculante para todos los órganos jurisdiccionales, siempre que el precedente favorezca en mayor medida a las personas.

Sin importar si México fue o no parte del litigio ante la Corte IDH, la SCJN consideró que la jurisprudencia de ese órgano es una extensión de los tratados internacionales ya que determina el contenido de los derechos humanos³⁴, por lo que los juzgadores deben tomar en cuenta:

1. Cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado mexicano haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento.
2. En todos los casos en que sea posible debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional.
3. De ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorable para la protección de los derechos humanos de las personas.

De esta manera, la protección de los derechos humanos en México adquirió un espectro más amplio a partir del control de convencionalidad³⁵, como se denomina a la herramienta con la que cuentan los jueces para contrastar las normas generales internas con normas del sistema convencional internacional, como tratados, reglamentos o jurisprudencia, a fin de garantizar la mayor protección a los derechos de las personas.

En un caso extremo, el control de convencionalidad puede llevar a que una norma interna deje de ser aplicada por violar o vulnerar los derechos previstos en los instrumentos internacionales que los países firman con la intención de incorporar normas que permitan la aplicación del tratado internacional; derogar normas que vayan contra lo

³² Esta reforma incluyó el artículo 94 constitucional, 103, 104 y 107 fracciones I y II; el inciso a) de la fracción III; las fracciones IV, V, VI y VII; el inciso a) de la fracción VIII; las fracciones IX, X, XI, XIII, XVI y XVII y se deroga la fracción XIV. Diario Oficial de la Federación, 6 de junio de 2011 http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5193266&fecha=06/06/2011

³³ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/cPEUM_ref_194_10jun11.pdf

³⁴ Crónicas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sinopsis de asuntos destacados del Tribunal en Pleno. Caso Radilla Pacheco. Sesiones del 4, 5, 7, 11, 12 y 14 de julio de 2011. Puede consultarse en <https://www.scjn.gob.mx/Cronicas/Sinopsis%20Pleno/TP-140711-mblr-912.pdf>

³⁵ Corte IDH. Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154. Párr. 124

que dice el tratado; adopción de medidas orientadas a prevenir, investigar y sancionar posibles violaciones a los derechos amparados en el tratado.

En este sentido es importante analizar cuáles son los marcos normativos internacional y nacional.

2.2. Fuentes internacionales e interamericanas

Al término de la Segunda Guerra Mundial, el 10 de diciembre de 1948, se creó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que compila los principios universales básicos que deben ser protegidos por un régimen de Derecho. Este cuerpo normativo, al que México se suscribió desde su origen, indica en su artículo 9 que nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso, ni desterrado.

A este instrumento se sumó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del 16 de diciembre de 1966, aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el 18 de diciembre de 1980 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1981. De acuerdo con su artículo 9.3, la prisión preventiva no debe ser la regla general entre las personas que esperan a ser juzgadas, aunque reconoce que la libertad de la persona acusada podrá depender de garantías que aseguren su comparecencia en el juicio, o en cualquier otro momento de proceso y, en su caso, para la ejecución del fallo.

Sobre este punto en particular, el Gobierno mexicano emitió una declaración interpretativa en la que precisa que de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus leyes reglamentarias, toda persona goza de las garantías en materia penal, por lo que nadie podrá ser detenido o preso ilegalmente. Sin embargo, si por falsedad en la denuncia o querrela, cualquier persona ve vulnerado este derecho tiene, entre otras cosas, la facultad de obtener una reparación efectiva y justa³⁶.

Poco después, el 22 de noviembre de 1969, nació la Convención Americana sobre Derechos Humanos que la Cámara de Senadores aprobó el 18 de diciembre de 1981 y cuyo decreto fue publicado el 7 de mayo de 1981 en el Diario Oficial de la Federación. El artículo 7.3 de la Convención señala que los Estados tienen la obligación de no restringir la libertad del detenido más allá de los límites estrictamente necesarios para asegurar que no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones ni eludir la acción de la justicia.

A raíz de la Convención Americana y con el establecimiento el 22 de mayo de 1979 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) se ha creado jurisprudencia sobre los estándares aplicables a las medidas cautelares y en particular sobre el uso de la prisión preventiva, como la más severa de éstas.

En 2006, con el caso López Álvarez contra Honduras, la Corte IDH resolvió que la regla debe ser la libertad del procesado mientras se resuelve acerca de su responsabilidad penal ya que la prisión preventiva es la medida más severa que se puede imponer

³⁶ <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D47.pdf>

al imputado, y por ello debe aplicarse excepcionalmente y debe estar limitada por los principios de legalidad, presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad, indispensables en una sociedad democrática y por ello debe aplicarse excepcionalmente³⁷.

En sus sentencias de los casos Bayarri contra Argentina, de 2008, y Barreto Leiva contra Venezuela, de 2009, la Corte IDH expresó que cuando el plazo de la prisión preventiva sobrepasa lo razonable, el Estado podrá limitar la libertad del imputado con medidas distintas de la privación de libertad, menos lesivas y que aseguren su comparecencia al juicio. Este derecho implica la obligación judicial de tramitar con mayor diligencia y prontitud los procesos penales en los que la persona imputada se encuentre privada de libertad³⁸.

La Corte también estableció en la sentencia de Barreto Leiva que para restringir el derecho a la libertad personal a través de medidas como la prisión preventiva, deben existir indicios suficientes que permitan suponer razonablemente que la persona sometida a proceso ha participado en el ilícito que se investiga pero advierte 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: asegurar que el acusado no impedirá el desarrollo del procedimiento ni eludirá la acción de la justicia.

Por otra parte, precisa que la prisión preventiva debe obedecer al principio de proporcionalidad, en virtud del cual una persona considerada inocente no debe recibir igual o peor trato que una persona condenada. Esto significa que el Estado debe evitar que la medida cautelar sea igual o más gravosa para la persona imputada que la pena que se espera en caso de ser condenada.

En la sentencia del caso Bayarri, la Corte IDH precisa que la prisión preventiva no debe prolongarse cuando no subsistan las razones que motivaron la adopción de la medida cautelar, por lo que las autoridades nacionales deben valorar la pertinencia o no del mantenimiento de las medidas cautelares que emiten conforme a su propio ordenamiento y ofrecer los fundamentos suficientes que permitan conocer los motivos por los cuales se mantiene la restricción de la libertad que, para ser 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.

Por otra parte, la Corte resolvió que el Juez no tiene que esperar hasta el momento de dictar sentencia absolutoria para que una persona detenida recupere su libertad, sino que 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. Esto significa que el Juez debe decretar la libertad de la persona

³⁷ Corte IDH. Caso López Álvarez vs. Honduras. *Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141. Párrs. 67 a 69.

³⁸ Corte IDH. Caso Barreto Leiva vs. Venezuela. *Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206. Párrs. 111, 119, 12, 122.

Corte IDH. Caso Bayarri vs. Argentina. *Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de octubre de 2008. Serie C No. 187. Párrs. 69, 70, 74, 76.

imputada en el momento en que la prisión preventiva no satisfaga estas condiciones sin perjuicio de que el proceso continúe ya 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.

A esto se suma la resolución de la Corte IDH en el caso Fermín Ramírez contra Guatemala³⁹, de 2005, misma que apunta el problema que plantea el argumento de la peligrosidad de la persona imputada no sólo respecto de las garantías del debido proceso, sino como una expresión del ejercicio del poder punitivo del Estado frente las características personales de quien realizó la conducta y no del hecho cometido.

Valorar la peligrosidad de la persona imputada tienen como consecuencia que a los hechos por los que se le acusa se suman un perjuicio sobre sus posibilidades de cometer un delito en el futuro, por lo que la persona es sancionada no por lo que ha hecho sino por lo que es, lo que resulta contrario a los derechos humanos y al principio de legalidad⁴⁰ que prevé la Convención Americana.

De este análisis se desprenden las siguientes conclusiones sobre el parámetro de control de regularidad constitucional derivado de las fuentes internacionales:

1. La regla general, con base en la presunción de inocencia y el derecho a la libertad personal, es que todas las personas tienen derecho a llevar su proceso penal en libertad, por lo que las medidas cautelares deben ser las estrictamente necesarias para asegurar que el acusado no impida el desarrollo eficiente de las investigaciones ni eluda la acción de la justicia.
2. Para aplicar una medida restrictiva de la libertad deben existir indicios suficientes que permitan suponer razonablemente la culpabilidad de la persona sometida a un proceso.
3. El uso de la prisión preventiva como medida cautelar debe estar acotada por los principios de legalidad, presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad.
4. Debe haber alternativas que aseguren la comparecencia de la persona imputada al juicio sin que sea necesario privarla de su libertad.
5. La prisión preventiva no es legítima sólo porque la ley permite aplicarla en ciertos casos sino que debe estar sustentada en un juicio de proporcionalidad entre los hechos que se investigan y los elementos de convicción que permiten dictarla.
6. La prisión preventiva debe cesar si el plazo de la detención ha sobrepasado un plazo razonable.
7. El Juez debe valorar periódicamente si las causas, necesidad y proporcionalidad de la medida cautelar de prisión preventiva se mantienen y decretar la libertad de la persona imputada en el momento en que la prisión preventiva no satisfaga estas condiciones sin perjuicio de que el proceso continúe.

³⁹ Corte IDH. Caso Fermín Ramírez vs. Guatemala. *Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 20 de junio de 2005. Serie C No. 126. Párrs. 94 a 97.

⁴⁰ Este principio señala que la responsabilidad penal y el castigo deben basarse en una ley previa clara.

8. Las características personales la persona imputada, la gravedad del delito, los antecedentes penales o la posible pena a imponer –es decir, los fines preventivo generales o preventivo especiales atribuibles a la sanción penal– por sí mismos, no son justificación suficiente de la prisión preventiva.

2.3. Reforma de seguridad y justicia

El 18 de junio de 2008 el Ejecutivo publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de reforma a 10 Artículos constitucionales con los que busca ofrecer una mejor justicia, más seguridad y un régimen más eficaz para el combate a la delincuencia organizada.

Se prevé que en un plazo de ocho años, México ajuste en su totalidad el sistema penal a los principios democráticos para proteger las garantías de víctimas e imputados; transparentar y hacer más eficientes sus procesos, implementar medidas más eficaces contra el crimen organizado, mejorar el funcionamiento de las prisiones y profesionalizar a policías, peritos, fiscales y defensores.

Cuando se publicó la reforma se había contemplado que cada estado hiciera las adecuaciones necesarias a su código de procedimientos penales, sin embargo, en medio de un debate nacional⁴¹ sobre la conveniencia de contar con una legislación aplicable para todo el país, el 8 de octubre de 2013 se publicó una nueva reforma constitucional que daba al Congreso la facultad para regular la materia procesal penal, la ejecución penal y los medios alternativos de solución de controversias⁴².

Así, el 5 de marzo de 2014 se publicó el Código Nacional de Procedimientos Penales para las 32 Entidades Federativas y para la Federación⁴³. A nivel federal, entrará en vigor a más tardar el 18 de junio de 2016, gradualmente y de acuerdo con un programa establecido entre el Poder Judicial de la Federación, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Gobernación y el Congreso de la Unión. A nivel estatal entrará en vigor en los términos que establezca la declaratoria que emita el órgano legislativo correspondiente a solicitud de la autoridad encargada de la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en cada uno de los estados. Entre la declaratoria y la entrada en vigor del CNPP deberán mediar 60 días naturales⁴⁴.

⁴¹ Véase Roberto José Pacheco, *Avanzan en la ruta para lograr un Código Penal Único*, Excélsior, 25 de junio de 2013, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/06/25/905782>; Juan Pablo Reyes, *Demanda la SCJN creación de Código Penal Único*, Excélsior, 13 de mayo de 2013, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/05/13/898846>; Notimex, *Código penal único favorecerá acceso a justicia: Wallace*, Excélsior, 9 de mayo de 2013, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/05/09/898366>; México sos, *Código Procesal Penal Único*, http://beta.mexicosos.org/images/uploads/noticias/757/antecedentes_beneficios_ventajas_autores.pdf; Notimex, *Promete Camacho impulsar reforma penal en el Pacto por México*, Excélsior, 7 de mayo de 2013, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/05/07/897984>; Carlos Quiroz, *Peña Nieto refrenda su compromiso para cristalizar la reforma penal*, Excélsior, 8 de mayo de 2013, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/05/08/897866>; El Proyecto de Código de Procedimientos Penales Único viola flagrantemente la Ley General de Víctimas, Cencos, <http://cencos.wordpress.com/2013/06/20/el-proyecto-de-codigo-de-procedimientos-penales-unico-viola-flagrantemente-la-ley-general-de-victimas/>

⁴² Decreto por el que se reforma la fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF, 8 de octubre de 2013

⁴³ Decreto por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Penales, DOF, 5 de marzo de 2014, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5334903&fecha=05/03/2014.

⁴⁴ *Ibid.*, Transitorios, Artículo Segundo. Vigencia.

La reforma penal de 2008 sentó las bases para el uso preferente de medidas cautelares en libertad pero fue la reforma constitucional de 2011 a los artículos 14⁵ y 29⁴⁶ la que incorporó una nueva estructura del ordenamiento jurídico mexicano que incorporó la interpretación conforme y el principio pro persona como herramientas para favorecer la protección más amplia para las personas.

Las medidas cautelares son mecanismos utilizados por la autoridad judicial durante el tiempo indispensable para asegurar la presencia del imputado en el proceso judicial, garantizar la seguridad de la víctima u ofendido, o evitar la obstaculización del procedimiento. El Artículo 19 constitucional y el Artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales establecen en qué casos puede ser aplicada la prisión preventiva y también prevén un catálogo de supuestos en los que debe imponerse de manera obligatoria.

Sin embargo, la Constitución no predice una clasificación de las medidas cautelares distintas a la prisión preventiva, por lo que esta tarea quedó en manos de los legisladores federales y estatales. El CNPP traduce esta posibilidad al incluir en su Artículo 155 una serie de medidas cautelares que van desde localizadores electrónicos, presentación periódica ante juez o autoridad, embargo de bienes, congelamiento de cuentas bancarias, cuidado bajo una persona o institución, separación del domicilio, suspensión de derechos, hasta la prohibición de salir del país o determinado ámbito territorial, entre otras⁴⁷.

Tanto en la Constitución como en el CNPP advertimos que la persona imputada sólo puede llevar su proceso penal privada de su libertad si el delito por el que está siendo procesado se sanciona con la privación de la libertad⁴⁸. A nivel federal, por ejemplo, esto significa que la prisión preventiva es aplicable en poco más del 90 por ciento de los casos, ya que se sancionan con la privación de la libertad 183 de los 202 delitos existentes⁴⁹.

⁴⁵ Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF, 10 de junio de 2011, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011

⁴⁶ Decreto por el que se reforman los Artículos 19, 20 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF, 14 de julio de 2011, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5200827&fecha=14/07/2011.

⁴⁷ Artículo 155. Tipos de medidas cautelares que podrá imponer el Juez a petición del Ministerio Público: "i. La presentación periódica ante el Juez o ante autoridad distinta que aquel designe; ii. La exhibición de una garantía económica; iii. El embargo de bienes; iv. La inmovilización de cuentas y demás valores que se encuentren dentro del sistema financiero; v. La prohibición de salir sin autorización del país, de la localidad en la cual reside o del ámbito territorial que fije el Juez; vi. El sometimiento al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada o internamiento a institución determinada; vii. La prohibición de concurrir a determinadas reuniones o acercarse a ciertos lugares; viii. La prohibición de convivir, acercarse o comunicarse con determinadas personas, con las víctimas u ofendidos o testigos, siempre que no se afecte el derecho de defensa; ix. La separación inmediata del domicilio; x. La suspensión temporal en el ejercicio del cargo cuando se le atribuye un delito cometido por servidores públicos; xi. La suspensión temporal en el ejercicio de una determinada actividad profesional o laboral; xii. La colocación de localizadores electrónicos; xiii. El resguardo en su propio domicilio con las modalidades que el Juez disponga; o xiv. La prisión preventiva". CNPP, DOF, 5 de marzo de 2014.

⁴⁸ El Artículo 18, primer párrafo, dice a la letra: "Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva [...]". Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo se remitirá únicamente como Constitución), DOF, 18 de junio de 2008, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008.

⁴⁹ Mercedes Llamas, *Presunción de inocencia II*, Sin embargo, 18 de junio de 2014, <http://www.sinembargo.mx/opinion/18-06-2014/24806>.

La existencia de un catálogo de delitos para los que aplica la prisión preventiva oficiosa resulta inconsistente con los estándares de derechos humanos, porque al haber una prohibición expresa para que el Juez pueda otorgar una medida cautelar en libertad contradice su carácter excepcional y restringe la valoración que puede hacer el Juez sobre las circunstancias particulares de estos casos⁵⁰.

Además, es contrario al principio pro persona⁵¹ que proceda la prisión preventiva con base en los antecedentes penales de la persona imputada o si ésta se encuentra en proceso, como indica la reforma de 2008.

En el cuadro 4, se sintetiza cómo quedan incorporados en la Constitución y el CNPP los principios que deben observarse para la aplicación de las medidas cautelares bajo una perspectiva de derechos humanos.

Cuadro 4. Comparación de la legislación federal actual con relación a la prisión preventiva.

Principios	Constitución (reformas de 2008 y 2011)	Código Nacional de Procedimientos Penales (publicado el 5 de marzo de 2014)
Excepcionalidad de la prisión preventiva	<p>Se menciona implícitamente en el Artículo 18, primer párrafo: Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva.</p> <p>El Artículo 19, segundo párrafo, señala textualmente el carácter excepcional de la prisión preventiva.</p>	<p>En el artículo 165, primer párrafo, se apunta que sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva.</p> <p>El artículo 166, en su párrafo primero y segundo, prevé tres figuras de excepción adicionales. En caso de que la persona imputada tenga más de 70 años; padezca una enfermedad grave o terminal, o sea una mujer embarazada o madre en periodo de lactancia, podrá ordenarse que la prisión preventiva se ejecute en el domicilio propio o en un centro médico, bajo las medidas cautelares que procedan.</p>
Procedencia de la prisión preventiva	<p>El Artículo 19, segundo párrafo, dice que sólo podrá solicitarse la prisión preventiva cuando:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Otras medidas cautelares sean insuficientes 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 si tiene antecedentes penales. - El imputado esté siendo procesado o tiene antecedentes penales. 	<p>En el artículo 167, primer párrafo, se establecen las mismas causales que en la Constitución para poder solicitar prisión preventiva, con la novedad de que en los Artículos subsecuentes (168, 169 y 170) se definen claramente las circunstancias que deben ser tomadas en cuenta por el Juez para decidir si están garantizadas o no dichas condiciones.</p>

Principios	Constitución (reformas de 2008 y 2011)	Código Nacional de Procedimientos Penales (publicado el 5 de marzo de 2014)
Procedencia de la prisión preventiva	<p>- Se trate de delitos graves en los que se aplique oficiosamente dicha medida: delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, los cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como los que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.</p>	<p>El mismo Artículo en su tercer párrafo establece un catálogo de delitos en los que procede la prisión preventiva oficiosamente.</p>
Procedencia de la prisión preventiva oficiosa	<p>El Artículo 19 en su segundo párrafo prevé que el Juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente: “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 este 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, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas 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 de la salud”.</p> <p>Así los delitos previstos en el catálogo constitucional incluyen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Delincuencia organizada. - Homicidio doloso. - Violación. - Secuestro. - Trata de personas. - Delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos. - Delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la Nación. - Delitos graves contra el libre desarrollo de la personalidad. - Delitos graves contra la salud. 	<p>La prisión preventiva oficiosa está prevista en el artículo 167, párrafos tercero al séptimo. El párrafo tercero, además de las causales estipuladas en la Constitución, añade el delito de trata de personas.</p> <p>Los párrafos cuarto y quinto dejan a las leyes generales de salud, secuestro y trata de personas y a la ley en materia de delincuencia organizada, el establecimiento de los supuestos que ameritan prisión preventiva oficiosa.</p> <p>El párrafo sexto enlista qué delitos previstos en el Código Penal Federal ameritan prisión preventiva oficiosa:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Homicidio doloso; genocidio; violación. - Aquellos contra la seguridad de la Nación: Traición a la patria, espionaje, terrorismo, sabotaje. - Los previstos en los artículos 142, párrafo segundo, y 145 (Instigación, incitación o invitación a militares en ejercicio a la ejecución de delitos contra la seguridad de la Nación; o si quienes incurrir en este tipo de delitos son funcionarios o empleados públicos). - Aquellos contra el libre desarrollo de la personalidad, como corrupción, pornografía, turismo sexual y lenocinio de personas menores o que no tienen capacidad para comprender el hecho o la capacidad para resistirlo; pederastia; y tráfico de menores. - Para delitos contra la salud: producción, tenencia, tráfico, proselitismo de narcóticos; otros.

Principios	Constitución (reformas de 2008 y 2011)	Código Nacional de Procedimientos Penales (publicado el 5 de marzo de 2014)
Medidas cautelares distintas a la prisión preventiva	No se alude explícitamente a una clasificación de medidas cautelares alternativas, pero es la interpretación del segundo párrafo del Artículo 19 ya mencionado lo que dio lugar al régimen de medidas cautelares en libertad adoptados por los códigos de procedimientos penales estatales, así como del Código Nacional.	El artículo 155 establece los tipos de medidas cautelares: I. Presentación periódica ante Juez o autoridad. II. Garantía económica. III. Embargo de bienes. IV. Congelamiento de cuentas bancarias. V. Prohibición de salir del país o determinado territorio. VI. Quedar bajo cuidado o vigilancia de una persona o institución. VII. Prohibición de asistir a ciertas reuniones o lugares. VIII. Prohibición de acercarse o comunicarse con ciertas personas, con víctimas u ofendidos o testigos. IX. Separación del domicilio. X. Suspensión temporal del cargo (servidores públicos). XI. Suspensión temporal de actividad profesional o labor. XII. Colocación de localizadores electrónicos. XIII. Resguardo domiciliario.
Figura facultada para solicitar la prisión preventiva y para dictarla	El Ministerio Público solicita las medidas cautelares y el Juez de Control es quien se encarga de imponerlas. El Artículo 16 señala que los Jueces de Control son los encargados de resolver las solicitudes de medidas cautelares y técnicas de investigación del Ministerio Público con el fin de garantizar los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos.	El artículo 157, segundo párrafo señala que sólo el Ministerio Público podrá solicitar la prisión preventiva y que es el Juez de Control quien podrá imponer una de las medidas cautelares previstas en este Código, entre las cuales la fracción XIV corresponde a la prisión preventiva.
Espacio destinado para la prisión preventiva	El Artículo 18, primer párrafo, señala que el sitio de la prisión preventiva será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.	El artículo 145 establece que los policías que ejecuten una orden de aprehensión pondrán al detenido inmediatamente a disposición del Juez de Control en área distinta a la destinada para prisión preventiva o de sanciones privativas de libertad.

Principios	Constitución (reformas de 2008 y 2011)	Código Nacional de Procedimientos Penales (publicado el 5 de marzo de 2014)
Límite temporal al uso de la prisión preventiva	El Artículo 20, sección B, fracción IX, señala que la prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito por el que sigue el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares.	Se limita más el artículo 165, segundo párrafo: La prisión preventiva no podrá exceder de un año, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha dictado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares.

Por otro lado, la interpretación de la Suprema Corte de la Nación sobre el tema de la prisión preventiva ha generado distintas tesis aisladas de las que se desprende:

1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos anterior a la reforma de 2008 indicaba en el Artículo 20, apartado A, fracción I, que se facultaba al legislador a establecer qué delitos no tendrían el beneficio de la libertad caucional, es decir, aquellos que permitían llevar el proceso en libertad con el pago de una garantía económica en lugar de seguirse en prisión preventiva, por lo que si la legislación interna establece que se trata de un delito que amerita prisión preventiva no entra en conflicto con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ni contra la Convención Americana sobre los Derechos Humanos⁵².

⁵⁰ La CIDH señala que: “El respeto al derecho a la presunción de inocencia exige igualmente que el Estado fundamente y acredite, de manera clara y motivada, según cada caso concreto, la existencia de los requisitos válidos de procedencia de la prisión preventiva. Por ende, también se viola el principio de presunción de inocencia cuando la prisión preventiva se impone arbitrariamente; o bien, cuando su aplicación está determinada esencialmente, por ejemplo, por el tipo de delito, la expectativa de la pena o la mera existencia de indicios razonables que vinculen al acusado. [...] Cuando la aplicación de la prisión preventiva con base en criterios como los mencionados se hace obligatoria por imperio de la ley, la situación es aún más grave, porque se está ‘codificando’ por vía legislativa el debate judicial; y por tanto, limitándose la posibilidad de los Jueces de valorar su necesidad y procedencia de acuerdo con las características del caso específico.” CIDH, *Prisión preventiva en las Américas*, [el énfasis es mío].

⁵¹ Estos supuestos hablan más de una política punitivista que de una finalidad legítima en la que sí procede la prisión preventiva. Como señala la CIDH, el único fin legítimo que se puede perseguir con la prisión preventiva es asegurar que el imputado no impedirá el desarrollo del procedimiento ni eludir la acción de la justicia. La peligrosidad del imputado, la posibilidad de que cometa otro delito, la repercusión social del hecho, el riesgo de fuga por la gravedad de los hechos imputados y la reincidencia no pueden ser consideradas como causales porque la prisión preventiva se constituiría en una pena previa a la sentencia. *Ibid.*

⁵² PRISIÓN PREVENTIVA. VACATIO LEGIS DEL NUEVO SISTEMA PENAL ACUSATORIO. ARTÍCULO 19 SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Localización: [TA]; 10a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Libro xv, Diciembre de 2012, Tomo 2; Pág. 1514. III.2o.P.11 P (10a.).

