

Pasado, presente y futuro de la prisión preventiva oficiosa en México

Gabriel González Cruz¹

Introducción

El pasado 31 de diciembre del 2024 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma al párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de prisión preventiva oficiosa,² la tercera en su clase desde la implementación constitucional de esta figura en el año 2008.

La reforma adicionó al texto constitucional una lista de delitos y una restricción de interpretación en los siguientes términos:

...extorsión, delitos previstos en las leyes aplicables cometidos para la ilegal introducción y desvío, producción, preparación, enajenación, adquisición, importación, exportación, transportación almacenamiento y distribución de precursores químicos y sustancias químicas esenciales, drogas sintéticas, fentanilo y derivados, contrabando y cualquier actividad relacionada con falsos comprobantes fiscales, en los términos fijados por la ley. Para la interpretación y aplicación de las normas previstas en este párrafo, los órganos del Estado deberán atenerse a su literalidad, quedando prohibida cualquier interpretación análoga o extensiva que pretenda inaplicar, suspender, modificar o hacer nugatorios sus términos o su vigencia, ya sea de manera total o parcial.³

Se trata de una reforma que, como sus predecesoras, se basa en una política criminal que busca garantizar diversos fines del Estado como la paz, seguridad, salud, etcétera. Es y seguirá siendo reprochada por toda la comunidad jurídica nacional e internacional,⁴ y muy probablemente, también fracasará en su pobre intento de restablecer la confianza de la sociedad en las instituciones encargadas de la procuración de justicia de nuestro país.

¹ Un agradecimiento especial para el abogado Daniel Vega Tavares y la abogada Teresita de Jesús Vázquez Melgar.

² Decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de prisión preventiva oficiosa, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 2024. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5746525&fecha=31/12/2024#gsc.tab=0

³ *Idem*.

⁴ Oficina del Alto Comisionado, *Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos preocupados por la ampliación de la prisión preventiva oficiosa*, México, Naciones Unidas, 22 de noviembre de 2024. <https://hchr.org.mx/comunicados/mexico-alto-comisionado-de-la-onu-para-los-derechos-humanos-preocupado-por-la-ampliacion-de-la-prision-preventiva-oficiosa/>

Antecedentes constitucionales de la prisión preventiva oficiosa

El 18 de junio del 2008 se publicó la reforma constitucional que cambió, estableció y sentó las bases del sistema de justicia penal acusatorio y oral en nuestro país, introduciendo en el párrafo segundo del artículo 19 constitucional la prisión preventiva oficiosa.⁵ La prisión preventiva es una medida cautelar que sólo puede ser impuesta por un juez de control y consiste en privar de la libertad a una persona mientras se desarrolla una investigación en su contra.⁶ Esta medida cautelar es de aplicación extraordinaria, pues sólo se puede imponer cuando se justifica que los demás mecanismos que existen no son suficientes para evitar un riesgo de fuga, a la investigación o a la víctima u ofendido, testigos o a la comunidad.⁷ Ahora bien, la prisión preventiva oficiosa creada por el Poder Legislativo rompe con estas reglas, pues basta con que este órgano coloque algún delito en el segundo párrafo del artículo 19 de la Constitución para que, en automático, cualquier juez de control deba imponer esta medida cautelar sin mediar debate alguno. Es evidente que viola múltiples derechos humanos, como la presunción de inocencia, así como los principios que rigen nuestro sistema jurídico penal, como el de contradicción, por lo que ha sido fuertemente criticada desde su incorporación.⁸ Aun así, el 4 de junio de 2011⁹ y el 12 de abril de 2019¹⁰ se publicaron dos reformas que añadieron nuevos delitos a este controvertido catálogo.

Es claro que viola derechos humanos, pero... ¿funcionará?

En la exposición de motivos de la iniciativa que terminó por reformar la Constitución el 31 de diciembre del 2024, encontramos que tiene la finalidad de *prevenir y combatir* los delitos que se agregaron.¹¹

Tomando en cuenta el contenido de esta reforma, su intención preventiva da a entender que, por el sólo hecho de que un delito sea de prisión preventiva oficiosa, disuadirá a las personas que pretendan cometerlos. Por otro lado, la estrategia se basa en la creencia de que las fiscalías podrán investigar a los sujetos que probablemente los hayan cometido o participado en su comisión mientras éstos permanecen privados de su libertad. Sin embargo, al comparar estas finalidades con la realidad jurídica actual y de la última década encontramos que:

⁵ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de junio de 2008. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_180_18jun08_ima.pdf

⁶ Artículo 155, fracción XIV y artículo 157, Código Nacional de Procedimientos Penales, *Diario Oficial de la Federación*. *Ibidem*, artículos 167-170.