2. La prisión preventiva no viola la presunción de inocencia porque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, permite que se restrinja la libertad de una persona como medida cautelar sin que se considere una pena anticipada⁵³.
3. De una interpretación al principio pro persona al derecho nacional en términos del Artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se concluye que la prisión preventiva debe durar un plazo razonable⁵⁴.
4. La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y para calcular su duración se debe tomar en cuenta la probabilidad de que la persona acusada cometiera un delito merecedor de pena privativa de libertad; peligro de fuga o evasión de la acción de la justicia teniendo en cuenta la gravedad del delito y la eventual severidad de la pena; riesgo real de comisión de nuevos delitos; riesgo efectivo para el proceso o la investigación del delito; viabilidad de presión sobre los testigos; preservación del orden público, en donde se toman en cuenta la gravedad especial de un hecho delictivo y la reacción del público ante el mismo; debida diligencia en la sustanciación del procedimiento; motivos expuestos por las autoridades judiciales para determinar la relevancia y suficiencia de la justificación para la continuación de la medida; lapso constitucional de duración del juicio, donde debe constatararse si han transcurrido cuatro meses en caso de delitos cuya pena máxima no excede de dos años de prisión o un año si la pena excede de ese tiempo; ejercicio efectivo del derecho de defensa, el cual no debe ser un pretexto para que la autoridad alargue el proceso de manera injustificada; y eventualidad apoyada en datos de riesgo para el ofendido o la sociedad, donde el riesgo debe valorarse con pruebas aportadas por el Ministerio Público⁵⁵.
5. La reforma constitucional trajo consigo la desaparición del auto de formal prisión para crear en su lugar el auto de vinculación a proceso. Este se dicta en una fase previa al juicio oral en la que se imponen las medidas cautelares y se caracteriza por su estándar probatorio: debe probar la existencia de un hecho que la ley señala como delito y la existencia de datos o elementos probatorios de que el imputado lo cometió o participó en su comisión, por lo que ya no es necesario acreditar el cuerpo del delito ni la responsabilidad penal.

⁵³ PRISIÓN PREVENTIVA. NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro xi, agosto de 2012, Tomo 1; Pág. 493. 1a. cxxxv/2012 (10a.).

⁵⁴ PRISIÓN PREVENTIVA. DEBE DURAR UN PLAZO RAZONABLE. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro xi, Agosto de 2012, Tomo 1; Pág. 491. 1a. cxxxvi/2012 (10a.).

⁵⁵ PRISIÓN PREVENTIVA. FORMA DE PONDERAR EL PLAZO RAZONABLE DE SU DURACIÓN. Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro xi, agosto de 2012, Tomo 1; Pág. 492. 1a. cxxxvii/2012 (10a.).

El otro aspecto a considerar como producto de la reforma constitucional de junio de 2011 al Artículo 1° constitucional es el acceso a la defensa técnica, previsto en el Artículo 20, apartado B, fracción VIII del mismo ordenamiento desde junio de 2008⁵⁶ y en el Artículo 20, apartado A, fracción IX⁵⁷.

Antes de ésta se interpretaba que el derecho a la defensa permitía recurrir a la figura de la “persona de confianza”⁵⁸, como se denominaba a quien asistía a la persona imputada para contestar y/o desvirtuar los cargos del Ministerio Público sin tener que ser forzosamente un profesional del derecho. Sin embargo, la SCJN, tras realizar una interpretación del derecho a la defensa conforme a la reforma del Artículo 1° constitucional –misma que busca la mayor protección a los derechos humanos–, determinó que la defensa adecuada sólo queda garantizada real y efectivamente cuando la lleva a cabo una persona con capacidad técnica porque puede asesorar su actuación hacia lo que le es favorable y apreciar lo que jurídicamente le es más conveniente⁵⁹.

La figura de la persona de confianza se había convertido en un “simulacro del derecho a la defensa”, sobre todo al momento de integrar la averiguación previa⁶⁰. En la práctica, muchas veces era el Ministerio Público quien designaba a la persona de confianza de la persona imputada, inclusive sin que ésta la conociera; o bien, el Ministerio Público hacía firmar como persona de confianza al familiar que acompañara a la persona acusada⁶¹. El dictamen de la reforma de junio de 2008 incluso señala: “La persona de confianza no constituye en realidad garantía de nada y la posibilidad de que participe activamente en la defensa sólo se ha traducido en prácticas de corrupción y falta de profesionalismo”⁶².

⁵⁶ Constitución, DOF, 18 de junio de 2008.

⁵⁷ Artículo 20, apartado A, fracción IX: “Desde el inicio de su proceso será informado de los derechos que en su favor consigna esta Constitución y tendrá derecho a una defensa adecuada, por sí, por abogado, o por persona de su confianza. Si no quiere o no puede nombrar defensor, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor de oficio [...]” *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (última reforma aplicada 21/09/2000), <http://www.cem.itesm.mx/derecho/nlegislacion/federal/1/index.html>.

⁵⁸ DEFENSOR DEL INDIADO EN LA AVERIGUACIÓN PREVIA. NO SE REQUIERE QUE SE TRATE DE UN PROFESIONAL DEL DERECHO O QUE TENGA RELACIÓN ESTRECHA O DE AFINIDAD CON AQUÉL. Localización: [J]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo xxiii, mayo de 2006; Pág. 1524. II.2o.P. J/19.

DERECHO DE DEFENSA. SUS CARACTERÍSTICAS Y DIFERENCIAS CON LA GARANTÍA DE NO AUTOINCRIMINACIÓN. Localización: [TA]; 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo xxi, Enero de 2005; Pág. 414. 1a. CXXIV/2004.

⁵⁹ DEFENSA ADECUADA. A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE DIEZ DE JUNIO DE DOS MIL ONCE, ESTE DERECHO FUNDAMENTAL ÚNICAMENTE SE GARANTIZA CUANDO EL INculpADO, AL RENDIR SU DECLARACIÓN MINISTERIAL, ES ASISTIDO POR UN LICENCIADO EN DERECHO, POR LO QUE SI LO HIZO SÓLO EN PRESENCIA DE PERSONA DE SU CONFIANZA, AQUÉLLA CARECE DE VALOR PROBATORIO (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL). Localización: [J]; 10a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Libro xxii, julio de 2013, Tomo 2; Pág. 1146. I.9o.P. J/8 (10a.).

⁶⁰ Ana Laura Magaloni Kerpel y Ana María Ibarra Olguín, *La configuración jurisprudencial de los derechos fundamentales. El caso del derecho constitucional a una defensa adecuada*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional 19 (julio-diciembre), México, 2008. Pág. 118.

⁶¹ *Ibid*, pág. 116.

⁶² Dictamen, Gaceta Parlamentaria, 11 de diciembre de 2007.

El CNPP, a su vez, en su artículo 113 fracción XI, estipula que la Defensa debe ser llevada por un licenciado en derecho o abogado titulado con cédula profesional. La cédula es obligatoria para que el defensor acredite su profesión ante el juzgador desde el inicio de su intervención en el procedimiento⁶³.

La actividad de la Defensa se concreta básicamente en la posibilidad de pedir y aportar medios probatorios, de controvertir aquéllas que llegan al proceso y de impugnar las decisiones adoptadas en el mismo. La Defensa debe tener una actuación diligente y eficaz, dirigida a asegurar no sólo el respeto de las garantías del acusado, sino también que las decisiones del proceso respeten al derecho y a la justicia.

La Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 8.2, establece los estándares fundamentales de la garantía de defensa reconocidos por el sistema interamericano⁶⁴:

1. El derecho a la defensa surge desde que se señala a una persona como posible autor o partícipe de un hecho punible y sólo culmina cuando finaliza el proceso, incluyendo, en su caso, la etapa de ejecución de la pena.
2. Informar al acusado no sólo la causa de la acusación, sino también las razones por las cuales se realiza la imputación, los fundamentos probatorios de ésta y la caracterización legal que da a esos hechos. Esta información debe ser expresa, clara, integral y suficientemente detallada para permitir al acusado que ejerza plenamente su derecho a la defensa.
3. El investigado debe tener acceso a la defensa técnica desde el momento de su detención, sobre todo en la diligencia en la que se recibe su declaración.
4. La defensa jurídica que provea el Estado debe ser ejercida por profesionales del Derecho, adecuadamente calificados y capacitados, cuyo desempeño sea debidamente supervisado.
5. La Defensa Pública requiere independencia (funcional y presupuestaria) respecto de otros órganos del Estado y de los propios jueces y agentes fiscales.
6. El Estado debe adoptar todas las medidas adecuadas para que la defensa suministrada sea efectiva, para lo cual es preciso que el defensor actúe de manera diligente. El nombrar un defensor público para cumplir con una formalidad procesal equivaldría a no contar con defensa técnica.

⁶³ Para consolidar el derecho a una defensa adecuada, el Artículo 17 constitucional garantiza un servicio de Defensoría Pública de calidad para la población y un servicio profesional de carrera para los defensores. Allí también queda previsto que el sueldo de los defensores no podrá ser inferior al percibido por los agentes del Ministerio Público ya que contar con el mismo ingreso económico permite el fortalecimiento del principio de igualdad de condiciones de las partes.

Asimismo, el Código Nacional de Procedimientos Penales especifica en su artículo 117 las obligaciones del Defensor. Se mencionan, entre otras, el deber de entrevistarse con la persona imputada para conocer su versión de los hechos; brindarle asesoría; comparecer y asistirlo jurídicamente durante las distintas etapas del procedimiento; analizar las constancias que obren en la carpeta de investigación; comunicarse directa y personalmente con el imputado; recabar y ofrecer los medios de prueba necesarios para la defensa; solicitar el no ejercicio de la acción penal; promover la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias o formas anticipadas de terminación del proceso penal; mantener informado al imputado sobre el desarrollo del procedimiento y guardar el secreto profesional.

⁶⁴ CIDH, *Prisión preventiva en las Américas*.

2.4. Legislación estatal

La entrada en vigor del CNPP busca resolver las disparidades que se presentan en los estados frente a la protección de los derechos humanos y las garantías procesales. Sin embargo, al momento de la realización de esta investigación, ni Chihuahua ni Estado de México habían publicado aún su declaratoria de entrada en vigor por lo que a fin de analizar el uso y debate de las medidas cautelares estudiaremos el marco legislativo vigente.

Chihuahua fue un estado pionero en el nuevo sistema de justicia penal. La Constitución Política del Estado fue reformada el 10 de junio de 2006⁶⁵, con el fin de sentar las bases que permitieran avanzar de un sistema tradicional de tipo mixto con tendencia a inquisitivo a uno acusatorio, tal como lo habían hecho diversos países latinoamericanos, desde Argentina hasta Guatemala, en los últimos diez años⁶⁶.

Para octubre de 2007 se modificaron y crearon una serie de ordenamientos jurídicos con el fin de sustentar el Nuevo Sistema de Justicia Penal Chihuahuense: el Código de Procedimientos Penales⁶⁷, el Código Penal, la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley Orgánica del Ministerio Público, la Ley de Atención a Víctimas u Ofendidos del Delito, la Ley Estatal de Seguridad Ciudadana y la Ley de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad. La implementación del nuevo sistema se dio de forma progresiva, empezando en el Distrito Judicial Morelos, en Chihuahua, en 2007, luego en el Distrito Bravos, en Ciudad Juárez –en enero de 2008– para, finalmente, establecerse en el resto de los Distritos a mediados de ese año.

En 2009 se dio otra reforma para reajustar el Sistema de Justicia Penal del Estado con lo dispuesto por la Reforma de Justicia Penal a nivel nacional, es decir, se dejó de seguir un proceso solamente oral para hacerlo acusatorio adversarial⁶⁸.

El Estado de México también fue pionero en la aplicación del nuevo sistema penal acusatorio. En noviembre de 2005 reformó su Constitución para establecer juicios orales en delitos no graves e incorporar los principios procesales de contradicción, con-

⁶⁵ Decreto No. 595-06 II P.O por medio del cual se reforman los artículos 93, Fracción xxii; 105 y 117; se adicionan tres párrafos al artículo 6º y se reforman su párrafo sexto, todos de la Constitución Política del Estado de Chihuahua (en lo sucesivo Decreto No. 595-06), *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Chihuahua* (POE), 10 de junio de 2006, <http://www.chihuahua.gob.mx/atach2/justiciapenal/uploads/RefConst595-06Poe.PDF>.

⁶⁶ Iniciativa para la Reforma Integral al Sistema de Justicia Penal en el Estado de Chihuahua, 18 de enero de 2006, 1-2, <http://www.chihuahua.gob.mx/atach2/justiciapenal/uploads/RefConst595-06Iniciativa.PDF>

⁶⁷ Decreto No. 1062-07 XIII P.E., por medio del cual se reforman, adicionan y derogan, diversos artículos del Código de Procedimientos Penales de Chihuahua de 2006; se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado; se reforman y adicionan diversos Artículos de la Ley de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Estado; se reforman los artículos Transitorio Tercero y Quinto de la Ley de Justicia Especial para Adolescentes Infractores (en lo sucesivo Decreto No. 1062-07), POE, 13 de octubre de 2007, <http://www.chihuahua.gob.mx/atach2/justiciapenal/uploads/1062-07Poe.PDF>.

⁶⁸ Decreto No. 397-08 I P.O., por medio del cual se reforman los artículos 5 y 67 del Código Penal del Estado de Chihuahua; se reforman y adicionan diversos artículos del Código de Procedimientos Penales del Estado; se reforma el Artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado; se adicionan los artículos 26 Bis y 32 Bis a la Ley Orgánica del Ministerio Público; se reforma el artículo 13 de la Ley de la Defensoría Pública; y se reforma el artículo 127 de la Ley de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad (en lo sucesivo Decreto No. 397-08), POE, 18 de febrero de 2009, [http://www.chihuahua.gob.mx/atach2/justiciapenal/uploads/397-08POE\(1\).pdf](http://www.chihuahua.gob.mx/atach2/justiciapenal/uploads/397-08POE(1).pdf).

centración, inmediatez, intermediación, oralidad y transparencia⁶⁹. En enero del siguiente año, se reformó el Código de Procedimientos Penales del Estado para establecer las figuras de "Juicio Predominantemente Oral" y "Procedimiento Abreviado"⁷⁰. La reforma constitucional de 2008 implicó modificaciones en el marco legislativo mexiquense: la Constitución Política del Estado libre y soberano de México, el Código de Procedimientos Penales para el Estado de México, la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, la Ley de Protección a Víctimas del Delito para el Estado de México y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México. A partir de septiembre de 2011, fue la segunda entidad federativa, después de Chihuahua, en la que entró en vigor el nuevo sistema en todo el territorio.

Del paquete legislativo reformado en ambas entidades, los códigos de procedimientos penales locales contemplan la mayor parte de las disposiciones relativas a la prisión preventiva. Las diferencias existentes al respecto se muestran visualmente en el siguiente cuadro:

Cuadro 5. Comparación de los Códigos de Procedimientos Penales estatales con relación a la prisión preventiva.

Características	Código de Procedimientos Penales Chihuahua	Código de Procedimientos Penales Estado de México
Excepcionalidad de la prisión preventiva	<p>El artículo 157 señala explícitamente su carácter excepcional y sólo pueden ser impuestas mediante resolución judicial fundada, motivada y debidamente documentada. Su finalidad es:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Asegurar la presencia del imputado en juicio; - garantizar la seguridad de la víctima o del ofendido; - evitar la obstaculización del procedimiento. 	<p>El Artículo 10 establece textualmente su carácter excepcional y que su aplicación debe ser proporcional al:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Derecho que se pretende proteger; - peligro que tratan de evitar; - pena que pudiera llegar a imponerse.

⁶⁹ Decreto número 184 y Decreto número 185. Gaceta del Gobierno. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México, 18 de noviembre de 2005, <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2005/nov184.pdf>.

⁷⁰ Decreto número 202. Gaceta del Gobierno, 2 de enero del 2006, http://www.congresoson.gob.mx/docs_biblio/docBiblio_221.pdf.

Características	Código de Procedimientos Penales Chihuahua	Código de Procedimientos Penales Estado de México
Procedencia de la prisión preventiva	<p>El artículo 173, primer párrafo, señala que la prisión preventiva sólo es aplicable si hay riesgo de que el imputado se encuentre en alguno de los siguientes supuestos:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Se sustraiga a la acción de la justicia. II. Obstaculice la investigación o el proceso. III. Se ponga en riesgo a la víctima u ofendido, a los testigos o a la comunidad. IV. Que ya esté siendo procesado por la comisión de un delito doloso. V. Que cuente con antecedentes penales. 	<p>El artículo 194, sección B, establece la procedencia de la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. La comparecencia del imputado en el juicio. II. El desarrollo de la investigación. III. La protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad. IV. Cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso.
Procedencia de la prisión preventiva oficiosa	<p>El artículo 173, segundo párrafo, incluye una lista de delitos por los que la prisión preventiva procede oficiosamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Homicidio doloso, violación, secuestro, secuestro exprés, extorsión, robo de vehículos automotores cometido con violencia, los cometidos con armas y explosivos. <p>También está prevista para los delitos que atentan contra el libre desarrollo de la personalidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contra la formación menores y protección integral de personas que no tienen la capacidad para comprender el significado del hecho (según los Artículos 181, segundo párrafo y 184 del Código Penal del Edo.); - pornografía con menores o que no tienen la capacidad para comprender el significado del hecho; - trata de personas (según el Artículo 198, tercer párrafo, del Código Penal del Estado). 	<p>El artículo 194, sección A, establece los delitos por los que se aplicará la prisión preventiva oficiosa:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Homicidio doloso, violación y secuestro, y su comisión en grado de tentativa. II. Los cometidos con medios violentos (que dañen gravemente la integridad física) y con armas, explosivos u otros que puedan generar peligro. III. En los delitos contra el libre desarrollo de la personalidad previstos en el Código Penal: <ol style="list-style-type: none"> a) Artículo 204 fracciones I, II, III. b) Pornografía de menores e incapaces contenido en el artículo 206, fracciones I, II y IV. c) Trata de personas. IV. Los previstos como graves en las leyes generales.
Medidas cautelares distintas a la prisión preventiva	<p>El artículo 169 establece los siguientes tipos de medidas cautelares:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Presentación de una garantía económica. II. Prohibición de salir del país o determinado territorio. III. Quedar bajo cuidado o vigilancia de una persona o institución. IV. Presentación periódica ante juez o autoridad. V. Colocación de localizadores electrónicos. VI. Arraigo domiciliario o en el de otra persona. 	<p>El artículo 192 establece los tipos de medidas cautelares:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Presentación de una garantía económica. II. Prohibición de salir del país o determinado territorio. III. Quedar bajo cuidado o vigilancia de una persona o institución. IV. Presentación periódica ante juez o autoridad. V. Colocación de localizadores electrónicos. VI. Reclusión domiciliaria.

Características	Código de Procedimientos Penales Chihuahua	Código de Procedimientos Penales Estado de México
Medidas cautelares distintas a la prisión preventiva	<p>VII. Prohibición de concurrir a determinadas reuniones o visitar ciertos lugares.</p> <p>VIII. Prohibición de convivir o comunicarse con ciertas personas.</p> <p>IX. Separación del domicilio.</p> <p>X. Suspensión de derechos.</p> <p>XI. Internamiento en centro de salud.</p> <p>En cualquier caso se puede prescindir de aplicar toda medida cautelar con la sola promesa del imputado de someterse al proceso.</p>	<p>VII. Prohibición de concurrir a determinadas reuniones o visitar ciertos lugares.</p> <p>VIII. Prohibición de convivir con ciertas personas.</p> <p>IX. Separación del domicilio.</p> <p>X. Suspensión provisional del cargo, profesión u oficio.</p> <p>XI. Suspensión de derechos.</p> <p>XII. Internamiento en instituciones de salud.</p>
Figura facultada para solicitar la prisión preventiva y para dictarla	<p>El artículo 235 relativo a la actuación judicial establece que: "Corresponderá al Juez de Garantía competente en esta etapa, [...] resolver sobre la aplicación de medidas cautelares y demás solicitudes propias de la etapa de investigación [...]". Dado que la prisión preventiva es una medida cautelar, corresponde al Juez de Garantía dictarla.</p> <p>De acuerdo con el artículo 169, el Ministerio Público es el encargado de solicitar las medidas cautelares.</p>	<p>El artículo 192, primer párrafo, señala que el Juez o el Ministerio Público podrán imponer medidas cautelares; sin embargo, el mismo Artículo, tercer párrafo, alude a que las medidas contenidas en las fracciones II, III, V, VI, X, XI, XII y XIII, serán impuestas exclusivamente por el Juez a petición del Ministerio Público, la víctima o el ofendido.</p>
Espacio destinado para la prisión preventiva	<p>El artículo 18, primer párrafo, señala que el sitio de la prisión preventiva será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.</p>	<p>El artículo 145 establece que los agentes policiales que ejecuten una orden judicial de aprehensión pondrán al detenido inmediatamente a disposición del Juez de Control que hubiere expedido la orden, en área distinta a la destinada para el cumplimiento de la prisión preventiva o de sanciones privativas de libertad.</p>
Límite temporal al uso de la prisión preventiva	<p>El artículo 182 habla sobre la terminación de la prisión preventiva. Esta finalizará cuando:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Nuevos elementos de juicio demuestren que ya no existen los motivos que la fundaron o se vuelva conveniente sustituirla por otra medida. II. Su duración exceda de 24 meses. III. Las condiciones personales del imputado se agraven de tal modo que la prisión preventiva se traduzca en un trato cruel, inhumano o degradante. 	<p>En el artículo 153 sobre los derechos del imputado se señala en la fracción IX, segundo párrafo, que la prisión preventiva no podrá exceder de dos años o del tiempo máximo que la ley establezca la ley para el delito por el que se inició el proceso.</p> <p>Este tiempo puede prolongarse si es por el ejercicio del derecho de defensa del imputado.</p>

Características	Código de Procedimientos Penales Chihuahua	Código de Procedimientos Penales Estado de México
Límite temporal al uso de la prisión preventiva	<p>El artículo 183 alude al plazo máximo que puede prorrogarse: en caso de que se haya dictado una sentencia condenatoria y ésta haya sido impugnada por el defensor o sentenciado, la prisión preventiva se extenderá lo necesario para la resolución del recurso correspondiente.</p> <p>Tratándose de medidas cautelares que impliquen privación de la libertad, en ningún caso podrá sobrepasar la media aritmética de la pena prevista para el delito de que se trate, ni exceder el plazo de 24 meses.</p>	<p>Si no se ha dictado sentencia después de ese lapso cumplido, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares.</p>

Destaca en esta comparación que para proceder con la prisión preventiva en ambos estados se toma en consideración el riesgo que representa la persona imputada para la víctima, testigos o la comunidad; los antecedentes penales y la posible pena a imponer.

Las medidas cautelares propuestas, 12 en Chihuahua y 13 en el Estado de México, siguen las mismas líneas generales salvo porque Chihuahua incluye como una alternativa la sola promesa de comparecer de la persona imputada.

Chihuahua establece como limitaciones a la prisión preventiva que aparezcan pruebas que demuestren que ya no existen los motivos que la fundaron o se vuelva conveniente sustituirla por otra medida; que haya durado más de 24 meses o que las condiciones personales del imputado se agraven de tal modo que la prisión preventiva se traduzca en un trato cruel, inhumano o degradante. El Estado de México reconoce como máximo el plazo de dos años para la prisión preventiva pero precisa que puede prorrogarse para el ejercicio de la defensa de la persona imputada.

A fin de poner en perspectiva los cambios que acarreará la adopción del CNPP, a continuación en los cuadros 6 y 7, se muestran las diferencias más significativas.

Cuadro 6. Comparación del Código Nacional de Procedimientos Penales y el Código de Procedimientos Penales para el Estado de Chihuahua con relación a la prisión preventiva.

Características	Código Nacional de Procedimientos Penales (publicado el 5 de marzo de 2014)	Código de Procedimientos Penales Chihuahua
Excepcionalidad de la prisión preventiva	<p>En el artículo 165, primer párrafo, se apunta que sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva.</p> <p>El artículo 166, en su párrafo primero y segundo, prevé tres figuras de excepción adicionales. En caso de que la persona imputada tenga más de 70 años; padezca una enfermedad grave o terminal, o sea una mujer embarazada o madre en periodo de lactancia, podrá ordenarse que la prisión preventiva se ejecute en el domicilio propio o en un centro médico, bajo las medidas cautelares que procedan.</p> <p>No gozarán de esta prerrogativa quienes a criterio del Juez de Control puedan sustraerse de la acción de la justicia o manifiesten una conducta que haga presumible su riesgo social.</p>	<p>El artículo 157 señala explícitamente su carácter excepcional y sólo pueden ser impuestas mediante resolución judicial fundada, motivada y debidamente documentada. Su finalidad es:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Asegurar la presencia del imputado en juicio; - garantizar la seguridad de la víctima o del ofendido; - evitar la obstaculización del procedimiento.
Procedencia de la prisión preventiva	<p>En el artículo 167, primer párrafo, se establecen las mismas causales que en la Constitución para poder solicitar prisión preventiva, con la novedad de que en los artículos subsecuentes (168, 169 y 170) se definen claramente las circunstancias que deben ser tomadas en cuenta por el Juez para decidir si están garantizadas o no dichas condiciones.</p> <p>El mismo artículo en su tercer párrafo establece un catálogo de delitos en los que procede la prisión preventiva oficiosamente.</p>	<p>El artículo 173, primer párrafo, señala que la prisión preventiva sólo es aplicable si hay riesgo de que el imputado se encuentre en alguno de los siguientes supuestos:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Se sustraiga a la acción de la justicia. II. Obstaculice la investigación o el proceso. III. Se ponga en riesgo a la víctima u ofendido, a los testigos o a la comunidad. IV. Que ya esté siendo procesado por la comisión de un delito doloso. V. Que cuente con antecedentes penales.
Procedencia de la prisión preventiva oficiosa	<p>La prisión preventiva oficiosa está prevista en el artículo 167, párrafos tercero al séptimo. El párrafo tercero, además de las causales estipuladas en la Constitución, añade el delito de trata de personas.</p>	<p>El artículo 173, segundo párrafo, incluye una lista de delitos por los que la prisión preventiva procede oficiosamente:</p>

Características	Código Nacional de Procedimientos Penales (publicado el 5 de marzo de 2014)	Código de Procedimientos Penales Chihuahua
Procedencia de la prisión preventiva oficiosa	<p>Los párrafos cuarto y quinto dejan a las leyes generales de salud, secuestro y trata de personas, y a la ley en materia de delincuencia organizada, el establecimiento de los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.</p> <p>El párrafo sexto enlista qué delitos previstos en el Código Penal Federal ameritan prisión preventiva oficiosa:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Homicidio doloso, genocidio, violación. - Aquellos contra la seguridad de la Nación: Traición a la patria, espionaje, terrorismo, sabotaje. - Los previstos en los artículos 142, párrafo segundo, y 145 (Instigación, incitación o invitación a militares en ejercicio a la ejecución de delitos contra la seguridad de la Nación; o si quienes incurrir en este tipo de delitos son funcionarios o empleados públicos). - Aquellos contra el libre desarrollo de la personalidad, como corrupción, pornografía, turismo sexual y lenocinio de personas menores o que no tienen capacidad para comprender el hecho o la capacidad para resistirlo; pederastia y tráfico de menores. - Para delitos contra la salud: producción, tenencia, tráfico, proselitismo de narcóticos; otros. 	<ul style="list-style-type: none"> - Homicidio doloso, violación, secuestro, secuestro exprés, extorsión, robo de vehículos automotores cometido con violencia, los cometidos con armas y explosivos. <p>También está prevista para los delitos que atentan contra el libre desarrollo de la personalidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contra la formación de menores y protección integral de personas que no tienen la capacidad para comprender el significado del hecho (según los artículos 181, segundo párrafo y 184 del Código Penal del Estado.). - Pornografía con menores o que no tienen la capacidad para comprender el significado del hecho. - Trata de personas (según el Artículo 198, tercer párrafo, del Código Penal del Estado).
Medidas cautelares distintas a la prisión preventiva	<p>El artículo 155 establece los tipos de medidas cautelares:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Presentación periódica ante juez o autoridad. II. Garantía económica. III. Embargo de bienes. IV. Congelamiento de cuentas bancarias. V. Prohibición de salir del país o determinado territorio. VI. Quedar bajo cuidado o vigilancia de una persona o institución. VII. Prohibición de asistir a ciertas reuniones o lugares. 	<p>El artículo 169 establece los siguientes tipos de medidas cautelares:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Presentación de una garantía económica. II. Prohibición de salir del país o determinado territorio. III. Quedar bajo cuidado o vigilancia de una persona o institución. IV. Presentación periódica ante Juez o autoridad. V. Colocación de localizadores electrónicos VI. Arraigo domiciliario o en el de otra persona. VII. Prohibición de concurrir a determinadas reuniones o visitar ciertos lugares.

Características	Código Nacional de Procedimientos Penales (publicado el 5 de marzo de 2014)	Código de Procedimientos Penales Chihuahua
Medidas cautelares distintas a la prisión preventiva	<p>VIII. Prohibición de acercarse o comunicarse con ciertas personas, con víctimas u ofendidos o testigos.</p> <p>IX. Separación del domicilio.</p> <p>X. Suspensión temporal del cargo (servidores públicos).</p> <p>XI. Suspensión temporal de actividad profesional o labor.</p> <p>XII. Colocación de localizadores electrónicos.</p> <p>XIII. Resguardo domiciliario.</p>	<p>VIII. Prohibición de convivir o comunicarse con ciertas personas.</p> <p>IX. Separación del domicilio.</p> <p>X. Suspensión de derechos</p> <p>XI. Internamiento en centro de salud.</p> <p>XII. Prisión preventiva.</p> <p>En cualquier caso se puede prescindir de aplicar toda medida cautelar con la sola promesa del imputado de someterse al proceso.</p>
Figura facultada para solicitar la prisión preventiva y para dictarla	<p>Artículo 157, segundo párrafo, señala que sólo el Ministerio Público podrá solicitar la prisión preventiva y que es el Juez de Control quien podrá imponer una de las medidas cautelares previstas en este Código, entre las cuales la fracción XIV corresponde a la prisión preventiva.</p>	<p>El artículo 235 relativo a la actuación judicial establece que: "Corresponderá al Juez de Garantía competente en esta etapa, [...] resolver sobre la aplicación de medidas cautelares y demás solicitudes propias de la etapa de investigación [...]". Dado que la prisión preventiva es una medida cautelar, corresponde al Juez de garantía dictarla.</p> <p>De acuerdo con el Artículo 169 el Ministerio Público es el encargado de solicitar las medidas cautelares.</p>
Espacio destinado para la prisión preventiva	<p>El artículo 145 establece que los policías que ejecuten una orden de aprehensión pondrán al detenido inmediatamente a disposición del Juez de Control en área distinta a la destinada para prisión preventiva o de sanciones privativas de libertad.</p>	<p>El artículo 18, primer párrafo, señala que el sitio de la prisión preventiva será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.</p>
Límite temporal al uso de la prisión preventiva	<p>Se limita más el artículo 165, segundo párrafo: La prisión preventiva no podrá exceder de un año, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha dictado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares.</p>	<p>El artículo 182 habla sobre la terminación de la prisión preventiva. Esta finalizará cuando:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Nuevos elementos de juicio demuestren que ya no existen los motivos que la fundaron o se vuelva conveniente sustituirla por otra medida. II. Su duración exceda de 24 meses. III. Las condiciones personales del imputado se agraven de tal modo que la prisión preventiva se traduzca en un trato cruel, inhumano o degradante.

Características	Código Nacional de Procedimientos Penales (publicado el 5 de marzo de 2014)	Código de Procedimientos Penales Chihuahua
Límite temporal al uso de la prisión preventiva		<p>El artículo 183 alude al plazo máximo que puede prorrogarse: en caso de que se haya dictado una sentencia condenatoria y esta haya sido impugnada por el defensor o sentenciado, la prisión preventiva se extenderá lo necesario para la resolución del recurso correspondiente.</p> <p>Tratándose de medidas cautelares que impliquen privación de la libertad, en ningún caso podrá sobrepasar la media aritmética de la pena prevista para el delito de que se trate, ni exceder el plazo de 24 meses.</p>

Cuadro 7. Comparación del Código Nacional de Procedimientos Penales y el Código de Procedimientos Penales para el Estado de México con relación a la prisión preventiva.

Características	Código Nacional de Procedimientos Penales (publicado el 5 de marzo de 2014)	Código de Procedimientos Penales Estado de México
Excepcionalidad de la prisión preventiva	<p>En el artículo 165, primer párrafo, se apunta que sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva.</p> <p>El artículo 166, en sus párrafos primero y segundo, prevé tres figuras de excepción adicionales. En caso de que la persona imputada tenga más de 70 años; padezca una enfermedad grave o terminal; o sea una mujer embarazada o madre en periodo de lactancia, podrá ordenarse que la prisión preventiva se ejecute en el domicilio propio o en un centro médico, bajo las medidas cautelares que procedan.</p> <p>No gozarán de esta prerrogativa quienes a criterio del Juez de Control puedan sustraerse de la acción de la justicia o manifiesten una conducta que haga presumible su riesgo social.</p>	<p>El artículo 10 establece textualmente su carácter excepcional y que su aplicación debe ser proporcional al:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Derecho que se pretende proteger. - Peligro que tratan de evitar. - Pena que pudiera llegar a imponerse.

Características	Código Nacional de Procedimientos Penales (publicado el 5 de marzo de 2014)	Código de Procedimientos Penales Estado de México
Procedencia de la prisión preventiva	<p>En el artículo 167, primer párrafo, se establecen las mismas causales que en la Constitución para poder solicitar prisión preventiva, con la novedad de que en los Artículos subsecuentes (168, 169 y 170) se definen claramente las circunstancias que deben ser tomadas en cuenta por el Juez para decidir si están garantizadas o no dichas condiciones.</p> <p>El mismo artículo en su tercer párrafo establece un catálogo de delitos en los que procede la prisión preventiva oficiosamente.</p>	<p>El artículo 194, sección B, establece la procedencia de la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. La comparecencia del imputado en el juicio. II. El desarrollo de la investigación. III. La protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad. IV. Cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso.
Procedencia de la prisión preventiva oficiosa	<p>La prisión preventiva oficiosa está prevista en el artículo 167, párrafos tercero al séptimo. El párrafo tercero, además de las causales estipuladas en la Constitución, añade el delito de trata de personas.</p> <p>Los párrafos cuarto y quinto dejan a las leyes generales de salud, secuestro y trata de personas, y a la ley en materia de delincuencia organizada, el establecimiento de los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.</p> <p>El párrafo sexto enumera los delitos previstos en el Código Penal Federal que ameritan prisión preventiva oficiosa:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Homicidio doloso; genocidio; violación. - Aquellos contra la seguridad de la Nación: Traición a la patria, espionaje, terrorismo, sabotaje. - Los previstos en los artículos 142, párrafo segundo, y 145 (Instigación, incitación o invitación a militares en ejercicio a la ejecución de delitos contra la seguridad de la Nación; o si quienes incurrir en este tipo de delitos son funcionarios o empleados públicos). - Aquellos contra el libre desarrollo de la personalidad, como corrupción, pornografía, turismo sexual y lenocinio de personas menores o que no tienen capacidad para comprender el hecho o la capacidad para resistirlo; pederastia; y tráfico de menores. - Para delitos contra la salud: producción, tenencia, tráfico, proselitismo de narcóticos; otros. 	<p>El artículo 194, sección A, establece los delitos por los que se aplicará la prisión preventiva oficiosa:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Homicidio doloso, violación y secuestro, y su comisión en grado de tentativa. II. Los cometidos con medios violentos (que dañen gravemente la integridad física) y con armas, explosivos u otros que puedan generar peligro. III. En los delitos contra el libre desarrollo de la personalidad previstos en el Código Penal: <ol style="list-style-type: none"> a) Artículo 204 fracciones I, II, III; b) pornografía de menores e incapaces contenido en el artículo 206, fracciones I, II y IV; y c) trata de personas. IV. Los previstos como graves en las leyes generales.

Características	Código Nacional de Procedimientos Penales (publicado el 5 de marzo de 2014)	Código de Procedimientos Penales Estado de México
Medidas cautelares distintas a la prisión preventiva	<p>El artículo 155 establece los tipos de medidas cautelares:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Presentación periódica ante juez o autoridad. II. Garantía económica. III. Embargo de bienes. IV. Congelamiento de cuentas bancarias. V. Prohibición de salir del país o determinado territorio. VI. Quedar bajo cuidado o vigilancia de una persona o institución. VII. Prohibición de asistir a ciertas reuniones o lugares. VIII. Prohibición de acercarse o comunicarse con ciertas personas, con víctimas u ofendidos o testigos. IX. Separación del domicilio. X. Suspensión temporal del cargo (servidores públicos). XI. Suspensión temporal de actividad profesional o labor. XII. Colocación de localizadores electrónicos. XIII. Resguardo domiciliario. 	<p>El artículo 192 establece los tipos de medidas cautelares:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Presentación de una garantía económica. II. Prohibición de salir del país o determinado territorio. III. Quedar bajo cuidado o vigilancia de una persona o institución. IV. Presentación periódica ante juez o autoridad. V. Colocación de localizadores electrónicos. VI. Reclusión domiciliaria. VII. Prohibición de concurrir a determinadas reuniones o visitar ciertos lugares. VIII. Prohibición de convivir con ciertas personas IX. Separación del domicilio. X. Suspensión provisional del cargo, profesión u oficio. XI. Suspensión de derechos. XII. Internamiento en instituciones de salud.
Figura facultada para solicitar la prisión preventiva y para dictarla	<p>Artículo 157, segundo párrafo señala que sólo el Ministerio Público podrá solicitar la prisión preventiva y que es el Juez de Control quien podrá imponer una de las medidas cautelares previstas en este Código, entre las cuales la fracción XIV corresponde a la prisión preventiva.</p> <p>El artículo 145 establece que los policías que ejecuten una orden de aprehensión pondrán al detenido inmediatamente a disposición del Juez de Control en área distinta a la destinada para prisión preventiva o de sanciones privativas de libertad.</p>	<p>El artículo 192, primer párrafo, señala que el Juez o el Ministerio Público podrá imponer medidas cautelares; sin embargo, el mismo Artículo, tercer párrafo alude a que las medidas contenidas en las fracciones II, III, V, VI, X, XI, XII y XIII, serán impuestas exclusivamente por el Juez a petición del Ministerio Público, la víctima o el ofendido.</p>
Límite temporal al uso de la prisión preventiva	<p>Se limita más el artículo 165, segundo párrafo: La prisión preventiva no podrá exceder de un año, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado.</p>	<p>En el artículo 153 sobre los derechos del imputado se señala en la fracción IX, segundo párrafo, que la prisión preventiva no podrá exceder de dos años o del tiempo máximo que la ley establezca la ley para el delito por el que se inició el proceso.</p>

Características	Código Nacional de Procedimientos Penales (publicado el 5 de marzo de 2014)	Código de Procedimientos Penales Estado de México
Límite temporal al uso de la prisión preventiva	Si cumplido este término no se ha dictado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares.	Si no se ha dictado sentencia después de ese lapso cumplido, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares.

3. ANÁLISIS DE INDICADORES

En esta sección describimos los indicadores, es decir las herramientas con las que medimos o analizamos los aspectos investigados y lo que se busca mostrar con la medición.

Lo que medimos fue el tipo de delitos que llegaron a la audiencia de medidas cautelares, la frecuencia de uso de las distintas medidas cautelares, la frecuencia de uso de medidas cautelares sin contar la prisión preventiva oficiosa, la frecuencia distrital de uso de la prisión preventiva y de la prisión preventiva no oficiosa, la frecuencia de uso de medidas cautelares por delito, la correlación entre medidas cautelares y delito, la argumentación en el debate de medidas cautelares y la carga laboral de las Defensorías Públicas en relación con la del Ministerio Público.

El Instituto de Justicia Procesal Penal utilizó dos fuentes para recabar los datos de sus indicadores: la observación de audiencias en un distrito judicial de Chihuahua y uno en el Estado de México con ayuda de un instrumento elaborado por nosotros mismos para sistematizar la información y solicitudes de información pública realizadas al Poder Judicial y Ejecutivo de ambas entidades.

Es importante señalar que en el Estado de México sólo fue posible analizar los datos estadísticos oficiales de la Defensoría Pública, por lo que el análisis sobre el uso de las medidas cautelares se ve limitado a la información obtenida y sistematizada por nosotros durante la observación de audiencias.

3.1. Acceso y disponibilidad de información

La información estadística que puede utilizarse para medir el desempeño de los estados en el proceso de implementación de la reforma penal es limitada. Algunos de los obstáculos para la investigación son que está desactualizada, desordenada, es demasiado general o dificulta su seguimiento a lo largo del tiempo porque hay cambios en la forma en que se miden los datos o la periodicidad con la que éstos se recaban o publican⁷¹.

Nuestra investigación no estuvo exenta de estos problemas. Debido a la disparidad de las variables y datos recabados por las oficinas de información pública, resultó complicado hacer una comparación puntual entre los sistemas locales observados. En el caso del Estado de México la información estadística es inexistente o sólo se reportan los datos mínimos para los informes institucionales.

La observación de audiencias sirvió como referencia para medir algunos de los indicadores propuestos ante los vacíos de información. A través del monitoreo de la aplicación de medidas cautelares pudimos obtener datos cualitativos sobre el debate durante la audiencia e información cuantitativa sobre la frecuencia de aplicación de las

⁷¹ El relato de Ana Farías en este sentido es muestra de las dificultades que los ciudadanos enfrentan a la hora de tratar de conseguir información en materia judicial: *El viacrucis de la transparencia (o cómo conseguir una respuesta favorable a una solicitud)*, Animal Político, 10 de julio de 2013, <http://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2013/07/10/el-viacrucis-de-la-transparencia-o-como-conseguir-una-respuesta-favorable-a-una-solicitud/>.

distintas medidas, tipo de delitos que se presentaron, el número y tipo de argumentos esgrimidos por las partes, los medios probatorios presentados y en qué sustentó el Juez de Control su decisión.

Esta aproximación nos permitió analizar el debido proceso a partir de la protección a la presunción de inocencia y libertad personal en las audiencias de medidas cautelares en los estados de Chihuahua y Estado de México. Elegimos estas entidades por ser las primeras que implementaron el sistema de justicia penal acusatorio y adversarial en todo su territorio. La siguiente tabla muestra las fechas en que el nuevo sistema comenzó a operar en los distritos judiciales de estos dos estados:

Tabla 1. Entrada en vigor del sistema de justicia penal acusatorio en Chihuahua y Estado de México.

CHIHUAHUA		ESTADO DE MÉXICO	
Fecha	Distritos Judiciales (14 en total)	Fecha	Distritos Judiciales (18 en total)
1 de enero de 2007	Morelos	1 de octubre de 2009	Toluca, Lerma, Tenancingo y Tenango del Valle
1 de enero de 2008	Bravos	1 de abril de 2010	Chalco, Otumba y Texcoco
1 de julio de 2008	Resto del territorio: Abraham González, Andrés del Río, Arteaga, Benito Juárez, Camargo, Galeana, Guerrero, Hidalgo, Jiménez, Manuel Ojinaga, Mina y Rayón	1 de octubre de 2010	Nezahualcóyotl, El Oro, Ixtlahuaca, Sultepec y Temascaltepec
		1 de abril de 2011	Tlalnepantla, Cuautitlán y Zumpango
		1 de octubre de 2011	Ecatepec de Morelos, Jilotepec y Valle de Bravo

Fuente: Elaboración propia con base en información solicitada al Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Chihuahua (folio 070232014, contestada el 28/08/2014) y Declaratoria publicada en la Sección Tercera de la *Gaceta de Gobierno del Estado México*, 30 de septiembre de 2009, pág. 3 (disponible en <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2009/sep303.PDF>).

3.2. Construcción de indicadores estadísticos

Los indicadores permiten medir avances y retrocesos frente a un objetivo concreto⁷² para utilizar los recursos públicos con mayor eficiencia de acuerdo con información basada en evidencia. Para que sean útiles, necesitan tener relevancia para las políticas públicas, consistencia analítica, que sean medibles en un sentido práctico y que sirvan para comunicar los datos.

Construimos estos indicadores con la información solicitada a los poderes judicial y ejecutivo de los estados objeto de este estudio⁷³. En el caso de Chihuahua, la Unidad de Información del Supremo Tribunal de Justicia del Estado atendió diversas solicitudes de información y aclaración gracias a las cuales se accedió a una base de datos sobre el número de medidas cautelares aplicadas en cada distrito judicial de 2010 a 2014, dividido por tipo de medida y delito. Estos datos fueron sistematizados en una nueva base construida especialmente para calcular los indicadores correspondientes.

Es importante señalar que no fue posible contrastar la información oficial con datos de otro tipo, a sabiendas de que los registros oficiales pueden estar incompletos o contener errores al momento de ser capturados, se trató de aclarar con la Unidad de Información las inconsistencias encontradas y se procedió a subsanarlas⁷⁴.

La segunda consideración metodológica de este análisis es que no se contaba con la información solicitada para los distritos de Arteaga y Rayón, en Chihuahua, por tal motivo, los datos no fueron contabilizados. Esto no tuvo mayor impacto en las mediciones porque se trata de distritos en los que en promedio se celebraron 24 y 10 audiencias, respectivamente, donde se aplicaron medidas cautelares por primera vez. Por último, las estimaciones para el 2014 sólo contemplan información hasta la mitad del año, del 1° de enero al 31 de julio. Dado que la mayoría de las mediciones utilizadas son porcentajes, los datos para 2014 sí pueden utilizarse en una comparación a lo largo del tiempo.

⁷² Center for Democracy and Governance, *Handbook of Democracy and Governance Program Indicators*. Washington, D.C., USAID, 1998, pág. 7, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACC390.pdf.

⁷³ Solicitud de información folio 070232014 (contestada el 28/08/2014) y de aclaración folio SA001572014 (contestada el 04/09/2014), así como Oficio número UI-450/2014 (contestado el 08/09/2014), dirigidas al Poder Judicial de Chihuahua, Unidad de Información del Supremo Tribunal de Justicia del Estado. Solicitud de información folio 070692014 (contestada el 22/08/2014) dirigida a la Unidad de Información de la Secretaría General de Gobierno del Poder Ejecutivo de Chihuahua.

⁷⁴ Una discrepancia que vale la pena señalar es que, para 2010, el número de medidas cautelares no coincidía con el reportado en el informe institucional del STJ de Chihuahua ni con las estadísticas judiciales en materia penal del INEGI para el mismo año. La Unidad de Información aclaró: "En relación a lo que está publicado en la página de este Tribunal, la información está a nivel causa, y el desglose es por delito, en una causa se pueden englobar dos o más delitos, por esta razón no coinciden con la respuesta otorgada." Oficio número UI-450/2014 (contestado el 08/09/2014).

En el caso del Estado de México, debido a dificultades en el acceso a la información pública gubernamental⁷⁵, fue imposible conseguir datos para la construcción de los indicadores en materia de medidas cautelares y sólo se obtuvieron los datos relativos a la Defensa.

3.3. Observación de audiencias y análisis de información estadística

Para nutrir esta investigación observamos audiencias del 4 al 8 de agosto de 2014 en salas del Juzgado de Garantías del Distrito Judicial Bravos en Ciudad Juárez, Chihuahua; y del 13 al 26 de agosto de 2014 en salas del Juzgado de Control y de Juicio Oral de Primera Instancia en Ecatepec para el Distrito Judicial Ecatepec de Morelos, Estado de México. La selección de estos distritos responde a que están dentro de los dos primeros a nivel estatal en cuanto a casos recibidos y audiencias celebradas.

La duración de las audiencias incidió en el tiempo que requerimos para estudiar el mismo número de casos. En Ciudad Juárez, las audiencias oscilaron entre los 15 y los 45 minutos mientras que en Ecatepec duraron un promedio de 2 horas.

Para la recolección de datos, se elaboró un instrumento con 84 preguntas sobre cada uno de los aspectos que se estudiaron tales como el tipo de detención; el número y tipo delitos; la o las medidas cautelares solicitadas por el agente del Ministerio Público, las contrapuestas por la Defensa y las aplicadas por el Juez; la oralidad de las partes y los tipos de argumentos utilizados en cada caso, entre otros. Estos instrumentos eran llenados en cada audiencia y posteriormente sistematizados en una base de datos.

En total, se obtuvo información sobre 36 casos. Se recogió una muestra de 18 observaciones para Ciudad Juárez y de 18 para Ecatepec de Morelos, donde la población corresponde a los casos en los que se aplicó por primera vez algún tipo de medida cau-

⁷⁵ Aludiendo al Artículo 41 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México que señala que las "instituciones sólo están obligadas a proporcionar la información que generen tal y como obre en sus archivos, sin que sea atribución u obligación institucional procesar datos [...]"; la Unidad de Información del Poder Judicial de ese estado responde muchas veces de forma general y difusa a las solicitudes de información pública. Para confirmarlo, se procedió a revisar las solicitudes que fueron atendidas para el 2014 y que aparecen en el portal del Instituto de Transparencia <<http://www.ipomex.org.mx/ipo/portal/pjedomex/solicitudes/2014/0/1.web#goTo>>. Se encontró que de un total de 80 registros, 55 contienen la misma citación al artículo 41, con lo que el Poder Judicial del Estado de México queda exonerado de hacer el más mínimo procesamiento de datos. En el caso de las solicitudes realizadas con motivo de este informe (folio 00282/PJUDICI/IP/2014, contestada el 07/07/2014; folio 00295/PJUDICI/IP/2014, contestada el 04/08/2014), la Unidad de Información señaló también la posibilidad de acceder a las estadísticas mensuales de los juzgados penales directamente en las oficinas de la Casa del Poder Judicial en esa entidad, pues subir las al sistema era "prácticamente imposible" dado su volumen consistente en más "500 hojas por año". Cabe señalarse que sí se acudió personalmente al lugar mencionado, pero sin éxito, pues se confirmó que no se está generando ningún tipo de estadística relativa a las medidas cautelares ni tampoco las citadas "500 hojas" contendrían este tipo de datos, pues los juzgados no envían información sobre ese tema. Por tanto, la única opción disponible sería ir personalmente a cada uno de los juzgados de garantía de cada distrito judicial en el Estado de México y tratar de solicitar directamente con ellos la información requerida. En cuanto a la solicitud dirigida a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Estatal (folio 00078/CJEE/IP/2014, contestada el 18/08/2014) con el fin de recabar información sobre la Defensoría Pública, esta sí fue contestada satisfactoriamente.

telar en los juzgados de control o garantías para cada uno de los citados distritos judiciales durante 2014. En Bravos, se presenciaron 12 audiencias de control de detención y 6 de formulación de imputación. En Ecatepec, las 18 audiencias observadas fueron de control de detención.

La información recabada es modesta en cuanto al número de casos, pero no es menos relevante. Dadas las limitaciones temporales, de recursos humanos y materiales, no fue posible realizar una muestra representativa estadísticamente significativa de la población estudiada. Sin embargo, logramos una primera aproximación que pone al descubierto información relacionada con la calidad y características del debate en torno a las medidas cautelares, así como del papel de los actores involucrados. Este tipo de información no se ve reflejada en las estadísticas judiciales porque no está siendo recopilada por las instituciones involucradas.

Analizamos las audiencias mediante estadística descriptiva es decir, el análisis de series de datos para sacar conclusiones sobre el comportamiento de las variables. Si asumimos que las características de las audiencias no varían de acuerdo con la temporada del año, es posible decir que se tiene algo cercano a una muestra aleatoria para la población estudiada. Por tanto, partimos de esta premisa para hacer un análisis sobre los distritos judiciales de Bravos, en Chihuahua y Ecatepec, en el Estado de México, para el 2014. Los resultados nos permiten ver cualitativamente el funcionamiento del sistema penal acusatorio en estos dos juzgados, pero no hacer inferencias sobre el estado en su totalidad.

3.3.1. Tipos de delitos

La diferencia sustancial entre los delitos observados en los distritos judiciales de Bravos y Ecatepec se refiere a su clasificación como delitos graves o no graves. Mientras que en el primero, el 86 por ciento fueron considerados delitos no graves; en el segundo, pasa exactamente lo contrario: 88 por ciento están catalogados como graves. Las diferentes clasificaciones establecidas en los Códigos Penales de ambos estados podrían explicar parte de esta diferencia. Otro factor es que el catálogo de delitos donde procede la prisión preventiva oficiosa es mucho más amplia en el Estado de México que en Chihuahua. En la tabla 2 se presentan los tipos de delitos observados en ambos estados:

Tabla 2. Comparativo de los tipos de delitos observados durante las audiencias.

BRAVOS, CHIHUAHUA		ECATEPEC, ESTADO DE MÉXICO	
DELITOS	Frecuencia	DELITOS	Frecuencia
Narcomenudeo, posesión simple	8	Robo con violencia a casa habitación	4
Daño imprudencial	3	Robo con arma punzocortante	3
Robo agravado	2	Robo a casa habitación	2
Abuso de Confianza	1	Delitos contra la salud (narcomenudeo)	2
Homicidio	1	Actos indebidos contra una menor	1
Lesiones	1	Delitos contra la salud (posesión simple)	1
Lesiones calificadas	1	Encubrimiento	1
Portación de arma	1	Robo	1
Portación de arma de uso exclusivo del ejército	1	Robo con arma de fuego	1
Posesión de vehículo robado	1	Robo con violencia a vehículo	1
Uso indebido de placas	1	Violación por equiparación contra menor	1
Violencia familiar	1		
Total	22*	Total	18

*El total de delitos para Chihuahua suma más que las 18 observaciones de la muestra porque hubo casos en que la persona fue imputada con más de un delito.

Fuente: Elaboración propia con base en la información recolectada en la observación de audiencias.

Como se observa, en el Distrito Bravos casi una tercera parte de los delitos corresponden a narcomenudeo en su modalidad de posesión simple. Los delitos de daño imprudencial y robo agravado conforman otro 23 por ciento. Los demás varían en cuanto a su clasificación. Estos resultados son acordes con el indicador de frecuencia de uso de medidas cautelares por delito para Chihuahua en 2014 (analizado en la sección anterior). El único delito que no se presenció durante las audiencias, pero que sí está registrado en nuestro indicador como el quinto más frecuente, fue el relativo al incumplimiento de la obligación alimentaria.

En cuanto al Distrito Ecatepec de Morelos, Estado de México, el 67 por ciento de los delitos que se registraron durante la observación de las audiencias correspondieron a robos de algún tipo.

El robo a casa habitación, con y sin violencia, fue el delito más frecuente, justo la tercera parte de los delitos de la muestra. Los delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo o posesión simple, encubrimiento, actos indebidos contra una menor y violación por equiparación a una menor constituyen los otros tipos de casos presenciados. Cabe señalar que no hay forma de comparar los datos recogidos en la observación de audiencias en Ecatepec con los estatales o distritales por la inaccesibilidad de la información pública sistematizada, como ya se ha explicado en la sección anterior. En este sentido, la observación de audiencias es la única forma de contar con un primer mapeo sobre el tema de medidas cautelares en el Estado de México.

Por último, es importante mencionar que la mayoría de las detenciones que se llevaron a cabo en ambos distritos se dieron en flagrancia. En Bravos, dos casos se trataban de orden de aprehensión, dos de comparecencia y catorce de flagrancia. En Ecatepec sólo se registró un caso de orden de aprehensión y todos los demás fueron flagrancia.

3.4. Chihuahua

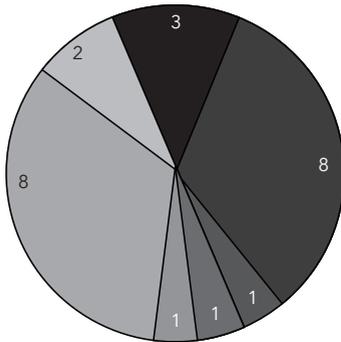
3.4.1. Frecuencia de uso de medidas cautelares en Chihuahua

Al analizar la información recabada mediante la observación de audiencias en el Distrito Judicial Bravos pudimos constatar que poco más de la tercera parte de las medidas cautelares solicitadas por el Ministerio Público correspondieron a la prisión preventiva. Otros tipos de medidas fueron la presentación de una garantía económica y la obligación de presentarse periódicamente ante juez o autoridad, solicitadas en tres y ocho ocasiones, respectivamente. Se presenció un caso de violencia familiar, para el cual se registraron tres medidas: la prohibición de visitar a ciertos lugares, de convivir o comunicarse con la víctima y la separación del domicilio. Los datos de la muestra indican que sí existe variación entre el tipo de medidas cautelares solicitadas, aún cuando la prisión preventiva sigue ocupando un lugar importante entre las solicitudes hechas por el Ministerio Público.

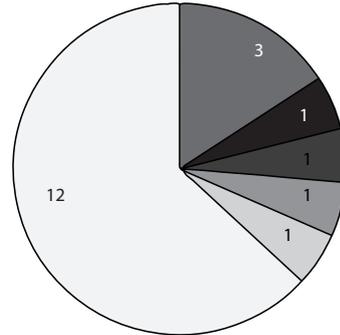
Como respuesta, la Defensa no se opuso a lo solicitado por el Ministerio Público, o bien, sí presentó argumentos pero dejó al juez la decisión de aplicar la medida cautelar que considerara más adecuada en lugar de presentar una contrapropuesta. Esta situación se dio en casi 80 por ciento de los casos observados. Por tanto, no es de extrañar que dada la pasividad de la Defensa y el poco o nulo debate en cuanto a la aplicación de la medida cautelar más idónea de acuerdo con las particularidades del caso, el Juez haya confirmado lo solicitado por el Ministerio Público en 16 de los 18 casos. El siguiente gráfico muestra lo que se observó en las audiencias respecto a la discusión de las medidas cautelares:

Gráfico 1. Comparativo de la discusión sobre medidas cautelares en Distrito Judicial Bravos, Chih.

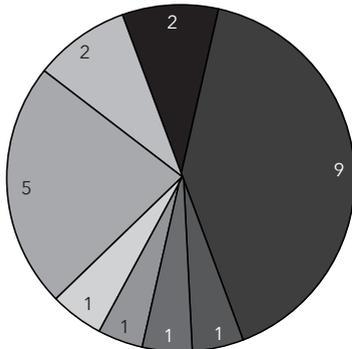
MEDIDAS CAUTELARES



SOLICITADAS POR MP



CONTRAPUESTAS POR LA DEF.



IMPUESTAS POR EL JUEZ

- I. Garantía económica
- IV. Presentación periódica
- VII. No visitar ciertos lugares
- VIII. No convivir/ comunicarse
- IX. Separación del domicilio
- XI. Internamiento en centro de salud
- XII. Prisión preventiva
- XIII. Prisión preventiva oficiosa
- Promesa del imputado
- Ninguna MC contrapuesta

*Las medidas cautelares pueden sumar más que las 18 observaciones de la muestra porque hubo ocasiones en los que se solicitó, contrapuso o aplicó más de una medida en un único caso.

Fuente: Elaboración propia con base en la información recolectada en la observación de audiencias.

Lo observado en el Distrito Bravos sobre el tipo de medidas cautelares aplicadas por el Juez concuerda con los resultados sobre la frecuencia de uso de las medidas cautelares para el estado de Chihuahua que realizamos a partir de la información estadística oficial. Además, los gráficos de las medidas solicitadas por el Ministerio Público y el de

las medidas impuestas por el Juez, son muy semejantes. Describiremos brevemente algunos casos en los que el Juez de Control aplicó una medida cautelar distinta a la solicitada por el Ministerio Público.

En el primer caso, un control de detención por el delito de narcomenudeo por posesión simple, el Ministerio Público solicitó que a la persona imputada se le aplicara como medida cautelar la prisión preventiva porque tenía procesos pendientes, lo que representaba un posible riesgo de sustracción.

La Defensa no contrapuso una medida cautelar pero puso a consideración del Juez de Control medios probatorios documentales de que la persona imputada no tenía antecedentes penales, señaló que la posible pena a imponer no era alta y que no tenía procesos pendientes. El Juez de Control hizo un receso para verificar en el sistema del juzgado si la persona imputada tenía o no procesos pendientes y se constató que tenía una orden de aprehensión pendiente. Al término del receso, el Juez de Control determinó imponerle la presentación periódica como medida cautelar en consideración a que la orden de aprehensión no significaba que se le hubiera iniciado un nuevo proceso.

El segundo caso fue la imposición de medidas cautelares por un daño imprudencial. El Ministerio Público señaló la importancia del daño para solicitar como medida cautelar la garantía económica y acreditó el monto con un dictamen pericial. La Defensa, por otra parte, señaló que el daño ya había sido reparado pero dejó a consideración del Juez de Control la medida aplicable a la persona imputada. La juez desestimó el argumento de la Ministerio Público y resolvió que el fin de la medida cautelar no es la reparación del daño sino asegurar la presentación del imputado en el juicio. Esto sumado a que la persona imputada tenía un domicilio fijo sirvió como argumento al Juez de Control para determinar que no había peligro de sustracción y por tanto no había medida cautelar que aplicar, bastando únicamente la promesa de la persona imputada de comparecer a proceso.

En contraste con lo observado en las audiencias, analizamos, a partir de los datos estadísticos proporcionados por las autoridades, qué medidas cautelares son las que se utilizan con mayor frecuencia a lo largo de un año.

Este tipo de análisis permite saber si ha aumentado o disminuido la utilización de una medida cautelar frente a las otras a lo largo del tiempo pero no necesariamente coincide con el porcentaje de personas imputadas que recibieron alguna medida cautelar en concreto porque a una misma persona le pueden ser impuestas dos o más medidas cautelares. La fórmula para construir este indicador quedaría así:

$$\text{Frecuencia de uso de medidas cautelares} = \frac{\text{N}^\circ \text{ de medidas cautelares aplicadas por tipo en el periodo}}{\text{N}^\circ \text{ total de medidas cautelares aplicadas en el periodo}} \times 100$$

En el caso de Chihuahua, para la clasificación de los tipos de medidas cautelares aplicadas se tomó la establecida por el Código de Procedimientos Penales del Estado en su Artículo 169:

- I. Garantía económica.
- II. Prohibición de salir de un territorio.
- III. Quedar bajo cuidado o vigilancia de una persona o institución.
- IV. Presentación periódica ante autoridad.
- V. Localizadores electrónicos.
- VI. Arraigo domiciliario.
- VII. Prohibición de acudir a ciertas reuniones o lugares.
- VIII. Prohibición de convivir o comunicarse con ciertas personas.
- IX. Separación del domicilio.
- X. Suspensión de derechos.
- XI. Internamiento en centro de salud, de atención a adictos u hospital psiquiátrico.
- XII. Prisión preventiva.

También se contemplaron los casos en los que sólo bastó con la promesa del imputado de someterse a proceso (identificado en esta investigación como PROM).

El indicador se utilizó para medir cada tipo de medida cautelar (I a XII, más PROM) y el período fue anual (2010 a 2014). La siguiente tabla muestra visualmente los resultados de esta medición:

Tabla 3. Frecuencia de uso de medidas cautelares en Chihuahua.

AÑO	MEDIDAS CAUTELARES												PROM
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	
2010	9.55	5.26	0.88	21.27	0.16	0.97	4.22	4.60	0.72	0.01	1.78	48.18	2.39
2011	9.60	5.88	1.46	21.34	0.08	0.27	5.74	5.70	1.30	0.03	2.93	44.45	1.22
2012	9.66	5.93	1.88	22.86	0.05	0.12	6.68	7.47	1.40	0.05	4.94	36.71	2.25
2013	10.27	4.71	2.19	22.10	0.10	0.18	6.51	7.14	1.51	0.04	6.49	36.67	2.09
2014	10.75	5.43	2.47	21.32	0.04	0.44	6.03	6.94	1.66	0.06	8.02	34.53	2.30

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Unidad de Transparencia del STJ.

Como se observa, el uso de la prisión preventiva respecto a las demás medidas cautelares ha disminuido año con año. De ser una medida que se utilizaba casi la mitad de las veces en 2010, pasó al 34 por ciento del total de medidas utilizadas para el 2014. La frecuencia en su uso disminuyó un 28 por ciento en cuatro años. Las medidas cautelares más utilizadas en 2010 fueron, en orden de importancia: prisión preventiva, presentación ante juez o autoridad, garantía económica y prohibición de convivir o comunicarse

con ciertas personas. Para 2014, las tres primeras medidas se mantenían en sus posiciones, mientras que el internamiento en centro de salud, de atención de adictos o psiquiátrico pasó a ser la cuarta más usada.

La frecuencia de uso de esta última medida cautelar creció en 350 por ciento en sólo cuatro años. Esta medida es una de las más aplicadas para el delito de narcomeudeo y su incremento puede estar relacionado con el aumento en el número de casos llevados a juicio por el estado de Chihuahua desde la reforma a la Ley General de Salud del 20 de agosto de 2009⁷⁶, que dispuso la competencia de las autoridades locales para conocer de delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo.

Las medidas menos aplicadas durante el período fueron la suspensión de derechos y la colocación de brazaletes electrónicos. Sobre esta última, cabe señalar que a pesar de la modesta proporción en su uso, Chihuahua es un estado pionero en la utilización de este tipo de dispositivos. En 2010, esta medida cautelar fue aplicada en total 11 veces para los delitos: abuso de confianza, falsificación y uso indebido de documentos, robo agravado, violación agravada, violencia familiar, homicidio en grado de tentativa y homicidio calificado. Después, la frecuencia en el uso de esta medida cautelar fue disminuyendo. En 2012, la colocación del brazalete electrónico se aplicó sólo 6 veces en delitos como abuso de autoridad y uso ilegal de la fuerza pública, daños imprudenciales, lesiones imprudenciales, robo, robo agravado y violencia familiar. Para 2014, hasta la mitad del año, sólo se había usado en tres ocasiones, una en robo y dos en violencia familiar⁷⁷. Las causas por lo que esto ocurre podrían ser motivo de una investigación posterior.

Los datos también señalan que sí se están utilizando todos los tipos de medidas contempladas por la ley y existe una mediana diversificación en cuanto a su uso, aunque la prisión preventiva todavía sea la más utilizada. Estos cambios, de 2010 a 2014, quedan ilustrados en el siguiente gráfico:

⁷⁶ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales, DOF, 20 de agosto de 2009.

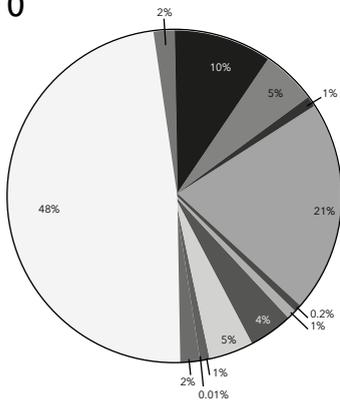
⁷⁷ Información extraída de base de datos elaborada de acuerdo con la información entregada por el STJ del Estado de Chihuahua (solicitud folio 070232014, contestada el 28/08/2014).

Gráfico 2. Comparativo de medidas cautelares aplicadas para todos los delitos

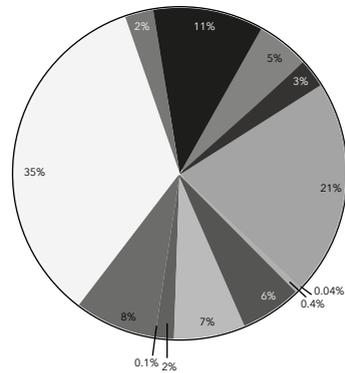
MEDIDAS CAUTELARES

- I. Garantía económica
- III. Quedar bajo cuidado/vigilancia
- V. Localizadores electrónicos
- VII. No visitar ciertos lugares
- IX. Separación del domicilio
- XI. Internamiento en centro de salud
- Promesa del imputado
- II. No salir de cierto territorio
- IV. Presentación periódica
- VI. Reclusión domiciliaria
- VIII. No convivir/comunicarse
- X. Suspensión de derechos
- XII. Internamiento en centro de salud
- XII. Prisión preventiva

2010



2014



Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por la Unidad de Transparencia del STJ.

En el gráfico se hace más palpable la creciente variación del indicador. Se observa que las medidas no privativas de la libertad han ido ganando terreno en un 20 por ciento de 2010 a 2014. Aunque esto representa una buena práctica, no debe perderse de vista que la no aplicación de medidas cautelares se ha mantenido constante y baja, alrededor de un dos por ciento.

3.4.2. Frecuencia de uso de medidas cautelares en Chihuahua sin contar la prisión preventiva oficiosa

Este indicador nos permite saber en qué porcentaje se utilizaron las medidas cautelares previstas en el Código de Procedimientos Penales de Chihuahua en los delitos para los que no aplica la prisión preventiva oficiosa.

En esta medición anual, podemos ver el impacto que tienen los delitos inexcusables, es decir, aquellos para los que no hay una alternativa a la prisión preventiva, sobre

las demás medidas cautelares, especialmente sobre la frecuencia en el uso de la prisión preventiva. También brinda una perspectiva más objetiva sobre el papel desempeñado por los actores del sistema de justicia en esta materia, pues, en teoría, sólo quedarían contabilizadas las medidas en las que hubo posibilidad de debate durante la audiencia.

Debemos advertir que la medición de este indicador es aproximativa, porque existe un problema para discernir entre categorías que pueden incluir varios delitos, tales como los cometidos con medios violentos como armas y explosivos. La fórmula de este indicador es la siguiente:

$$\text{Frecuencia de uso de medidas cautelares sin la prisión preventiva oficiosa} = \frac{\text{N}^\circ \text{ de medidas cautelares sin prisión preventiva oficiosa aplicadas por tipo en el periodo}}{\text{N}^\circ \text{ total de medidas cautelares sin prisión preventiva oficiosa aplicadas en el periodo}} \times 100$$

En el caso de Chihuahua, los delitos en los que procede la prisión preventiva oficiosa según el párrafo segundo del Artículo 173 del Código de Procedimientos Penales para el estado son –tanto consumados como en grado de tentativa–: homicidio doloso; violación; secuestro; secuestro exprés; extorsión; robo de vehículos; delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos; delitos contra la formación de menores y que no tienen la capacidad para comprender el significado del hecho, pornografía con menores o que no tienen la capacidad para comprender el hecho; y trata de personas⁷⁸.

Los resultados del cálculo de este indicador se contemplan en la tabla 4. Como se observa, la frecuencia en el uso de la medida de prisión preventiva es aún menor que el reportado por el indicador anterior que sí contemplaba todos los delitos. Para 2014, esa diferencia, que correspondería a la prisión preventiva oficiosa, es de poco más de seis puntos porcentuales. En ese mismo año, se observa que la frecuencia en el uso de las medidas cautelares de prisión preventiva y presentación periódica ante autoridad presentan porcentajes similares: 28 y 23 por ciento.

⁷⁸Se excluyeron para el cálculo del indicador los siguientes delitos: homicidio doloso (homicidio, homicidio agravado, homicidio agravado en grado de tentativa, homicidio calificado, homicidio calificado en grado de tentativa, homicidio en grado de tentativa, homicidio en riña y parricidio); violación (violación, violación en grado de tentativa, violación agravada y violación agravada en grado de tentativa); secuestro (secuestro, secuestro agravado, secuestro agravado en grado de tentativa); secuestro exprés; extorsión (extorsión, extorsión en grado de tentativa, extorsión agravada, extorsión agravada en grado de tentativa); robo de vehículos; delitos contra la formación de menores y que no tienen la capacidad para comprender el significado del hecho, pornografía con menores o que no tienen la capacidad para comprender el hecho; y trata de personas.

Tabla 4. Frecuencia de uso de medidas cautelares en Chihuahua sin contar prisión preventiva oficiosa.

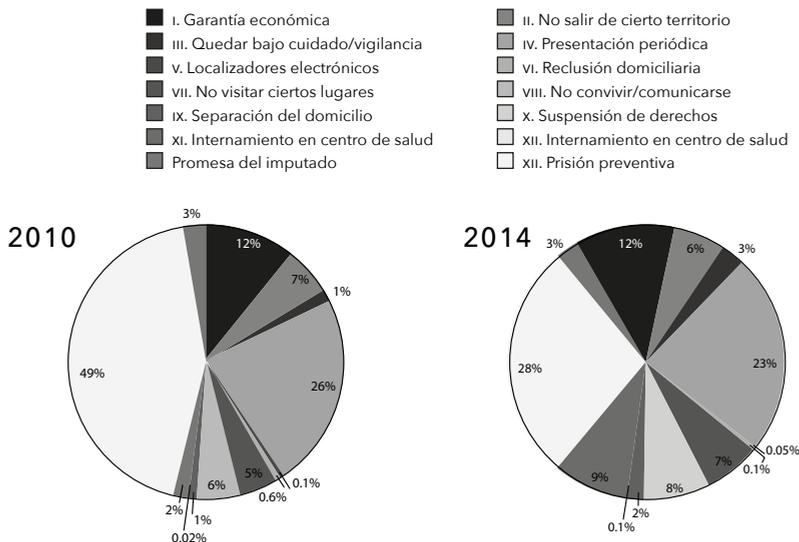
AÑO	MEDIDAS CAUTELARES												PROM
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	
2010	11.89	6.50	1.10	26.26	0.13	0.59	5.11	5.63	0.91	0.02	2.16	48.67	2.92
2011	10.87	6.52	1.62	23.93	0.09	0.19	6.42	6.32	1.47	0.03	3.30	37.83	1.40
2012	10.65	6.53	2.03	25.16	0.05	0.10	7.40	8.23	1.55	0.06	5.45	30.28	2.50
2013	11.40	5.19	2.43	24.51	0.12	0.04	7.20	7.90	1.68	0.04	7.16	30.02	2.32
2014	11.89	5.98	2.75	23.44	0.05	0.14	6.68	7.64	1.85	0.06	8.81	28.15	2.56

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por la Unidad de Transparencia del STJ.

El uso de la prisión preventiva no oficiosa de 2010 a 2014 ha disminuido poco más del 42 por ciento. Las demás medidas se mantienen estables, excepto la de internamiento en centro de salud que aumenta. Si se suman las frecuencias de las medidas cautelares en libertad para 2014, éstas llegaron a un 72 por ciento. Esto significa que casi tres cuartas partes de las medidas aplicadas en este año son diferentes de la prisión preventiva. El siguiente gráfico ilustra los resultados:

Gráfico 3. Comparativo de medidas cautelares aplicadas excluyendo los delitos con prisión preventiva oficiosa.

MEDIDAS CAUTELARES



Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por la Unidad de Transparencia del STJ.

Este gráfico brinda una percepción más clara sobre la evolución de este indicador en los últimos cuatro años. Al comparar la imagen de 2010 con la del indicador para 2014, se percibe cuánto ha disminuido el uso de la prisión preventiva en Chihuahua a pesar del catálogo de delitos en los que procede oficiosamente. Así tenemos que en 2014 casi tres cuartas partes de las medidas aplicadas son diferentes de la prisión preventiva.

3.4.3. Frecuencia distrital de uso de prisión preventiva y de prisión preventiva no oficiosa en Chihuahua

Utilizamos este indicador para saber qué porcentaje de las medidas cautelares aplicadas correspondió a la prisión preventiva en general y qué porcentaje a la de imposición oficiosa.

Pudimos medir con este indicador el uso de esta medida a nivel local de forma anual sin embargo, debemos precisar que hay casos en los que la frecuencia promedio indica una disminución en el uso de la prisión preventiva, pero esto podría significar un avance sólo para los distritos grandes mientras que los pequeños pueden estar presentando niveles más elevados de prisión sin que esto se vea reflejado con la misma claridad.

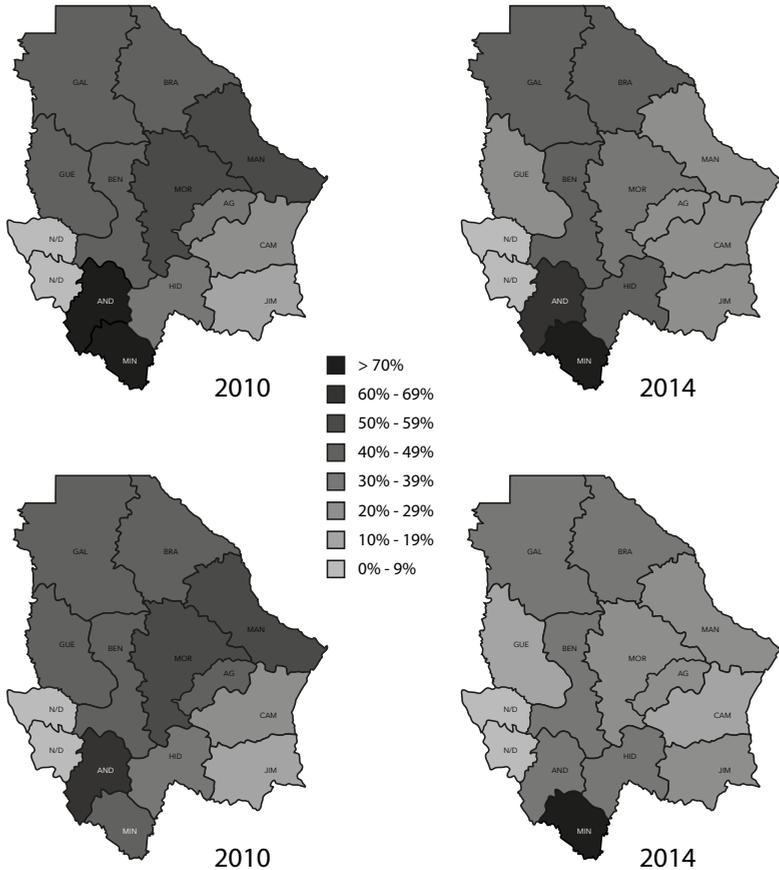
Una consideración metodológica de esta medición es que la utilización de una medida cautelar frente a las otras a lo largo del tiempo no necesariamente coincide con el porcentaje de personas imputadas además de que existe un problema para discernir entre categorías que pueden incluir varios delitos.

A continuación presentamos las fórmulas utilizadas para este indicador. La primera corresponde al uso de la prisión preventiva en general, mientras que la segunda incluye únicamente la no oficiosa:

Frecuencia distrital de uso de prisión preventiva	=	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de prisión preventiva aplicada por distrito específico en el periodo}}{\text{N}^\circ \text{ total de medidas cautelares aplicadas por distrito específico en el periodo}} \times 100$
Frecuencia distrital de uso de prisión preventiva no oficiosa	=	$\frac{\text{N}^\circ \text{ de prisión preventiva no oficiosa aplicada Por distrito específico en el periodo}}{\text{N}^\circ \text{ total de medidas cautelares sin prisión preventiva oficiosa aplicada por distrito específico en el periodo}} \times 100$

El gráfico 4 muestra los resultados de estos indicadores para el estado de Chihuahua. Los mapas muestran la evolución en el uso de la prisión preventiva y la prisión preventiva no oficiosa de 2010 a 2014. El desempeño distrital varía enormemente. Mientras que algunos utilizan esta medida en niveles inferiores al 20 por ciento, otros presentan niveles totalmente excesivos de más del 70 por ciento.

Gráfico 4. Comparativo de la frecuencia de uso de la prisión preventiva y la prisión preventiva sin oficiosidad por distrito judicial en Chihuahua.



Excluye PP oficiosa

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por la Unidad de Transparencia del STJ.

Nota: Los distritos judiciales de Chihuahua son Abraham González (AG), Andrés del Río (AND), Arteaga (N/D), Benito Juárez (BEN), Bravos (BRA), Camargo (CAM), Galeana (GAL), Guerrero (GUE), Hidalgo (HID), Jiménez (JIM), Manuel Ojinaga (MAN), Mina (MIN), Morelos (MOR) y Rayón (N/D).

El distrito que utiliza más la prisión preventiva es Mina, sin importar si se excluye a la prisión preventiva oficiosa. Para el primer indicador presentaba una frecuencia de 85 por ciento de uso de prisión preventiva en 2010, proporción que aumentó a 91 por ciento en 2014. Para el segundo indicador tuvo una frecuencia de 63 por ciento de uso de prisión preventiva no oficiosa en 2010, cifra que pasó a 87 por ciento para 2014. Debido a que Mina es un distrito en el que se aplican pocas medidas cautelares en relación al promedio del estado de Chihuahua, su alto porcentaje de uso de prisión preventiva no se ve reflejado.

Por otra parte, los distritos judiciales de Jiménez y Camargo son los que, de acuerdo a estos indicadores, tienen mejor desempeño. Excluyendo la oficiosa, el primero aplicó la prisión preventiva sólo en 12 por ciento para 2010, aunque aumentó a 23 por ciento en 2014; el segundo la usó con una frecuencia de 24 por ciento en 2010 y disminuyó su aplicación a 19 por ciento en 2014. Para este mismo indicador, los distritos que mejoraron más durante el período fueron Manuel Ojinaga, Andrés del Río y Morelos que pasaron de 51 a 25 por ciento, 69 a 35 por ciento y 55 a 28 por ciento, respectivamente. Resalta que este último es el distrito donde se aplican más medidas cautelares, por lo que un alto o bajo porcentaje de uso de prisión preventiva sí se refleja en el promedio estatal.

Al respecto, es conveniente analizar a los distritos de Morelos, en Chihuahua, y Bravos, en Ciudad Juárez, por ser éstos los que congregan cerca del 70 por ciento del total de medidas aplicadas en Chihuahua. Para 2010, Morelos hacía un uso de la prisión preventiva de 57 por ciento, cifra que disminuyó a 34 por ciento en 2014. En el mismo indicador, Bravos tenía una frecuencia de 46 por ciento en 2010, para quedar en 40 por ciento en 2014. Si excluimos los datos de prisión preventiva oficiosa, se tiene que el Distrito Judicial Morelos en realidad disminuyó el uso de la prisión preventiva en 95 por ciento durante el período (de 55 a 28 por ciento), mientras que Bravos lo hizo sólo en un 18 por ciento (de 35 a 32 por ciento).

3.4.4. Frecuencia de uso de medidas cautelares por delito en Chihuahua

Con este indicador podemos saber cuál fue la medida cautelar más utilizada por delito; esto nos ayuda a hacer una radiografía anual del sistema y ver en qué delitos se impone con mayor frecuencia la prisión preventiva.

También nos permite identificar qué delitos llegan con mayor frecuencia al sistema de justicia penal y a la aplicación de medidas cautelares. Sin embargo, este indicador no puede decir mucho para delitos que presentan un único caso durante todo el año. Puede que la medida aplicada haya sido prisión preventiva, pero si sólo hay un caso, el indicador se traduciría en un uso de 100 por ciento, lo que podría ser visto como una sobreutilización de prisión preventiva. Para que este indicador sea útil habría que calcularlo sólo para los delitos que tienen más de una medida cautelar posible. La fórmula para este indicador se presenta a continuación:

$$\text{Frecuencia de uso de prisión preventiva por delito} = \frac{\text{N}^\circ \text{ de prisión preventiva aplicada por delito específico en el periodo}}{\text{N}^\circ \text{ total de medidas cautelares aplicadas por delito específico en el periodo}} \times 100$$

Dada la cantidad de delitos registrados en Chihuahua, se analizarán los cinco en los que más se aplicaron medidas cautelares y quedan descartados los delitos para los que se aplica la prisión preventiva oficiosa. El indicador se calculó para los años 2010 y 2014. La tabla 5 muestra los resultados para 2010:

Tabla 5. Frecuencia de uso de medidas cautelares por delito con más aplicación de medidas cautelares en 2010.

MC ⁷⁹	DELITOS (%)				
	Robo agravado	Robo calificado	Daños imprudenciales	Violencia familiar	Robo
I ⁸⁰	4	6	33	2	7
II ⁸¹	2	9	8	3	6
III ⁸²	1	1	0	2	1
IV ⁸³	17	19	38	18	30
VII ⁸⁴	2	2	0	25	3
VIII ⁸⁵	1	2	1	29	2
IX ⁸⁶	0	0	0	8	0
XI ⁸⁷	4	1	1	2	0
XII ⁸⁸	68	60	14	9	47
PROM ⁸⁹	1	0	5	1	0
OTRAS V, VI, X	0	0	1	0	0

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por la Unidad de Transparencia del STJ.

⁷⁹ Medidas cautelares de acuerdo con lo previsto por el artículo 169 del Código de Procedimientos Penales para el estado de Chihuahua.

⁸⁰ La presentación de una garantía económica suficiente.

⁸¹ La prohibición de salir del país, de la localidad en la cual reside o del ámbito territorial que fije el Juez.

⁸² La obligación de someterse al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada, que informe regularmente al Juez.

⁸³ La obligación de presentarse periódicamente ante el Juez o ante la autoridad que él designe.

⁸⁴ La prohibición de concurrir a determinadas reuniones o de visitar ciertos lugares.

⁸⁵ La prohibición de convivir o comunicarse con personas determinadas, siempre que no se afecte el derecho de defensa.

⁸⁶ La separación inmediata del domicilio, cuando se trate de delitos de violencia familiar o delitos contra la libertad y seguridad sexual y el normal desarrollo psicosexual y cuando la víctima conviva con el imputado.

Así, en orden de importancia, los delitos de robo agravado, robo calificado, daños imprudenciales, violencia familiar y robo, engloban poco más de la mitad de las medidas cautelares aplicadas en el estado de Chihuahua para 2010. Se observan porcentajes muy altos en el uso de prisión preventiva para los distintos tipos de robo. Cabe mencionar que una de las causas de este elevado número podría ser la aplicación oficiosa de la prisión preventiva para delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos. Sin embargo, no es posible hacer una distinción certera entre los robos que cumplen con estas características y los que no, porque la información disponible no ofrece esta clase de precisiones. Lo único que es posible inferir es que de estos altos porcentajes existe una cantidad desconocida de aplicaciones de prisión preventiva oficiosa en los casos de robo simple, agravado y calificado. La siguiente medida cautelar aplicada para estos casos fue la presentación periódica ante Juez o autoridad.

Ahora bien, para los delitos de daños imprudenciales y violencia familiar, se observa una frecuencia baja de uso de la prisión preventiva. En el primer caso, la garantía económica y la presentación periódica representan tres cuartas partes del total de medidas aplicadas para ese delito. En el segundo, la prohibición de acudir a ciertas reuniones o lugares y la de convivir y comunicarse con ciertas personas, más la presentación periódica, abarcan igualmente el 72 por ciento de las medidas totales aplicadas.

Otro dato registrado mediante este indicador son los delitos en los que se aplicó más de una medida cautelar y que registraron una frecuencia de 100 por ciento en el uso de la prisión preventiva. Estos fueron: allanamiento de vivienda, despacho, oficina o establecimiento mercantil; asociación delictuosa; evasión de presos, tanto agravado como imprudencial; omisión de cuidado; portación o posesión de arma de fuego, normal como de uso exclusivo del ejército; privación de la libertad con fines sexuales; robo de ganado y usurpación de funciones públicas.

Para 2014, los delitos que englobaron casi el 60 por ciento de las medidas aplicadas en el estado fueron –en orden de importancia–: robo agravado, violencia familiar, narcomenudeo, daños imprudenciales y delitos que atentan contra el cumplimiento de la obligación alimentaria. Puede observarse un cambio claro en el tipo de delitos que más carga de trabajo representan ahora en torno a la aplicación de medidas cautelares. El robo agravado sigue siendo el primer delito, pero ahora la violencia familiar pasó de ser el cuarto al segundo delito con más frecuencia de utilización de medidas. El narcomenudeo y los delitos contra la obligación alimentaria se suman a la lista. La siguiente tabla muestra visualmente los resultados para este indicador:

⁸⁷ Internamiento en centro de salud, centro de atención a adictos u hospital psiquiátrico, en los casos en que el estado de salud del imputado así lo amerite.

⁸⁸ La prisión preventiva, a menos que el delito imputado tuviera señalada pena alternativa o no privativa de libertad.

⁸⁹ “En cualquier caso, el Juez puede prescindir de toda medida cautelar cuando la promesa del imputado de someterse al proceso sea suficiente para descartar los motivos que autorizarían el dictado de la medida”.

Tabla 6. Frecuencia de uso de medidas cautelares por delito con más aplicación de MC en 2014

MC ⁹⁰	DELITOS (%)				
	Robo agravado	Violencia familiar	Narcomenudeo	Daños imprudenciales	Contra el cumplimiento de la obligación alimentaria
I ⁹¹	6	2	5	38	49
II ⁹²	8	4	1	7	1
III ⁹³	2	2	9	1	0
IV ⁹⁴	19	17	32	39	28
VII ⁹⁵	5	21	0	0	2
VIII ⁹⁶	4	25	0	1	3
IX ⁹⁷	0	10	0	0	0
XI ⁹⁸	13	5	23	0	0
XII ⁹⁹	40	13	26	9	8
PROM ¹⁰⁰	2	1	3	4	7
OTRAS V, VI, X	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por la Unidad de Transparencia del STJ.

En la Tabla 6 se aprecia que el uso de la prisión preventiva para el delito de robo agravado disminuyó de 68 a 40 por ciento durante el período. En el caso de la violencia familiar, la aplicación de la prisión preventiva presentó un ligero incremento, pero las más importantes continúan siendo la prohibición de concurrir a determinadas reuniones o de visitar ciertos lugares, la prohibición de convivir o comunicarse con personas determinadas, siempre que no se afecte el derecho de Defensa y la obligación de presentarse periódicamente ante el Juez o ante la autoridad que él designe. El delito de narcomenudeo ya figura entre los tres primeros. Las medidas de presentación periódica,

⁹⁰ Medidas cautelares de acuerdo con lo previsto por el artículo 169 del Código de Procedimientos Penales para el estado de Chihuahua.

⁹¹ La presentación de una garantía económica suficiente.

⁹² La prohibición de salir del país, de la localidad en la cual reside o del ámbito territorial que fije el Juez.

⁹³ La obligación de someterse al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada, que informe regularmente al Juez.

⁹⁴ La obligación de presentarse periódicamente ante el Juez o ante la autoridad que él designe.

⁹⁵ La prohibición de concurrir a determinadas reuniones o de visitar ciertos lugares.

⁹⁶ La prohibición de convivir o comunicarse con personas determinadas, siempre que no se afecte el derecho de defensa.

⁹⁷ La separación inmediata del domicilio, cuando se trate de delitos de violencia familiar o delitos contra la libertad y seguridad sexual y el normal desarrollo psicosexual y cuando la víctima conviva con el imputado.

⁹⁸ Internamiento en centro de salud, centro de atención a adictos u hospital psiquiátrico, en los casos en que el estado de salud del imputado así lo amerite.

⁹⁹ La prisión preventiva, a menos que el delito imputado tuviera señalada pena alternativa o no privativa de libertad.

¹⁰⁰ "En cualquier caso, el Juez puede prescindir de toda medida cautelar cuando la promesa del imputado de someterse al proceso sea suficiente para descartar los motivos que autorizarían el dictado de la medida".

prisión preventiva e internamiento en centro de salud o adicciones son las más comúnmente utilizadas para este delito, en un 81 por ciento. El delito contra el cumplimiento de la obligación alimentaria presenta sólo dos medidas importantes: la garantía económica y la presentación periódica, con un 77 por ciento del total de medidas aplicadas.

En cuanto a los delitos que registraron una frecuencia de 100 por ciento en el uso de la prisión preventiva se encuentran: cohecho; fraude en grado de tentativa; inhumación, exhumación y respeto a los cadáveres o restos humanos; lenocinio, así como promoción de conductas ilícitas y enriquecimiento ilícito.

3.4.5. Correlación entre medidas cautelares y delitos en Chihuahua

Para determinar si el uso de la medida cautelar depende del delito, utilizamos un indicador que se mide con la prueba conocida como Cramer v. Esto nos permite saber, independientemente del tamaño de la muestra, qué tan intensa es la relación entre dos o más variables con una escala que va del 0 al 1. Si el resultado es igual a 0 significa que no hay relación; si el resultado es igual a 1 significa que hay una relación perfecta.

Al aplicar esta prueba a los datos que hemos obtenido podemos saber si las medidas cautelares no están siendo aplicadas en relación con las particularidades del caso, sino que dependen del delito imputado, con lo cual, por lo menos en el uso de la prisión preventiva, se estarían contraviniendo los estándares de derechos humanos que se desprenden de los requisitos para considerar necesaria, racional y excepcional esta medida cautelar.

En este indicador medimos dos variables cualitativas, es decir que no están expresadas en números: el tipo de delito y la medida cautelar que le aplicaron¹⁰¹. En las ciencias sociales, como el derecho, para que se pueda considerar que hay una correlación significativa entre las dos variables, el resultado de la prueba de Cramer v debe ser mayor a 0.3. La siguiente tabla muestra el resultado de estos cálculos para Chihuahua:

Tabla 7. Relación entre medida cautelar aplicada y delito en Chihuahua de 2010 a 2014

	Dependencia incluyendo delitos con PP oficiosa		Dependencia incluyendo delitos sin PP oficiosa	
	Valor Cramer v	Cambio porcentual	Valor Cramer v	Cambio porcentual
2010	0.31		0.10	
2011	0.27	-13.0	0.25	141.6
2012	0.28	3.2	0.25	-0.8
2013	0.30	6.4	0.08	-68.6
2014	0.29	-0.4	0.07	-14.7

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por la Unidad de Transparencia del STJ.

¹⁰¹ Si se hubiera tenido una tabla de Excel de 2x2 se habría utilizado la prueba más conocida Coeficiente phi o chi-cuadrada. Ambas medidas son similares al coeficiente de correlación de Pearson, con la diferencia de que éste sólo puede usarse con variables cuantitativas o numéricas.

Los resultados obtenidos muestran no sólo que sí existe una relación entre el delito y la medida cautelar aplicada sino que el catálogo de delitos para los que procede la prisión preventiva oficiosa sí tiene un impacto estadísticamente significativo en el uso de esta medida cautelar, ya que puede apreciarse que la dependencia aumenta cuando se contabilizan los delitos con prisión preventiva oficiosa.

Además, puede determinarse de la prueba de Cramer v , que sin importar que el catálogo de delitos se excluyera del cálculo, la relación entre medida cautelar y delito se mantuvo fuerte, como puede observarse en los resultados para los años de 2011 y 2012. Sin embargo, la relación para delitos en los que no hay prisión preventiva oficiosa bajó considerablemente y se ha hecho muy débil y prácticamente deja de ser significativa a partir de 2013.

Una línea de investigación posterior que se abre a partir de este análisis podrían ser las causas que han generado la disminución registrada.

3.5. Análisis de audiencias en el Estado de México

En la muestra de audiencias registradas para el Distrito Judicial Ecatepec de Morelos, Estado de México, se obtuvo que todas las medidas cautelares, sin excepción, solicitadas por el Ministerio Público correspondieron a la medida de prisión preventiva. El Ministerio Público argumentó oficiosidad en 13 de los 18 casos.

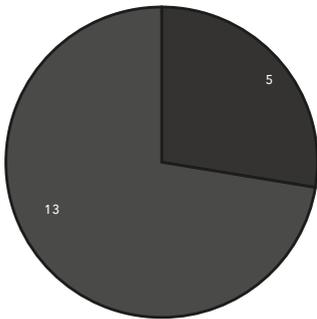
Parte de la respuesta de por qué se está dando una excesiva solicitud de prisión preventiva se encuentra en el amplio catálogo de delitos para los cuales procede oficiosamente según lo dispuesto por el artículo 194 del Código de Procedimientos Penales del Estado de México. Las modalidades del delito de robo, que constituyen más de la mitad de los casos observados, no se encuentran clasificadas explícitamente en este artículo. Sin embargo, la sección II hace procedente la prisión preventiva oficiosa para una categoría muy amplia e imprecisa: "delitos cometidos con medios violentos, siempre que se ocasionen daños graves en la integridad física de las personas, así como los cometidos con armas, explosivos u otros que por su naturaleza puedan generar peligro". Esta definición permite que prácticamente cualquier delito en el que se emplee violencia pueda ser solicitada la imposición de la prisión preventiva conocida como "justificada".

Uno de los principales problemas con la prisión preventiva oficiosa es que elimina la posibilidad del debate en la audiencia. El agente del Ministerio Público ya no sustenta su solicitud ni presenta medios probatorios, simplemente se limita a mencionar la oficiosidad del delito. La Defensa no tiene muchas opciones ante esto. En 13 de los casos, los mismos en que el Ministerio Público solicitó prisión preventiva oficiosa, no hubo ninguna medida contrapuesta por parte de la Defensa. En cuatro casos más, el defensor solicitó cambiar la prisión preventiva por una garantía económica y en uno contrapuso argumentos pero dejó al Juez de Control la decisión.

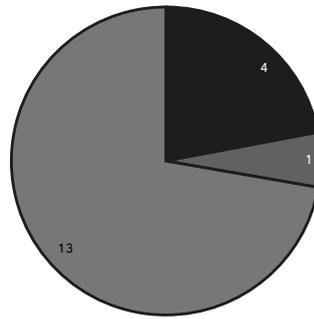
En cuanto a las decisiones tomadas por los Jueces, en tres casos se declaró ilegal la detención, por lo que no se procedió a aplicar ninguna medida cautelar. En tres más, se impuso como medida la garantía económica. En el resto, se aplicó la prisión preventiva. El siguiente gráfico muestra los resultados de las observaciones sobre la discusión de medidas cautelares:

Gráfico 5. Comparativo de la discusión sobre medidas cautelares en Distrito Judicial Ecatepec de Morelos, Estado de México.

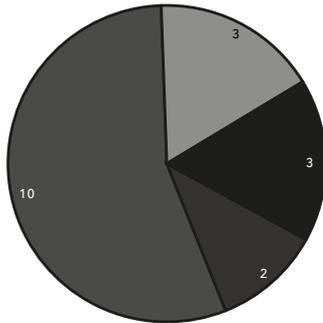
MEDIDAS CAUTELARES



SOLICITADAS POR MP.



CONTRAPUESTAS POR LA DEF



IMPUESTAS POR EL JUEZ

- I. Garantía económica
- XIII. Prisión preventiva
- XIII. Prisión preventiva oficiosa
- Deja el juez la decisión
- Ninguna MC contrapuesta
- Ninguna (se declara ilegal la detención)

Fuente: Elaboración propia con base en la información recolectada en la observación de audiencias.

4. ARGUMENTACIÓN SOBRE MEDIDAS CAUTELARES EN CHIHUAHUA Y ESTADO DE MÉXICO

La observación de audiencias permitió analizar las características y calidad de la argumentación, algo que no puede medirse a partir de las estadísticas oficiales de los órganos de justicia. Generamos datos específicos sobre el tipo de argumentos ofrecidos por las partes, la discusión sobre las particularidades del caso o la falta de ella y los argumentos del Juez de Control para imponer una o varias medidas cautelares, entre otros aspectos.

En el Distrito Judicial Bravos se observó que en poco más de la mitad de los casos el agente del Ministerio Público sólo recurrió a un único argumento para fundamentar su solicitud de medida cautelar. En el 39 por ciento de los casos, el Ministerio Público planteó dos argumentos. Y sólo en un caso aludió tres razones. El Ministerio Público señaló que había riesgo de sustracción del imputado para todos los casos. Sólo en una ocasión se adujo el riesgo de obstaculización del proceso, en el sentido de que la medida cautelar solicitada era necesaria para proteger a la víctima. El argumento más utilizado fue la posible pena a imponer, es decir, el número de años de prisión que alcanzaría el probable delito. Argumentos frecuentes fueron también la importancia del daño y los antecedentes penales o procesos pendientes que tenía la persona imputada.

En estas audiencias observamos que el delito más frecuente es la portación de drogas, por lo que es importante destacar el peso que tiene en el debate de medidas cautelares la posible pena a imponer. Dado que la pena oscila entre 10 meses y 3 años de acuerdo con el artículo 477 de la Ley General de Salud, reformada el 20 de agosto de 2009, la baja punibilidad fue uno de los principales argumentos tanto de la Defensa como del Ministerio Público para sostener las peticiones de medidas cautelares en libertad. El análisis de las medidas cautelares argumentadas y otorgadas puede apreciarse en el cuadro 8, dentro del Anexo 7.2 de este documento.

En contraposición, en el Distrito Judicial Ecatepec de Morelos se observó que el argumento principal del Ministerio Público fue la oficiosidad del delito en 12 de los 18 casos y para acreditarlo sólo señalaba el artículo donde se indicaba la procedencia de la prisión preventiva oficiosa.

La única medida solicitada para los 18 casos de la muestra de Ecatepec fue la prisión preventiva. En aquellos casos en que no procedía oficiosamente, se aludió la falta de arraigo de la persona imputada debido a que ésta no tenía domicilio o no vivía en él, residía en otro estado, tenía un trabajo que la obligaba a viajar o había incertidumbre sobre su identidad. Este es un ejemplo de cómo lo establecido por la ley contrasta con lo que ocurre en la práctica. En la exposición de motivos del Código de Procedimientos Penales del Estado de México se señala que “el Ministerio Público deberá acreditar los

extremos de las medidas cautelares solicitadas, dentro de las cuales la prisión preventiva es la última a la que se debe acudir"; sin embargo, observamos lo contrario.

Por otra parte, como puede observarse en el Anexo 7.3 al final de este documento, los argumentos expuestos por la Defensa, el Ministerio Público y el Juez de Control respecto a la medida cautelar de garantía económica fueron muy variados, lo que muestra que la resolución no reflejó lo expuesto por las partes salvo por un caso en que tanto el Juez de Control como la Defensa coincidieron en que el Ministerio Público no podía solicitar la prisión preventiva justificada contra un imputado sólo porque no había aportado datos suficientes para demostrar que su nombre era correcto, con lo que se presumía un riesgo de fuga, cuando tiene la autoridad y todas la herramientas necesaria para corroborar su identidad.

En los casos en que se observó el uso de la garantía económica como medida cautelar, ésta se calculó con la suma de las obligaciones del proceso, la reparación del daño y la media aritmética del monto de la multa que le correspondía a la pena del delito, a pesar de que la persona imputada no había sido condenada aún y, por lo tanto, gozaba de la presunción de inocencia respecto del hecho por el que había sido acusada.

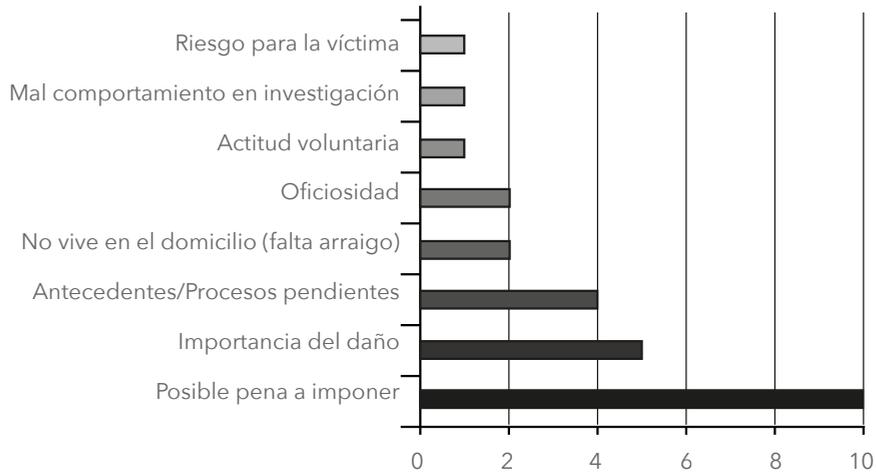
En dos casos de robo a casa habitación, se solicitó como garantía económica el pago de 19 mil 911 pesos con 25 centavos para imputados con un ingreso mensual de 3 mil 500 pesos mensuales en un caso, y 8 mil 500 mensuales y tres dependientes económicos, en el otro. En un tercer caso, por delitos contra la salud en su carácter de portación simple, una persona en situación de calle con un ingreso aproximado de 150 pesos los días que repartía pollos en un mercado, le impusieron como garantía económica 10 mil pesos de obligaciones procesales y 2 mil pesos del término medio aritmético de la multa de la posible pena a imponer. En todos los casos, el Juez advirtió que las personas imputadas permanecerían en prisión preventiva hasta no pagar el monto de la garantía económica.

Otra característica de la argumentación era la poca o nula oralidad efectiva que los agentes mostraban durante las audiencias. En Bravos, se observó que, en su mayoría, 14 de los 18 casos, el Ministerio Público leía todo lo que tenía que decir durante sus intervenciones. Sólo tres agentes leyeron únicamente como apoyo y sólo uno manifestó sus argumentos de manera totalmente oral, sin embargo, se percibió que muchas de las intervenciones orales eran citas textuales de fórmulas legales o artículos de la ley.

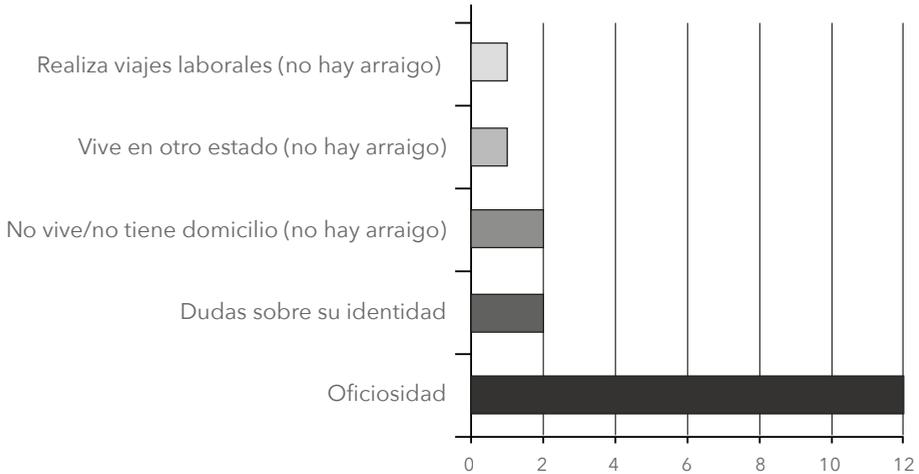
En Ecatepec, se presencié un tipo de oralidad similar. La mayoría de los agentes del Ministerio Público leyeron y, en ocasiones, daban lectura a todas las pruebas, testimonios u otros documentos contenidos en la carpeta de investigación, lo que prolongaba la duración de las audiencias. El siguiente gráfico resume los tipos de argumentos presentados por el Ministerio Público para los distritos judiciales de Bravos y Ecatepec de Morelos:

Gráfico 6. Argumentación del Ministerio Público observada en las audiencias.

DISTRITO JUDICIAL BRAVOS, CHIHUAHUA



DISTRITO JUDICIAL ECATEPEC DE MORELOS, EDO. DE MÉXICO



*El número de argumentos puede sumar más que las 18 observaciones de la muestra porque hubo ocasiones en que se presentó más de un argumento para un mismo caso.

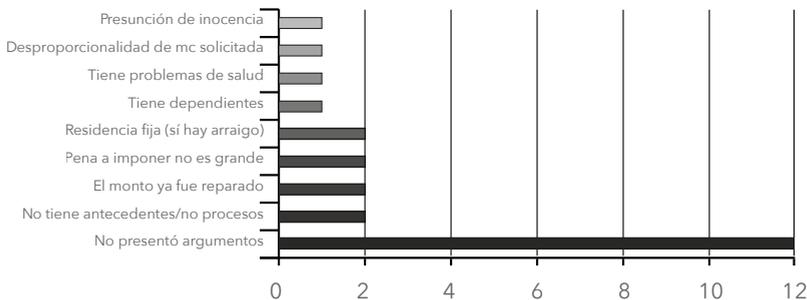
Fuente: Elaboración propia con base en la información recolectada en la observación de audiencias.

En cuanto a la Defensa no se notaron cambios sustanciales entre la pública y la privada. En ambos distritos la mayoría de los imputados fueron asesorados y defendidos por defensores públicos, un 78 por ciento en Bravos y un 72 por ciento en Ecatepec. Otro aspecto común entre ambos distritos fue la pasividad de la Defensa, aunque se observó en menor medida en el Estado de México (sólo para 6 casos). En Chihuahua, la Defensa dijo no tener nada que argumentar en 12 de los 18 casos observados.

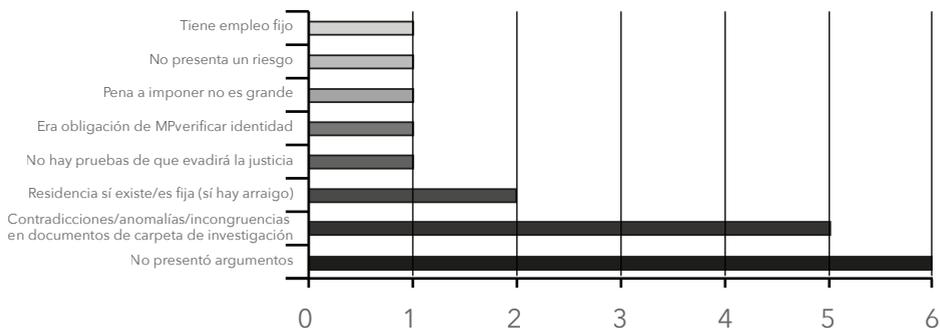
En el Gráfico 7 se visualiza el tipo de argumentos utilizados por los defensores en oposición a las medidas cautelares solicitadas por el Ministerio Público:

Gráfico 7. Argumentación de la Defensa observada en las audiencias.

DISTRITO JUDICIAL BRAVOS, CHIHUAHUA



DISTRITO JUDICIAL ECATEPEC DE MORELOS, EDO DE MÉXICO



*El número de argumentos puede sumar más que las 18 observaciones de la muestra porque hubieron ocasiones en que se presentó más de un argumento para un mismo caso.

Fuente: Elaboración propia con base en la información recolectada en la observación de audiencias.

Sobre la oralidad demostrada en las audiencias, en Bravos resultó difícil tener una apreciación al respecto, puesto que la mayoría de los casos fueron representados por una Defensa demasiado pasiva. De los seis casos en los que la Defensa sí argumentó, tres de los defensores leyeron más del 50 por ciento, en dos presentaron sus argumentos de manera totalmente oral y sólo uno leyó ocasionalmente como apoyo.

En Bravos se registraron una serie de buenas prácticas relativas a la excelente conducción de audiencias y al lenguaje ciudadano¹⁰² que mostraron algunos Jueces. En 14 de los 18 casos observados se fundamentaron las medidas cautelares aplicadas de manera totalmente oral. Sólo hubieron dos casos en los que los jueces leyeron como apoyo y dos más en que leyeron casi todo el tiempo. En contraposición, de las audiencias observadas en Ecatepec, ningún Juez tuvo una actuación totalmente oral. En 11 de los 18 casos, los Jueces leyeron sólo como apoyo, mientras que en los 7 casos restantes leyeron en más del 50 por ciento.

El tipo de argumentos utilizados por los jueces en Chihuahua fueron prácticamente los mismos aludidos por el Ministerio Público. Se observó que varios tendían a subsanar las deficiencias en la argumentación presentada por el agente del Ministerio Público. La penalidad que podría alcanzar el delito fue otra vez el argumento más usado por los jueces en el distrito Bravos. Le siguieron la importancia del daño y los antecedentes penales o procesos pendientes que tenía el imputado.

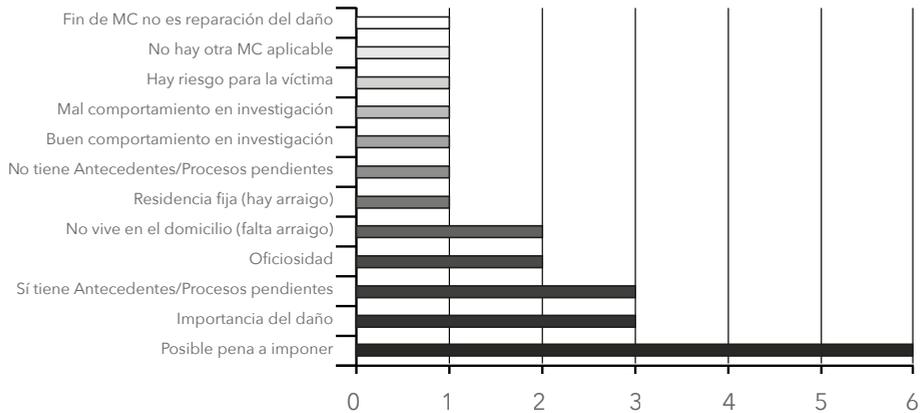
En Ecatepec, los jueces fundamentaron la procedencia de la prisión preventiva aludiendo la oficiosidad del delito imputado. Se declaró la ilegalidad de la detención en tres ocasiones, por lo que no se impuso ninguna medida cautelar para esos casos. Hubieron casos en los que el juez fundamentó la aplicación de la prisión preventiva en que la residencia del imputado estaba fuera de la jurisdicción y la incertidumbre que había respecto a su identidad. En otro caso, el Juez de Control argumentó que se debía comprobar si el domicilio era completo y cierto, y señaló que se le debían tomar las huellas al imputado para comprobar antecedentes penales. Expuestas estas razones, procedió a imponer la prisión preventiva.

El siguiente gráfico sintetiza el tipo de argumentos utilizados por los jueces para motivar y fundamentar sus decisiones respecto a la aplicación de una o más medidas cautelares:

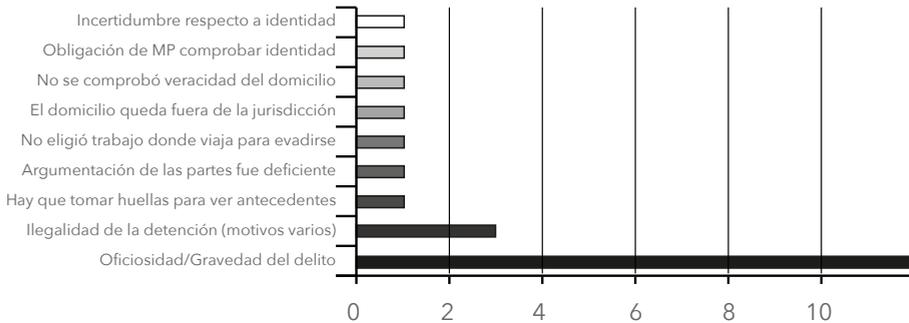
¹⁰² Consideramos lenguaje ciudadano o democrático todo aquél que busca hacer accesible las expresiones técnicas especializadas y fórmulas protocolarias para que pueda ser comprendido por cualquier persona sin importar su grado de estudios o que no pertenezca a este campo particular del conocimiento.

Gráfico 8. Argumentación del Juez observada en las audiencias.

DISTRITO JUDICIAL BRAVOS, CHIHUAHUA



DISTRITO JUDICIAL ECATEPEC DE MORELOS, EDO. DE MÉXICO



*El número de argumentos puede sumar más que las 18 observaciones de la muestra porque hubo ocasiones en que se presentó más de un argumento para un mismo caso.

Fuente: Elaboración propia con base en la información recolectada en la observación de audiencias.

4.1. El debate de la prisión preventiva como medida cautelar

El análisis cualitativo que realizamos nos permite identificar la cantidad y tipo de argumentos esgrimidos por las partes y considerados por el Juez para la imposición de las medidas cautelares. A partir de la observación de las audiencias en las que se resolvió que la persona imputada debía llevar su proceso en prisión preventiva, pudimos identificar cuántos argumentos y de qué tipo sostuvieron la decisión del Juez.

La imposición de la prisión preventiva requiere que se cumpla con los criterios mínimos previstos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹⁰³: una causa legítima, motivos e indicios suficientes, necesidad, proporcionalidad, razonabilidad, el establecimiento de plazos máximos, que la imponga la autoridad competente, un proceso decisorio, control judicial y recursos y la revisión periódica, los cuales requieren que la persona imputada tenga una defensa legal efectiva para garantizar su cumplimiento.

En este apartado estudiaremos cómo se ve reflejada la garantía de acceso a una defensa legal efectiva en los términos previstos por la Convención Americana de Derechos Humanos dentro de las audiencias de medidas cautelares en Chihuahua y el Estado de México.

Organismos como la CIDH han señalado que los altos índices de personas en prisión preventiva obedecen a que esta medida cautelar es utilizada como la primera alternativa; a que hay catálogos de delitos que conllevan la aplicación oficiosa de esta medida; las deficiencias en los procesos decisorios¹⁰⁴ y la existencia de políticas criminales que flexibilizan o impulsan un mayor uso de la privación de la libertad para abatir la incidencia delictiva¹⁰⁵.

En las audiencias que observamos el tipo de delito fue el argumento empleado con mayor frecuencia por el Ministerio Público para justificar la solicitud de la prisión preventiva, argumentado en razón de la oficiosa o por la posible pena a imponer como un riesgo para el proceso ante la eventual fuga de la persona imputada para evitar la sanción. La labor de la Defensa ante este escenario es el objeto de análisis de este apartado.

El Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas de la CIDH señala que en el proceso de evaluación de las medidas cautelares aplicables debe estar presente la Defensa de la persona imputada, a quien se le debe informar de este derecho con tiempo suficiente y en un lenguaje que entienda para que pueda preparar su defensa con antelación y de forma adecuada¹⁰⁶.

¹⁰³ CIDH, *Prisión preventiva en las Américas*, págs. 60-83.

¹⁰⁴ Entre éstos, señala en especial el derecho a ser escuchado con las debidas garantías; la falta de recursos judiciales efectivos frente a la detención preventiva ilegal o arbitraria; la aplicación extendida de esta medida a personas acusadas de delitos menores; la presión mediática y proveniente de otros órganos del poder público hacia los jueces; las deficiencias estructurales de los sistemas judiciales, en particular la mora judicial; y las políticas criminales conocidas como "de mano dura".

Ibid, pág. 19

¹⁰⁵ *Ibid*, pág. 34

¹⁰⁶ *Ibid*.

En principio, de acuerdo con el artículo 8.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, toda persona imputada tiene como garantía mínima contar con una defensa técnica desde ese momento y hasta la ejecución de la pena, si procediera, que le informe no sólo de qué y por qué se le acusa sino también qué medios probatorios acompañan la imputación y cómo es calificado el hecho por la ley. La información que le dé a la persona imputada debe ser expresa, clara, integral y suficientemente detallada para permitirle ejercer plenamente su derecho a la defensa¹⁰⁷.

Dado que corresponde al Ministerio Público y no a la persona acusada o a la Defensa acreditar la existencia del riesgo de fuga o de obstaculización de las investigaciones, en virtud del derecho a la presunción de inocencia y al criterio de excepcionalidad, es trabajo de la Defensa verificar que la justificación argumentada por éste sea legítima y que se tomen en cuenta los criterios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad.

El Estado debe adoptar todas las medidas adecuadas para que las personas imputadas puedan acceder a una Defensa, pública o privada, independiente y con la formación técnica necesaria para asegurar que su actuación sea diligente y no para cumplir con una formalidad procesal, lo que equivaldría a no contar con Defensa técnica.

Con este fin, la Defensa debe contar anticipadamente con todos los antecedentes de investigación y medios probatorios que le permitan debatir la aplicación de medidas cautelares a la persona imputada, especialmente cuando se trata de la posible imposición de la prisión preventiva, que resulta la más gravosa de ellas.

Los estándares mínimos de una gestión de calidad por parte de la Defensa, tomando en consideración los criterios utilizados por la CIDH¹⁰⁸, son:

1. Una argumentación articulada relativa al cumplimiento de los principios y criterios que rigen la aplicación de la prisión preventiva en el caso concreto de la persona imputada.
2. No se hace una invocación mecánica de las normas o las fórmulas legales preestablecidas.
3. Información y argumentos específicos dirigidos a ofrecer al Juez condiciones de confiabilidad para el mantenimiento de la libertad.
4. Argumentación específica relativa a las condiciones fácticas que hacen improcedentes aquellas medidas cautelares que no sean necesarias o proporcionales al caso concreto.
5. Argumentación relativa al plazo judicial de la prisión preventiva, en los casos en los que ésta sea procedente.

El hecho de que una persona enfrente un proceso penal bajo la custodia del Estado –como ocurre mientras se encuentra en prisión preventiva–, la pone en una desventaja que aumenta cuando se prolonga excesivamente porque le dificulta organizar su defensa. Por esto, un factor que debe analizarse ya que puede influir en la calidad de la

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ CIDH, *Prisión preventiva en las Américas*, pág. 80.

Defensa, es la carga de trabajo de los defensores de públicos. Este indicador permite identificar cuál es la demanda que existe de este servicio respecto de la capacidad de las defensorías estatales, puesto que puede impactar su capacidad para preparar el caso, presentar pruebas y asesorar efectivamente a la persona que asiste.

Aunque el número de casos puede ser un primer indicador sobre la carga de trabajo de la Defensa, en realidad hay otros factores que la determinan: la experiencia o rendimiento del defensor, la naturaleza y complejidad de los casos, la voluntad de las personas imputadas y su deseo o no de cooperar, las zonas geográficas que debe cubrir la Defensa y los turnos asociados a esas áreas geográficas¹⁰⁹.

Si bien para medir la capacidad real de la Defensa deberíamos tomar en cuenta la cantidad de casos por año, la cantidad de tiempo utilizado por cada caso, el número de casos que se tramitan simultáneamente y la proporción de agentes del Ministerio Público por cada defensor, la información obtenida a través de las oficinas de información pública de Chihuahua y el Estado de México no reflejan diferencias entre tipos de defensores públicos o características laborales particulares es decir, si trabajan de tiempo completo, de tiempo parcial o como interinos; si trabajan en distritos pequeños con poca demanda o en sistemas sobresaturados o si cuentan con recursos administrativos y tecnológicos o carecer de este tipo de ayuda y soporte, entre otros.

Para establecer una primera aproximación a la posible carga laboral de la Defensa en ambas entidades utilizamos la siguiente fórmula para este indicador:

$$\text{Carga de trabajo del defensor público} = \frac{\text{Nº de causas penales conocidos por la defensoría pública en el periodo}}{\text{Nº total de defensores públicos}}$$

Este indicador se midió anualmente para el período de 2010 a 2014. Los casos penales representan entre el 70 y el 80 por ciento del total de casos atendidos por los defensores públicos, que llevan también asuntos en materia civil, familiar y mercantil. La siguiente tabla resume los resultados para Chihuahua y Estado de México:

¹⁰⁹ *Manual de Defensoría Penal Pública para América Latina y el Caribe* del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2005. Págs. 54 a 57.

Tabla 8. Carga de trabajo en materia penal de los defensores públicos de Chihuahua y el Estado de México de 2010 a 2014

AÑO	Chihuahua			Estado de México		
	No. defensores	Casos penales	Casos por defensor	No. defensores	Casos penales	Casos por defensor
2010	218	9340	43	312	16605	53
2011	199	12115	61	337	14826	44
2012	188	14485	77	337	18144	54
2013	184	16625	90	337	39781	118
2014 (Ene-Jul)	145	12336	85	337	29250	87

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por la Unidad de Transparencia de la Secretaría General de Gobierno de Chihuahua y por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Estatal del Estado de México.

En ambos estados, la carga laboral ha aumentado cada año desde 2010, con excepción de 2011 en el caso de Estado de México. Se observa también que la Defensoría Pública del Estado de Chihuahua ha ido recortando el número de defensores, poco más del 30 por ciento de 2010 a 2014, a pesar de que el número de casos penales conocidos ha aumentado en la misma proporción. Por tanto, la carga de trabajo se ha duplicado de 2010 a 2013. En el Estado de México se aprecia que el número de defensores públicos se ha mantenido estable y el número de casos penales conocidos por la Defensa se incrementó en casi 120 por ciento de 2012 a 2013. La carga laboral ha venido aumentando desde 2011. De continuar la misma tendencia, al finalizar 2014, se sobrepasaría la cifra del año anterior.

Existen algunas dificultades para establecer un parámetro que indique si la carga laboral es alta, media o baja. Para empezar, las Defensorías Públicas deberían estar generando datos desglosados que permitieran una medición más exacta de la demanda que enfrentan los defensores públicos. Además, la carga depende también en parte de la organización de la propia Defensoría. Cincuenta casos podrían ser una carga excesiva para un defensor que no tiene a su disposición una red de apoyo, recursos administrativos y tecnológicos, mientras que uno que sí la tiene podría concentrarse en el trabajo de defensa únicamente. Asimismo, depende de la complejidad de los casos. No es lo mismo llevar un caso catalogado como delitos contra la obligación alimentaria que uno de secuestro, por ejemplo.

Pese a sus limitaciones, este indicador muestra un panorama general de la demanda existente en materia penal y la capacidad de recursos humanos con la que cuentan las Defensorías Públicas para atenderla. Esta demanda va en aumento año con año, no así el número de defensores disponibles para hacerle frente. En Chihuahua, por ejemplo, se ha llevado una política contraria: recorte de personal frente a una demanda crecien-

te. Una excesiva carga de trabajo limitaría la calidad de la defensa pública y, por tanto, repercutiría negativamente en el derecho de la persona imputada a tener una defensa técnica adecuada.

4.2. El debate de la prisión preventiva como medida cautelar en Chihuahua

Entre los casos en que el Juez de Control del Distrito Judicial Bravos, en Ciudad Juárez, resolvió imponer como medida cautelar la prisión preventiva, se observó con mayor frecuencia el narcomenudeo por posesión simple, con tres casos, y el robo agravado, con dos. A estos les siguen un homicidio, lesiones y la posesión de un vehículo robado.

En el 57.1 por ciento de los casos observados el Ministerio Público presentó un único argumento para sustentar la necesidad de cautela y de estos casos, la mitad fue la oficiosidad y en la otra mitad se argumentó en uno la posible pena a imponer y en el otro los antecedentes penales.

De acuerdo con las condiciones para la aplicación de la prisión preventiva según la CIDH, no puede utilizarse como único argumento el tipo de delito, la severidad de la pena o los antecedentes penales, situación que sí ocurre de acuerdo con los datos empíricos recabados.

Por otra parte, la Defensa no interpuso ningún argumento contra la prisión preventiva en 42.8 por ciento de los casos, todos fueron llevados por la Defensoría Pública. De los tres casos que fueron llevados por defensores privados, en dos se presentaron tres argumentos¹¹⁰ y en el otro se presentaron dos¹¹¹.

En el último de los casos, llevado por un defensor público, sólo se presentó un argumento contra la prisión preventiva¹¹².

El número de argumentos más frecuente en el caso del Ministerio Público fue uno, con el 57.14 por ciento de los casos, dos con el 28.5 por ciento de los casos y 3 sólo en el 14.2 por ciento de los casos observados.

A fin de ilustrar los argumentos presentados durante las audiencias en las que se impuso como medida cautelar la prisión preventiva, mostramos la siguiente tabla:

¹¹⁰ En el primer caso que el daño ya había sido reparado, que la persona imputada cuenta con residencia fija y que no tiene antecedentes penales.

En el segundo, que la posible pena a imponer a la persona imputada es baja y que tiene dependientes y una residencia fija.

¹¹¹ Presunción de inocencia y la desproporcionalidad de la medida cautelar solicitada.

¹¹² Que la persona imputada tiene problemas de salud.

Tabla 9. Argumentación presentada por las partes en los casos en que se impuso la medida cautelar de prisión preventiva, Distrito Bravos, Chihuahua.

Delito	MINISTERIO PÚBLICO		DEFENSA				JUEZ	
	Núm. arg.	Tipo de argumentos	Tipo de defensa	Medida cautelar contrapuesta	Núm. arg.	Tipo de argumentos	Núm. arg.	Tipo de argumentos
Posesión de vehículo robado	3	Importancia del daño	Privado	IV. Presentación periódica	3	El daño ya fue reparado	1	No vive en el domicilio (falta arraigo)
		No vive en el domicilio (falta arraigo)				Residencia fija (sí hay arraigo)		
		Magnitud de la pena				No tiene antecedentes		
Narcomenudeo/ Posesión simple de droga	2	Posible pena a imponer	Público	XI. Internamiento en centro de salud	1	Tiene problemas de salud	1	Si tiene antecedentes
		Antecedentes						
Robo agravado	2	No vive en el domicilio (falta arraigo)	Público	Ninguna	0	No argumentó	2	No vive en el domicilio (falta arraigo)
		Antecedentes				Si tiene antecedentes		
Lesiones calificadas	1	Oficiosidad	Privado	I. Garantía económica y promesa imputado	3	Residencia fija (sí hay arraigo)	1	Oficiosidad
		Tiene dependientes						
		Penal a imponer es baja						
Homicidio	1	Oficiosidad	Privado	Deja al Juez la decisión	2	Desproporcionalidad de MC solicitada	1	Oficiosidad
		Presunción de inocencia						
Narcomenudeo/ Posesión simple de droga	1	Posible pena a imponer	Público	Ninguna	0	No argumentó	1	No hay otra aplicable
		Tiene antecedentes				No argumentó		
Robo agravado	1	Tiene antecedentes	Público	Ninguna	0	No argumentó	1	Si tiene antecedentes

Fuente: Elaboración propia a partir de la observación de 18 audiencias en el Distrito Judicial Bravos, en Ciudad Juárez, Chihuahua. Sólo en 7 de las audiencias observadas se impuso como medida cautelar la prisión preventiva.

De la tabla anterior se desprende también que en el 85 por ciento de los casos el Juez de Control utilizó sólo un argumento para justificar la prisión preventiva. En el 28.5 por ciento de los casos, el argumento del Juez de Control fue únicamente la existencia de antecedentes; en otro, 28.5 por ciento la oficiosidad, lo que se traduce en el tipo de delito, en el 14.2 por ciento la falta de arraigo por no vivir en el domicilio, en un porcentaje equivalente se argumentó la imposibilidad de aplicar otra medida cautelar porque la persona imputada ya se encontraba en prisión preventiva por un delito distinto y en el último caso, también equivalente al 14.2 por ciento del total, se presentaron dos argumentos: la existencia de antecedentes penales y la falta de arraigo por no vivir en el domicilio.

En el 85 por ciento de los casos, el Juez de Control resolvió la imposición de la medida cautelar de prisión preventiva utilizando los argumentos presentados por el Ministerio Público.

4.3. El debate de la prisión preventiva como medida cautelar en Estado de México

En la observación de audiencias realizada en Ecatepec se analizaron 11 casos en los que el Juez de Control resolvió imponer como medida cautelar la prisión preventiva. Los delitos objeto de estas audiencias comprendieron dos casos de robo con arma punzocortante, dos casos de narcomenudeo por posesión simple, uno de robo de vehículo con violencia, uno de encubrimiento, un robo violento a casa habitación, uno por actos indebidos contra menores de edad y uno más por violación equiparada.

A partir del análisis de estos casos se constató que los Jueces utilizaron un solo argumento para determinar la imposición de la medida cautelar de prisión preventiva en el 63.6 por ciento de los casos y dos en el 36.4 restante.

Por su parte, el Ministerio Público presentó un solo argumento en el 90.9 por ciento de los casos, el más frecuente fue la oficiosidad, en el 66.6 por ciento. La Defensa no presentó argumentos en el 45.4 por ciento de los casos; dos argumentos en el 36.4; tres en el 9.09 por ciento y en el mismo porcentaje sólo uno.

Los argumentos de la defensa fueron en el 42.8 por ciento de los casos la inexistencia de la conducta delictiva imputada; en el 28.5 por ciento de los casos usó los datos generales de la persona imputada para desvirtuar los argumentos presentados por el Ministerio Público sin embargo, no presentó una contrapropuesta de medida cautelar.

Sólo en un caso se argumentó que la persona imputada no representaba un riesgo aunque esta aseveración no fue acompañada por ningún medio probatorio y en otro el argumento fue que el Ministerio Público no acreditó la necesidad de cautela pero la Defensa tampoco acompañó esta aseveración con algún medio de convicción.

En dos casos, uno por encubrimiento y otro por robo, el Juez de Control determinó utilizar la prisión preventiva justificada, como se conoce a los supuestos del artículo 194 sección B, el cual indica que el Ministerio Público puede solicitar la prisión preventiva para todos los delitos que no prevén la imposición oficiosa de esta alternativa 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; o bien, cuando la persona imputada esté siendo procesada o haya sido sentenciada previamente por la comisión de un delito doloso. Los argumentos utilizados por el Juez de Control de Ecatepec para justificar la imposición de la prisión preventiva como medida cautelar fue en el 81.8 por ciento de los casos la gravedad del delito, en el 18.1 por ciento que el Ministerio Público actúa de buena fe, la inadmisibilidad de pruebas periciales relacionadas con el fondo del asunto en el 9.09 por ciento e igual porcentaje la necesidad de verificar el domicilio de la persona imputada, que no se le habían tomado las huellas digitales para comprobar la inexistencia de antecedentes penales, la oficiosidad y la gravedad del delito.

En el 90.9 por ciento de los casos, los argumentos presentados por el Juez de Control (gravedad del delito) correspondieron al argumento expuesto por el Ministerio Público (la oficiosidad de la prisión preventiva). En dos casos, el Ministerio Público presentó como argumento la falta de arraigo para pedir la prisión preventiva: en el primero –robo con arma punzocortante–, el Juez de Control determinó la imposición de la prisión preventiva por la gravedad del delito; y en el segundo –robo–, actuó igual porque no se habían verificado ni el domicilio de la persona imputada ni sus antecedentes penales.

Los argumentos presentados por la Defensa no fueron determinantes en ninguno de los casos observados ya que el Juez de Control los enumeró en su resolución pero no los utilizó para resolver.

En un caso de robo en Ecatepec, la Defensa argumentó que la persona imputada tenía empleo y domicilio fijo, pero en su resolución el Juez de Control dio mayor peso a los argumentos presentados por el Ministerio Público.

A fin de ilustrar los argumentos presentados durante las audiencias en las que se impuso como medida cautelar la prisión preventiva, mostramos el siguiente cuadro para el caso del Distrito de Ecatepec de Morelos:

Tabla 10. Argumentación presentada por las partes en los casos en que se impuso la medida cautelar de prisión preventiva, Ecatepec, Estado de México.

Delito	MINISTERIO PÚBLICO		DEFENSA			JUEZ	
	Núm. arg.	Tipo de argumentos	Tipo de defensa	Medida cautelar contrapuesta	Núm. arg.	Tipo de argumentos	Núm. arg.
Robo con violencia a vehículo	1	Oficiosidad	Privado	Ninguna	0	No argumentó	1
Violación equiparada a menor de edad	1	Oficiosidad	Público	Ninguna	0	No argumentó	1
Robo con arma punzocortante	1	Oficiosidad	Público	Ninguna	0	No argumentó	1
Actos indebidos contra menor de edad	1	Oficiosidad	Público	Ninguna	0	No argumentó	1
Narcomenudeo/ Posesión simple de droga	1	Oficiosidad	Privado	Ninguna	2	Detención arbitraria	2
						MP falsificó documentos y firmas	
Narcomenudeo/ Posesión simple de droga	1	Oficiosidad	Privado	Ninguna	2	Detención arbitraria	2
						MP falsificó documentos y firmas	
Robo con arma punzocortante	2	Vive en otro estado	Público	Ninguno	3	La víctima no identifica al imputado	3
		No tiene identificación					
Encubrimiento	1	Oficiosidad	Privado	No específico	2	Desproporcionalidad de MC solicitada	1
						Presunción de inocencia	

Delito	MINISTERIO PÚBLICO		DEFENSA			JUEZ	
	Núm. arg.	Tipo de argumentos	Tipo de defensa	Medida cautelar contrapuesta	Núm. arg.	Tipo de argumentos	Núm. arg.
Robo con arma de fuego	1	Posible pena a imponer	Público	Ninguna	0	No representa riesgos	1
Robo	1	Falta de arraigo	Público	Ninguna	2	Tiene empleo	2
		Domicilio no comprobado				Tiene domicilio fijo	
Robo con violencia a casa habitación	1	Tiene antecedentes	Público	Ninguna	1	Señaló que el mp no probó la necesidad de cautela	1

Fuente: Elaboración propia a partir de la observación de 18 audiencias en el Distrito Judicial de Ecatepec, en el Estado de México. Sólo en 11 de las audiencias observadas se impuso como medida cautelar la prisión preventiva.

5. CONCLUSIONES

1. Un problema para medir los avances o retrocesos del sistema penal acusatorio es la falta de indicadores por entero o que midan índices de satisfacción de los usuarios, duración de debate, de las audiencias, tipo de medios probatorios presentados o de cumplimiento de estándares derechos humanos de manera periódica y sistemática.
2. La prisión preventiva no es legítima sólo porque la ley permite aplicarla en ciertos casos, sino que debe estar sustentada en un juicio de proporcionalidad entre los hechos que se investigan y los elementos de convicción que permiten dictarla. Esta investigación permitió determinar que hay una relación significativa entre el delito y la medida cautelar que se acentúa cuando se utiliza un catálogo de conductas con prisión preventiva oficiosa.
3. En nuestro país se han realizado reformas a los cuerpos normativos que buscan impulsar o mantener el uso de la prisión preventiva como una herramienta de seguridad ciudadana y no como una medida excepcional para garantizar la comparecencia de una persona al proceso penal reduciendo así los riesgos procesales y de fuga. Dado que la sentencia condenatoria llegaría hasta el final del proceso, estas personas sufren un castigo anticipado si la medida es irracional, no es proporcional y no está sujeta a un plazo razonable.
4. En México, hasta agosto de 2014 habían 208 mil 52 personas en prisión por delitos del fuero común, de las cuales el 33.6 por ciento, 86 mil 636, no habían recibido aún una sentencia. Esto significa que hay 77.12 personas esperando sentencia privadas de su libertad en un centro de reclusión por cada 100 mil habitantes.
5. En los estados que son objeto de este informe, Chihuahua y Estado de México, la tasa de personas en prisión preventiva supera la media nacional con 205.05 personas por cada 100 mil habitantes en el primer caso y 146.14 personas por cada 100 mil habitantes en el segundo. En Chihuahua el 51.30 por ciento de las 6 mil 985 personas acusadas por delitos del fuero común esperan su sentencia en prisión, situación que comparte el 40.88 por ciento de la población penitenciaria en el Estado de México de las 22 mil 30 privadas de su libertad.
6. A pesar de que las características personales de la persona imputada, la gravedad del delito, los antecedentes penales o la posible pena a imponer por sí mismos no son justificación suficiente de la prisión preventiva, pudimos observar que tuvieron un peso importante como único argumento en el debate. El análisis de la información recabada a través de las oficinas de información pública y la observación de audiencias nos mostraron que más allá de los riesgos para el proceso, las posibles penas a imponer y la oficiosidad son determinantes para favorecer el uso de la prisión preventiva como medida cautelar.
7. Se viola el principio de presunción de inocencia cuando la prisión preventiva está determinada esencialmente por el tipo de delito, la expectativa de la pena o la

mera existencia de indicios razonables que vinculen a la persona acusada. Cuando la aplicación de la prisión preventiva se hace obligatoria, se legisla el debate, es decir que la ley vuelve innecesaria la contradicción, y se limita la posibilidad de que los Jueces de Control valoren su necesidad y procedencia de acuerdo con el caso particular.

8. Los complicados tecnicismos legales utilizados en los procesos, la falta de asesoría jurídica gratuita y de calidad, la escasa divulgación de los derechos que tienen las personas involucradas en un proceso judicial y la deficiente información sobre las obligaciones institucionales son algunos de los principales obstáculos que enfrentan los usuarios del sistema de justicia. Estos obstáculos se traducen en impunidad, incredibilidad en el sistema de justicia, repetición de las violaciones a derechos humanos e indefensión de las víctimas y sus familiares.
9. Existe un aparente dilema que se presenta entre los principios del proceso penal de oralidad, publicidad e inmediación con el carácter predominantemente escrito del proceso previsto en la Ley de Amparo. Esto ha generado que persista la lectura y cita textual de los datos contenidos en las carpetas de investigación y los fundamentos legales, lo que alarga las audiencias y dificulta la comprensión de las partes. Aunque los procedimientos son orales están tan mecanizados que se citan artículos completos o se leen las normas directamente de la Constitución o los códigos en lugar de dar una explicación clara y sencilla al imputado, la víctima u ofendido que participan en el proceso.
10. La Defensa debe tener una actuación diligente y eficaz, dirigida a asegurar no sólo el respeto de las garantías del acusado, sino también que las decisiones del proceso respeten al derecho y a la justicia. En las audiencias observadas se documentó el uso de los recesos para que la Defensa pudiera conocer el contenido de la carpeta de investigación, entrevistar a la persona detenida, o aclararles términos, dudas y diligencias que deben llevarse a cabo como parte del proceso penal, lo que puede resultar perjudicial para la calidad de la defensa y la protección de los derechos de la persona imputada.
11. El Ministerio Público pocas veces desarrolló de forma verbal su teoría del caso o argumentó más allá del texto de la ley las razones por las que la prisión preventiva resultaba aplicable. Particularmente en el Estado de México, se observó que la legislación era el único sustento del argumento presentado por parte de los agentes del Ministerio Público encargados de llevar el caso.
12. La decisión del Juez de Control sobre la aplicación de la prisión preventiva parte de un análisis más formal que sustantivo del caso. Se observó que esta medida se ha extendido a personas acusadas de delitos menores y a pesar de que existen al menos 12 medidas cautelares distintas aplicables, las opciones parecen reducirse a la prisión preventiva, la garantía económica o la presentación periódica. Entre éstas, la garantía económica contemplaba la reparación del daño y pocas veces la capacidad económica real de la persona imputada.

6. RECOMENDACIONES

- Los jueces deben considerar siempre la aplicación de medidas distintas a la prisión preventiva y explicar qué las hace insuficientes para disminuir un posible riesgo procesal.
- Para la imposición de la prisión preventiva, los Jueces de control deben exigir un mayor estándar de los medios probatorios de forma que sean los suficientes y adecuados para que se pueda suponer de forma razonable que una persona ha participado en el ilícito que se investiga y que la información disponible puede persuadir a un observador objetivo de que el encausado puede haber infringido una norma de acuerdo con hechos específicos y no a partir de meras conjeturas o intuiciones abstractas.
- Es necesario crear una estrategia de comunicación orientada a explicar y difundir los beneficios del uso de medidas cautelares no privativas de la libertad que haga énfasis en que no vulneran los derechos de las víctimas ni son sinónimo de impunidad sino una herramienta para modernizar la administración de justicia, la gestión penitenciaria y la estabilización del crecimiento de la población penal.
- Es necesario desarrollar una estrategia integral para el uso de un lenguaje democrático en el proceso penal acusatorio que facilite a las partes participar en las audiencias y tomar decisiones informadas además de comprender a cabalidad las características y consecuencias de cada etapa procesal.
- Las instituciones encargadas de la procuración y administración de justicia deben ampliar y diversificar sus indicadores para medir no sólo eficiencia administrativa sino la calidad del debate y la efectividad de las medidas cautelares solicitadas para evaluar el sistema de justicia penal o tomar decisiones sobre él a partir de parámetros objetivos.
- La preparación de las partes es vital para el debido proceso. Es necesario que la Defensa y el Ministerio Público cuenten con los elementos técnicos necesarios para establecer un debate sobre las medidas cautelares. El Juez de Control debe ser más proactivo en la conducción de audiencias a fin de no sólo generar el debate sino efectivamente garantizar que las decisiones sobre medidas cautelares tan restrictivas como la prisión preventiva se tomen en función de criterios de excepcionalidad, necesidad, racionalidad y proporcionalidad y no sólo como parte de una política criminal.
- La Defensa debe tomar un rol más activo en el debate y no sólo señalar las normas o las fórmulas legales aplicables. Su trabajo debe estar orientado a convencer al Juez de Control sobre las razones por las cuales la persona imputada puede llevar su proceso en libertad. Para este fin deben proveer información y argumentos específicos sobre los hechos que hacen innecesarias o improcedentes aquellas medidas cautelares que no son racionales ni proporcionales.

- Se debe garantizar que la aplicación de las garantías económicas como medidas cautelares en libertad no constituyan una medida discriminatoria para quienes no tienen la capacidad económica para acceder a esta medida. Si se ha comprobado que la persona imputada no cuenta con los medios para el pago debe imponerse otra medida de aseguramiento no privativa de la libertad. Además, por el principio de presunción de inocencia, la garantía económica no debe incluir la reparación del daño.
- Al debatir y resolver sobre la imposición de medidas cautelares, se desaprovecha o se pasa por alto la información general de la persona imputada, lo que favorece el legalismo estricto y olvida atender las circunstancias reales de la persona objeto del proceso penal. El Ministerio Público debe acreditar la necesidad de la medida solicitada justificando con medios probatorios el riesgo procesal mientras que la Defensa debe retomar su papel como fiscalizador del proceso.
- Es necesario cambiar las políticas criminales existentes que favorecen la flexibilización de los criterios para la aplicación de la prisión preventiva, que amplían el catálogo de delitos para los que cabe la prisión preventiva oficiosa y que utilizan esta medida cautelar como un castigo anticipado especialmente en los casos de alto perfil. En este rubro se sugiere realizar una investigación más a fondo sobre el impacto que tiene la cobertura mediática en la imposición de medidas cautelares.
- También se sugiere continuar con las líneas de investigación sugeridas en este informe para el caso de Chihuahua a fin de identificar por qué cayó en desuso el brazalet electrónico dentro de las medidas cautelares y qué ha motivado la disminución de casos en los que se impone la prisión preventiva.

Características	Constitución (reformas de 2008 y 2011)	Código Nacional de Procedimientos Penales (publicado el 5 de marzo de 2014)	Código de Procedimientos Penales Chihuahua	Código de Procedimientos Penales Estadode México
Excepcionalidad de la prisión preventiva	<p>Se menciona implícitamente en el Artículo 18, primer párrafo: Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva.</p> <p>El Artículo 19, segundo párrafo, señala textualmente el carácter excepcional de la prisión preventiva.</p>	<p>En el Artículo 165, primer párrafo, se apunta que sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva.</p> <p>El Artículo 166, en sus párrafos primero y segundo, prevé tres figuras de excepción adicionales –en caso de que la persona imputada tenga más de 70 años; padezca una enfermedad grave o terminal, o sea una mujer embarazada o madre en periodo de lactancia–, podrá ordenarse que la prisión preventiva se ejecute en el domicilio propio o en un centro médico, bajo las medidas cautelares que procedan.</p>	<p>El Artículo 157 señala explícitamente su carácter excepcional y sólo pueden ser impuestas mediante resolución judicial fundada, motivada y debidamente documentada. Su finalidad es:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Asegurar la presencia del imputado en juicio. - Garantizar la seguridad de la víctima o del ofendido. - Evitar la obstaculización del procedimiento. 	<p>El Artículo 10 establece textualmente su carácter excepcional y que su aplicación debe ser proporcional al:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Derecho que se pretende proteger. -Peligro que tratan de evitar. -Pena que pudiera llegar a imponerse.
Precedencia de la prisión preventiva	<p>El Artículo 19, segundo párrafo, dice que sólo podrá solicitarse la prisión preventiva cuando:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Otras medidas cautelares sean insuficientes 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 si tiene antecedentes penales. -El imputado esté siendo procesado o tiene antecedentes penales. -Se trate de delitos graves en los que se aplique oficiosamente a dicha medida: delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, los cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como los que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud. 	<p>En el Artículo 167, primer párrafo, se establecen las mismas causales que en la Constitución para poder solicitar prisión preventiva, con la novedad de que en los Artículos subsiguientes (168, 169 y 170) se definen claramente las circunstancias que deben ser tomadas en cuenta por el Juez para decidir si están garantizadas o no dichas condiciones.</p> <p>El mismo Artículo en su tercer párrafo establece un catálogo de delitos en los que procede la prisión preventiva oficiosamente.</p>	<p>El Artículo 173, primer párrafo, señala que la prisión preventiva sólo es aplicable si hay riesgo de que el imputado se encuentre en alguno de los siguientes supuestos:</p> <ol style="list-style-type: none"> i. Se sustraiga a la acción de la justicia. ii. Obstaculice la investigación o el proceso. iii. Se ponga en riesgo a la víctima u ofendido, a los testigos o a la comunidad. iv. Que ya esté siendo procesado por la comisión de un delito doloso. <p>v. Que cuente con antecedentes penales.</p>	<p>El Artículo 194, sección B, establece la precedencia de la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar:</p> <ol style="list-style-type: none"> i. La comparecencia del imputado en el juicio. ii. El desarrollo de la investigación. iii. La protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad. iv. Cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso.

Características	Constitución (reformas de 2008 y 2011)	Código Nacional de Procedimientos Penales (publicado el 5 de marzo de 2014)	Código de Procedimientos Penales Chihuahua	Código de Procedimientos Penales Estadode México
<p>Precedencia de la prisión preventiva de oficio</p>	<p>El Artículo 19 en su segundo párrafo prevé que el Juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente:</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, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas 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 de la salud”.</p> <p>Así los delitos previstos en el catálogo constitucional incluyen:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Delincuencia organizada. -Homicidio doloso. -Violación. -Secuestro. -Trata de personas. -Delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos. -Delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la Nación. -Delitos graves contra el libre desarrollo de la personalidad. -Delitos graves contra la salud. 	<p>La prisión preventiva oficiosa está prevista en el Artículo 167, párrafos tercero al séptimo. El párrafo tercero, además de las causales estipuladas en la Constitución, añade el delito de trata de personas.</p> <p>Los párrafos cuarto y quinto dejan a las leyes generales de salud, secuestro y trata de personas, y a la ley en materia de delincuencia organizada, el establecimiento de los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.</p> <p>El párrafo sexto enlista qué delitos previstos en el Código Penal Federal ameritan prisión preventiva oficiosa:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Homicidio doloso; genocidio; violación. -Aquellos contra la seguridad de la Nación: Traición a la patria, espionaje, terrorismo, sabotaje. -Los previstos en los Artículos 142, párrafo segundo, y 145 (instigación, incitación o invitación a militares en ejercicio a la ejecución de delitos contra la seguridad de la Nación; o si quienes incurrir en este tipo de delitos son funcionarios o empleados públicos). - Aquellos contra el libre desarrollo de la personalidad, como corrupción, pornografía, turismo sexual y lenocinio de personas menores o que no tienen capacidad para comprender el hecho o la capacidad para resistirlo; pederastia; y tráfico de menores. -Para delitos contra la salud: producción, tenencia, tráfico, proselitismo de narcóticos; otros. 	<p>El Artículo 173, segundo párrafo, incluye una lista de delitos por los que la prisión preventiva procede oficiosamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Homicidio doloso, violación, secuestro, secuestro exprés, extorsión, robo de vehículos automotores cometido con violencia, los cometidos con armas y explosivos. También está prevista para los delitos que atentan contra el libre desarrollo de la personalidad: -Contra la formación menores y protección integral de personas que no tienen la capacidad para comprender el significado del hecho (según los Artículos 181, segundo párrafo y 184 del Código Penal del Edo.). -Pornografía con menores o que no tienen la capacidad para comprender el significado del hecho. -Trata de personas (según el Artículo 198, tercer párrafo, del Código Penal del Estado). 	<p>El Artículo 194, sección A, establece los delitos por los que se aplicará la prisión preventiva oficiosa:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Homicidio doloso, violación y secuestro, y su comisión en grado de tentativa. II. Los cometidos con medios violentos (que dañen gravemente la integridad física) y con armas, explosivos u otros que puedan generar peligro. III. En los delitos contra el libre desarrollo de la personalidad previstos en el Código Penal: <ol style="list-style-type: none"> a) Artículo 204 fracciones I, II, III b) Pornografía de menores e incapaces contenido en el artículo 206, fracciones I, II y IV. c) Trata de personas. IV. Los previstos como graves en las leyes generales.

Características	Constitución (reformas de 2008 y 2011)	Código Nacional de Procedimientos Penales (publicado el 5 de marzo de 2014)	Código de Procedimientos Penales Chihuahua	Código de Procedimientos Penales Estadode México
Medidas cautelares distintas a la prisión preventiva	<p>No se alude explícitamente a una clasificación de medidas cautelares alternativas, pero es la interpretación del segundo párrafo del Artículo 19 ya mencionado lo que dio lugar al régimen de medidas cautelares en libertad adoptados por los códigos de procedimientos penales estatales, así como del Código Nacional.</p>	<p>El artículo 155 establece los tipos de medidas cautelares:</p> <ol style="list-style-type: none"> i. Presentación periódica ante juez o autoridad ii. Garantía económica iii. Embargo de bienes iv. Congelamiento de cuentas bancarias v. Prohibición de salir del país o determinado territorio vi. Quedar bajo cuidado o vigilancia de una persona o institución vii. Prohibición de asistir a ciertas reuniones o lugares viii. Prohibición de acercarse o comunicarse con ciertas personas, con víctimas u ofendidos o testigos ix. Separación del domicilio x. Suspensión temporal del cargo (servidores públicos) xi. Suspensión temporal de actividad profesional o labor xii. Colocación de localizadores electrónicos xiii. Resguardo domiciliario 	<p>El Artículo 169 establece los siguientes tipos de medidas cautelares:</p> <ol style="list-style-type: none"> i. Presentación de una garantía económica. ii. Prohibición de salir del país o determinado territorio. iii. Quedar bajo cuidado o vigilancia de una persona o institución. iv. Presentación periódica ante Juez u autoridad. v. Colocación de localizadores electrónicos. vi. Arraigo domiciliario o en el de otra persona. vii. Prohibición de concurrir a determinadas reuniones o visitar ciertos lugares. viii. Prohibición de convivir o comunicarse con ciertas personas. ix. Separación del domicilio. x. Suspensión de derechos. xi. Internamiento en centro de salud. <p>En cualquier caso se puede prescindir de aplicar toda medida cautelar con la sola promesa del imputado de someterse al proceso.</p>	<p>El Artículo 192 establece los tipos de medidas cautelares:</p> <ol style="list-style-type: none"> i. Presentación de una garantía económica. ii. Prohibición de salir del país o determinado territorio. iii. Quedar bajo cuidado o vigilancia de una persona o institución. iv. Presentación periódica ante juez o autoridad. v. Colocación de localizadores electrónicos. vi. Reclusión domiciliaria. vii. Prohibición de concurrir a determinadas reuniones o visitar ciertos lugares. viii. Prohibición de convivir con ciertas personas. ix. Separación del domicilio. x. Suspensión provisional del cargo, profesión u oficio. xi. Suspensión de derechos. xii. Internamiento en instituciones de salud.
Figura facultada para solicitar la Prisión preventiva y para dictarla	<p>El Ministerio Público solicita las medidas cautelares y el Juez de Control quien se encarga de imponerlas.</p> <p>El Artículo 16 señala que los jueces de control son los encargados de resolver las solicitudes de medidas cautelares y técnicas de investigación del Ministerio Público con el fin de garantizar los derechos de los inculcados y de las víctimas u ofendidos.</p>	<p>Artículo 157, segundo párrafo señala que sólo el Ministerio Público podrá solicitar la prisión preventiva y que es el Juez de control quien podrá imponer una de las medidas cautelares previstas en este Código, entre las cuales la fracción xiv corresponde a la prisión preventiva.</p>	<p>El Artículo 235 relativo a la actuación judicial establece que: "Corresponderá al Juez de Garantía competente en esta etapa [...] resolver sobre la aplicación de medidas cautelares y demás solicitudes propias de la etapa de investigación [...]. Dado que la prisión preventiva es una medida cautelar, corresponde al Juez de garantía dictarla. De acuerdo con el Artículo 169 el Ministerio Público es el encargado de solicitar las medidas cautelares.</p>	<p>El Artículo 192, primer párrafo, señala que el Juez o el ministerio público podrá imponer medidas cautelares; sin embargo, el mismo Artículo, tercer párrafo, alude a que las medidas contenidas en las fracciones ii, iii, v, vi, x, xi, xii y xiii, serán impuestas exclusivamente por el Juez a petición del Ministerio Público, la víctima o el ofendido.</p>

Características	Constitución (reformas de 2008 y 2011)	Código Nacional de Procedimientos Penales (publicado el 5 de marzo de 2014)	Código de Procedimientos Penales Chihuahua	Código de Procedimientos Penales Estadode México
Espacio destinado para la prisión preventiva	<p>El Artículo 18, primer párrafo, señala que el sitio de la prisión preventiva será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.</p>	<p>El Artículo 145 establece que los policías que ejecuten una orden de aprehensión pondrán al detenido inmediatamente a disposición del Juez de Control en área distinta a la destinada para prisión preventiva o de sanciones privativas de libertad.</p>	<p>El Artículo 18, primer párrafo, señala que el sitio de la prisión preventiva será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.</p>	<p>El Artículo 145 establece que los agentes policiales que ejecuten una orden judicial de aprehensión pondrán al detenido inmediatamente a disposición del Juez de Control que hubiere expedido la orden, en área distinta a la destinada para el cumplimiento de la prisión preventiva.</p>
Límite temporal al uso de la prisión preventiva	<p>El Artículo 20, sección B, fracción ix, señala que la prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito por el que sigue el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares.</p>	<p>Se limita más el Artículo 165, segundo párrafo: La prisión preventiva no podrá exceder de un año, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha dictado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares.</p>	<p>El Artículo 182 habla sobre la terminación de la prisión preventiva. Esta finalizará cuando:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Nuevos elementos de juicio demuestren que ya no existen los motivos que la fundaron o se vuelva conveniente sustituirla por otra medida. ii. Su duración exceda de 24 meses. iii. Las condiciones personales del imputado se agraven de tal modo que la prisión preventiva se traduzca en un trato cruel, inhumano o degradante. <p>El Artículo 183 alude al plazo máximo que puede prorrogarse: en caso de que se haya dictado una sentencia condenatoria y ésta haya sido impugnada por el defensor o sentenciado, la prisión preventiva se extenderá lo necesario para la resolución del recurso correspondiente. Tratándose de medidas cautelares que impliquen privación de la libertad, en ningún caso podrá sobrepasar la media aritmética de la pena prevista para el delito de que se trate, ni exceder el plazo de 24 meses.</p>	<p>En el Artículo 153 sobre los derechos del imputado se señala en la fracción ix, segundo párrafo, que la prisión preventiva no podrá exceder de dos años o del tiempo máximo que la ley establezca la ley para el delito por el que se inició el proceso.</p> <p>Este tiempo puede prolongarse si es por el ejercicio del derecho de defensa del imputado.</p> <p>Si no se ha dictado sentencia después de ese lapso cumplido, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en la información recolectada en la observación de audiencias.

Nota: Las medidas cautelares (MC) son:

- I. Garantía económica
 - V. Presentación periódica ante Juez o autoridad
 - VII. Prohibición de acudir a ciertas reuniones o lugares,
 - VIII. Prohibición de convivir o comunicarse con ciertas personas
 - IX. Separación del domicilio
 - XII. Prisión preventiva
 - XII. Prisión preventiva oficiosa;
- y ninguna, sólo basta la promesa del imputado de someterse a proceso.

- A: Posible pena a imponer¹
- B: Importancia Reparación del daño²
- C: Antece-dentes/ Procesos pendientes
- D: No tiene anteceden-tes/Procesos pendientes
- E: No hay arraigo (no vive domicilio)
- F: Hay arraigo (residen-cia fija)
- G: Buena conducta en inves-tigación
- H: Mala conducta en inves-tigación
- I: Riesgo para la víctima
- J: Tiene depen-dientes
- K: Tiene proble-mas de salud
- L: Presun-ción de inocencia
- M: Despropor-cionalidad de MC solicitada
- N: No hay otra MC aplicable
- O: Fin de MC no es reparación del daño
- P: Oficiosi-dad
- Q: No argu-mentó

¹ El argumento relativo a la posible pena a imponer era utilizado por el MP y el Juez como que la pena a imponer era grande y por tanto ameritaba la MC solicitada/aplicada. En el caso de la defensa este argumento es utilizado en el sentido contrario: la pena a imponer es pequeña o no es tan grande.

² El argumento relativo a la importancia o reparación del daño era utilizado por el MP y el Juez en el sentido de que la importancia del daño era tal que para asegurar su reparación era justificable solicitar/aplicar la MC correspondiente. En el caso de la defensa este argumento es utilizado en el sentido contrario: El daño ya fue reparado.

Fuente: Elaboración propia con base en la información recolectada en la observación de audiencias.

Nota: Las medidas cautelares (MC) son:

I. Garantía económica

xIII. Prisión preventiva

xIII. Prisión preventiva oficiosa.

*En este caso el Juez no dictó ninguna medida cautelar porque declaró ilegal la detención. Este fue el resultado después de la discusión de las medidas cautelares. En estos casos el MP pedía prisión preventiva oficiosa.

A: Anomalías, incongruencias en documentos de carpeta de investigación¹

B: El delito no tiene pena

C: No hay arraigo (no vive/no tiene domicilio)

D: Hay arraigo (residencia fija)

E: No hay arraigo (vive en otro edo.)

F: No hay arraigo (viajes laborales)

G: Dudas sobre su identidad

H: Obligación de MP verificar identidad

I: No hay pruebas que evadirá la justicia

J: No presenta un riesgo

K: Tiene empleo fijo

L: Argumentación deficiente de MP y DEF

M: No eligió trabajo para evadirse

N: Hay que tomar huellas para ver antecedentes

O: Oficiosidad

P: No argumentó

¹ Las anomalías o incongruencias en documentos de carpeta de investigación como argumentación de la defensa abarcan, entre otras cosas: las declaraciones de los policías están llenas de incongruencias, el MP falsificó los documentos y las firmas de la carpeta de investigación, las pruebas periciales contenidas en la carpeta no ligan al imputado con los hechos delictivos, etc. Para el caso del Juez, este argumento engloba las siguientes afirmaciones: el nombre leído por el MP es distinto al de la persona imputada y la apariencia del buen derecho muestra que los imputados iban a ganar el juicio gracias a los documentos en la carpeta de investigación, por tanto, era mejor no continuar el juicio.

BIBLIOGRAFÍA

- Center for Democracy and Governance. *Handbook of Democracy and Governance Program Indicators*. USAID, Washington, D.C., 1998. http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACC390.pdf
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*. México, 2008.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, 30 de diciembre de 2013, <http://www.oas.org/es/cidh/cidh/ppl/informes/pdfs/informe-pp-2013-es.pdf>.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>
- Crónicas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Sinopsis de asuntos destacados del Tribunal en Pleno*. Caso Radilla Pacheco. Sesiones del 4, 5, 7, 11, 12 y 14 de julio de 2011. <https://www.scjn.gob.mx/Cronicas/Sinopsis%20Pleno/TP-140711-mblr-912.pdf>
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación (DOF), 18 de junio de 2008, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008.
- Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF, 10 de junio de 2011, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011
- Decreto por el que se reforma la fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF, 8 de octubre de 2013 http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5317162&fecha=08/10/2013
- Decreto por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Penales, DOF, 5 de marzo de 2014, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5334903&fecha=05/03/2014
- Decreto por el que se reforman los artículos 19, 20 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF, 14 de julio de 2011, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5200827&fecha=14/07/2011.
- Decreto No. 1062-07 XIII P.E., por medio del cual se reforman, adicionan y derogan, diversos artículos del Código de Procedimientos Penales de Chihuahua de 2006; se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado; se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Estado; se reforman los artículos Transitorio Tercero y Quinto de la Ley de Justicia Especial para Adolescentes Infractores (en lo sucesivo Decreto No. 1062-07), POE, 13 de octubre de 2007, <http://www.chihuahua.gob.mx/atach2/justiciapenal/uploads/1062-07Poe.pdf>.
- Decreto No. 397-08 I P.O., por medio del cual se reforman los artículos 5 y 67 del Código Penal del Estado de Chihuahua; se reforman y adicionan diversos artículos del Código de Procedimientos Penales del Estado; se reforma el artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado; se adicionan los artículos 26 Bis y 32 Bis a la Ley Orgánica del Ministerio Público; se reforma el artículo 13 de la Ley de la Defensoría Pública; y se reforma el artículo 127 de la Ley de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad (en lo sucesivo Decreto No. 397-08), POE, 18 de febrero de 2009, [http://www.chihuahua.gob.mx/atach2/justiciapenal/uploads/397-08POE\(1\).pdf](http://www.chihuahua.gob.mx/atach2/justiciapenal/uploads/397-08POE(1).pdf)
- Decreto número 184 y Decreto número 185. Gaceta del Gobierno. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México, 18 de noviembre de 2005, <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2005/nov184.pdf>.
- Decreto No. 595-06 II P.O por medio del cual se reforman los Artículos 93, Fracción xxii; 105 y 117; se adicionan tres párrafos al artículo 6 y se reforman su párrafo sexto, todos de la Constitución Política del Estado de Chihuahua (en lo sucesivo Decreto No. 595-06), Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Chihuahua (POE), 10 de junio de 2006, <http://www.chihuahua.gob.mx/atach2/justiciapenal/uploads/Ref-Const595-06Poe.pdf>
- Decreto número 202. Gaceta del Gobierno, 2 de enero del 2006, http://www.congresoson.gob.mx/docs_biblio/docBiblio_221.pdf
- Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2012. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Noviembre 2013. http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/programas/dnsp_2012.pdf
- Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales y de justicia, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 2401-VIII, 11 de diciembre de 2007, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2007/dic/20071211-VIII.html>
- Diario Oficial de la Federación, 14 de julio de 2011, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5200827&fecha=14/07/2011
- Estadísticas del sistema penitenciario nacional para agosto de 2014 del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social. <http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=BEA%20Repository/1350346//archivo>

- Engrose de la contradicción de tesis 293/2011 sesionado el 3 de septiembre de 2013, SCJN, <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=129659>
- Engrose de la contradicción de tesis 293/2011 sesionado el 3 de septiembre de 2013. Puede consultarse en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=129659>
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Rubén Sánchez Gil. *El Juicio de Amparo y el Sistema Procesal Penal Acusatorio*, Setec, 2013 <http://setec.egobierno.gob.mx/files/2013/03/El-juicio-de-amparo-y-el-sistema-procesal-penal-acusatorio.pdf>.
- INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) 2014*, Boletín de Prensa Núm. 418/14, 30 de septiembre de 2014. <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2014/septiembre/comunica11.pdf>.
- INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) 2014*, <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2014/default.aspx>
- INEGI, *Seguridad Pública y Justicia 2010*. Principales indicadores. http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/continuas/sociales/seg_y_just/2010/Internet_SfYJ%202010_Princi_Lnd_1.pdf
- INEGI, *Escolaridad*, Cuéntame, <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/escolaridad.aspx?tema=P> (consultado el 15 de agosto de 2014).
- International Centre for Prison Studies (ICPS), World prison brief: Mexico, *Pre-trial/remand prison population: trend*, <http://www.prisonstudies.org/country/mexico> (consultado el 15 de agosto de 2014).
- Iniciativa para la Reforma Integral al Sistema de Justicia Penal en el Estado de Chihuahua, 18 de enero de 2006, 1-2, <http://www.chihuahua.gob.mx/atach2/justiciapenal/uploads/RefConst595-06Iniciativa.PDF>
- Mack Chang, Helen Beatriz, *Corrupción en la administración de justicia*, Revista Probidad, décima edición (septiembre-octubre 2000), <http://www.revistaprobidad.info/010/art06.html>
- Magaloni Kerpel, Ana Laura y Ana María Ibarra Olguín, *La configuración jurisprudencial de los derechos fundamentales. El caso del derecho constitucional a una defensa adecuada*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional 19 (julio-diciembre 2008), México, 2008.
- Manual de Defensoría Penal Pública para América Latina y el Caribe del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2005.
- Ríos-Figueroa, Julio, *Judicial Independence and Corruption Control: Evidence from Latin America*, Justice System Journal 33, núm. 2 (2012) <http://www.researchgate.net/publication/228235388>.
- Rodríguez, Jesús, *DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO*, Tomo IV. Porrúa, México, 1985, s.v.
- Setec, *Metodología para la Clasificación y Estratificación de las Entidades Federativas*, 20 de noviembre de 2013, http://www.setec.gob.mx/es/setec/Metodologia_para_Clasificacion_y_Estratificacion_de_Entidades_Federativas
- Zepeda Lecuona, Guillermo, *Los mitos de la prisión preventiva en México*, Open Society Institute, México, 2004 <http://www.corteidh.or.cr/tablas/23256.pdf>

Fuentes noticiosas

- Cencos. "El Proyecto de Código de Procedimientos Penales Único viola flagrantemente la Ley General de Víctimas". Cencos, 20 de julio de 2013 <http://cencos.wordpress.com/2013/06/20/el-proyecto-de-codigo-de-procedimientos-penales-unico-viola-flagrantemente-la-ley-general-de-victimas/>
- Farías, Ana. "El viacrucis de la transparencia (o cómo conseguir una respuesta favorable a una solicitud)", Animal Político, 10 de julio de 2013, <http://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2013/07/10/el-viacrucis-de-la-transparencia-o-como-conseguir-una-respuesta-favorable-a-una-solicitud/>
- Llamas, Mercedes. "Presunción de inocencia II", Sinembargo, 18 de junio de 2014, <http://www.sinembargo.mx/opinion/18-06-2014/24806>.
- México SOS, "Código Procesal Penal Único" http://beta.mexicosos.org/images/uploads/noticias/757/antecedentes_beneficios_ventajas_autores..pdf
- Notimex, "Promete Camacho impulsar reforma penal en el Pacto por México" Excélsior, 7 de mayo de 2013, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/05/07/897984>
- Pacheco, Roberto José. "Avanzan en la ruta para lograr un Código Penal Único", Excélsior, 25 de junio de 2013, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/06/25/905782>
- Quiroz, Carlos. "Peña Nieto refrenda su compromiso para cristalizar la reforma penal", Excélsior, 8 de mayo de 2013, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/05/08/897866>
- Reyes, Juan Pablo. "Demanda la SCJN creación de Código Penal Único", Excélsior, 13 de mayo de 2013, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/05/13/898846>; Notimex, "Código penal único favorecerá acceso a justicia: Wallace, Excélsior, 9 de mayo de 2013, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/05/09/898366>

Fuentes jurisprudenciales

- Corte IDH. Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154.
- Corte IDH. Caso Barreto Leiva vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206.
- Corte IDH. Caso Bayarri vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de octubre de 2008. Serie C No. 187
- Corte IDH. Caso Fermín Ramírez vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de junio de 2005. Serie C No. 126.
- Corte IDH. Caso López Álvarez vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141.
- Prisión preventiva. Vacatio legis del nuevo sistema penal acusatorio. Artículo 19 segundo párrafo, de la constitución federal.* Localización: [TA]; 10a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Libro xv, Diciembre de 2012, Tomo 2; Pág. 1514. III.2o.P.11 P (10a.).
- Prisión preventiva. No transgrede el principio de presunción de inocencia.* Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XI, Agosto de 2012, Tomo 1; Pág. 493. 1a. cxxxv/2012 (10a.).
- Prisión preventiva. Debe durar un plazo razonable.* Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro xi, Agosto de 2012, Tomo 1; Pág. 491. 1a. cxxxvi/2012 (10a.).
- Prisión preventiva. Forma de ponderar el plazo razonable de su duración.* Localización: [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XI, agosto de 2012, Tomo 1; Pág. 492. 1a. cxxxvii/2012 (10a.).
- Defensor del indiciado en la averiguación previa. No se requiere que se trate de un profesional del derecho o que tenga relación estrecha o de afinidad con aquél.* Localización: [J]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo xxiii, mayo de 2006; Pág. 1524. II.2o.P. J/19.
- Derecho de defensa. Sus características y diferencias con la garantía de no autoincriminación.* Localización: [TA]; 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo xxi, Enero de 2005; Pág. 414. 1a. cxxiv/2004.
- Defensa adecuada. A partir de la reforma constitucional de diez de junio de dos mil once, este derecho fundamental únicamente se garantiza cuando el inculpado, al rendir su declaración ministerial, es asistido por un licenciado en derecho, por lo que si lo hizo sólo en presencia de persona de su confianza, aquélla carece de valor probatorio (Legislación del Distrito Federal).* Localización: [J]; 10a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Libro xxii, Julio de 2013, Tomo 2; Pág. 1146. I.9o.P. J/8 (10a.).
- Presunción de inocencia. El principio relativo se contiene de manera implícita en la Constitución Federal, Semanario Judicial de la Federación. Tesis y Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad (México: SCJN), Tesis P. xxxv/2002, 921223: <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/921/921223.pdf>*

AGRADECIMIENTOS

DIRECTORIO

Asistencia Legal por los Derechos Humanos, A.C.
AsiLegal



DIRECCIÓN GENERAL

José Luis Gutiérrez Román

ADMINISTRACIÓN

Luis I. Díaz Carmona
Rosa María Martínez Montoya
Virginia Ramos Morales
Luciana Contreras Feliciano

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Chiara Costanzo

EDUCACIÓN Y ENLACE

Daffne A. Ortega Martínez
Lizzeth Vázquez

COMUNICACIÓN

Fernando Hernández Banda
Alina Vallejo Galeana

INTERNACIONAL
Sara Vera López

INVESTIGACIÓN

Itzel Sotelo
Laura Alicia Puga
María Guadalupe Álvarez Santiago

JURÍDICO

Fabio Pluma Pérez
Guillermo Corral Manzano
Jessica Guadalupe Vergara Escamilla
Alberto Carrillo Méndez

SALUD

Jorge de la Peña

CONTACTO

Palenque 269, Colonia Narvarte Delegación Benito Juárez
C.P. 03020 México Distrito Federal Teléfonos 5523 2690
56396755 y 56878759
www.asilegal.org.mx

REDES SOCIALES



@asilegal_df



/ASILEGAL



/ASILEGAL

DIRECTORIO

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción
de los Derechos Humanos, A.C. CMDPDH



CONSEJO DIRECTIVO

Ximena Andión Ibañez (Presidenta)

Alejandro Anaya Muñoz

Beatriz Solís Leere

José Luis Caballero Ochoa

Mariclaire Acosta Urquidi

Miguel Concha Malo

Paulina Vega González

Susana Erenberg Rotbar

DIRECTOR EJECUTIVO

José Antonio Guevara Bermúdez

COORDINACIÓN DE DEFENSA

Nancy Jocelyn López Pérez (Coordinadora)

Isis Nohemí Goldberg Hernández

Mariana Teresa Peguero

Natalia Pérez Cordero

Nayomi Aoyama González

Ángel Gabriel Cabrera Silva

Valeria Patricia Moscoso Urzúa (Atención Psicosocial)

COORDINACIÓN DE INVESTIGACIÓN

Lucía Guadalupe Chávez Vargas (Coordinadora)

Alejandra Leyva Hernández

COORDINACIÓN DE INCIDENCIA

Olga Guzmán Vergara (Coordinadora)

COORDINACIÓN DE COMUNICACIÓN

Mariana Beatriz Gurrola Yáñez (Coordinadora)

Luis María Barranco Soto

COORDINACIÓN DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

María Cappello (Coordinadora)

COORDINACIÓN DE ADMINISTRACIÓN

Eduardo Macías Sánchez (Coordinador)

Teresita de Jesús Landa Bernal

COORDINACIÓN DE DEFENSORES

Axel García Carballar (Coordinador)

Graciela Martínez González

Lizbeth Montessoro Elías

COORDINACIÓN DE DESPLAZAMIENTO INTERNO FORZADO

Brenda Gabriela Pérez Vázquez (Coordinadora)

Cristina Mac Gregor Vanegas

Daniela Bachi Morales

CONSULTORA EN DESPLAZAMIENTO INTERNO FORZADO

Laura Gabriela Rubio Díaz Leal

CONTACTO

Dirección: Tehuantepec #142, Col. Roma Sur,

Del. Cuauhtémoc, C.P. 06760, México, D.F.

Teléfono: +52(55) 5564 2582

Correo Electrónico: info@cmdpdh.org

www.cmdpdh.org

REDES SOCIALES

[cmdpdh/](https://twitter.com/cmdpdh/) 

[cmdpdh/](https://facebook.com/cmdpdh/) 

[CMDPDH/](https://www.youtube.com/channel/UC...) 

DIRECTORIO

Instituto de Justicia Procesal Penal A.C. (IJPP)



DIRECTOR EJECUTIVO

Javier Carrasco Solís

DIRECTORA DE PROYECTOS

Ana Aguilar García

DIRECTOR DEL PROGRAMA DE MEDIOS

Marco Lara Klahr

COORDINADORA DE ADMINISTRACIÓN

Marbella Sánchez Miranda

COORDINADORA DE INVESTIGACIÓN

Ruth Zenteno López

INVESTIGADORA ASOCIADA

Philippa Ross

INVESTIGADORA ASOCIADA

Fabiola Ramírez Gutiérrez

CONTACTO

Magdalena No. 434, interior 101-A, Col. Del Valle,

Del. Benito Juárez, México Distrito Federal,

CP 03100. Tel. (0155) 62748843

Correo Electrónico: ijpp@presunciondeinocencia.org.mx

www.presunciondeinocencia.org.mx

EN REDES SOCIALES:

 @ppinocenciamx

 /presunciondeinocenciaenmexico

 /IJPPtv



Este libro se realizó en www.elrecipiente.com,
el cuidado de la edición estuvo a cargo de
Ilallalí Hernández y Xavier Rodríguez;
el diseño fue tarea de Tania Alcántara.
Para su composición se utilizaron las tipografías
Avenir en 9, 8.5 y 7 puntos y Trajan en 20 y 5 puntos.
Impreso el interior en papel Bond de 90g
y los forros en cartulina Sulfatada de 12 puntos.
El tiraje constó de 300 ejemplares.
Diciembre de 2014, México D.F.