⁷ Oficina del Alto Comisionado, *Observaciones de la ONU-DH sobre la regulación de la prisión preventiva oficiosa*, México, Naciones Unidas, agosto de 2022. <https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2024/08/2024-08-Observaciones-sobre-la-Prision-Preventiva-Oficiosa.pdf>

⁸ Decreto por el que se reforman los artículos 19, 20 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de julio de 2011. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_195_14jul11.pdf

⁹ Decreto por el que se declara reformado el Artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión preventiva oficiosa, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de abril de 2019. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_236_12abr19.pdf

¹¹ Iniciativa del Ejecutivo Federal Con proyecto de decreto, por el que se reforma el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia penal, *Gaceta Parlamentaria*, año XXVII, núm. 6457-5, 5 de febrero de 2024. <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-5.pdf>

¿Prevenir?

El secuestro, un delito que ha estado en el artículo 19 constitucional desde el año 2008, desde el 2012 al 2023 nunca ha bajado de los 64 mil casos por año, una cifra realmente preocupante.¹² Tan sólo en el 2023, en todo México ocurrieron 89,056 secuestros según el INEGI,¹³ de los cuales sólo en 463 casos existe una carpeta de investigación, según la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.¹⁴

Otro caso similar es el de robo en casa habitación, un delito de prisión preventiva oficiosa desde el año 2019, que desde esa fecha hasta 2023 nunca ha bajado de 1,704 casos por cada 100,000 habitantes al año.¹⁵ En 2023 se registraron 1742 casos por cada 100,000 habitantes a nivel nacional según el INEGI,¹⁶ de los cuales sólo 54,632 tienen una carpeta de investigación según la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.¹⁷

En general, el número de carpetas de investigación de los delitos que ya conformaban el catálogo de prisión preventiva oficiosa han aumentado o se han mantenido en cifras muy elevadas, según los reportes de incidencia delictiva del fuero común, elaborados desde el 2015.¹⁸ A este aumento y constante índice delictivo debe sumarse la enorme cantidad de cifra negra, delitos no investigados, que ha existido a lo largo de los años. Según datos del INEGI, del 2012 al 2023 el porcentaje de delitos no investigados en nuestro país nunca ha sido menor al 92 %.¹⁹

Tan sólo en 2023 ocurrieron un total de 31.3 millones de delitos del fuero común, de los cuales únicamente un 10.4 % se denunciaron, y sólo en el 68 % de los casos se abrió una carpeta de investigación.²⁰ De ese 68 %, el 47.9 % de los casos la carpeta de investigación resultó en “nada”, y sólo en un 3.5 %, 77,473 delitos, de los 31.3 millones, hubo una reparación del daño a la o las víctimas u ofendidos.²¹

Respecto a esta cifra negra, es importante añadir que de cada 100 personas que deciden no denunciar un delito, 60 no lo hacen por causas atribuibles a las autori-

¹² INEGI, Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública (ENVIPE), septiembre de 2024. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2024/ENVIPE/ENVIPE_24.pdf

¹³ *Idem.*

¹⁴ Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Incidencia delictiva del fuero común 2023, 20 de diciembre del 2024. <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia?state=published>

¹⁵ INEGI, Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública (ENVIPE), años 2019-2024. <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2024/>

¹⁶ INEGI, Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública (ENVIPE), 2024. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2024/ENVIPE/ENVIPE_24.pdf

¹⁷ Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Incidencia delictiva del fuero común 2023, 20 de diciembre del 2024. <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia?state=published>

¹⁸ Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Incidencia delictiva del fuero común 2015 al 2024, 20 de octubre del 2023 al 20 de diciembre del 2024. <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia?state=published>

¹⁹ INEGI, Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública (ENVIPE), septiembre de 2024, https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2024/ENVIPE/ENVIPE_24.pdf

²⁰ *Idem.*

²¹ *Idem.*

dades, entre algunas de ellas está la desconfianza, la pérdida de tiempo y desgaste que implica un proceso legal.²²

Estadística y objetivamente podemos decir que incluir un delito en el segundo párrafo del artículo 19 de la Constitución no hace que la incidencia de ese delito baje, por lo que no es una herramienta efectiva si lo que se busca es disuadir a las personas de cometerlos. En este mismo orden de ideas, la implementación de la prisión preventiva oficiosa tampoco ha contribuido en mejorar la confianza que las personas tienen de las autoridades.

¿Combatir?

El artículo 20 apartado B fracción IX de la Constitución señala que la prisión preventiva justificada u oficiosa no puede durar más de 2 años.²³ A menos que el ministerio público justifique su continuidad debido a la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado y la conducta de las autoridades.²⁴

No existen cifras de cuántas personas han sido liberadas luego de haber estado más de dos años en prisión preventiva oficiosa. De existir nos ayudarían a probar directamente que la gran mayoría de las personas que son privadas de la libertad por prisión preventiva oficiosa salen libres luego de dos años —o más— sin que exista una sentencia en su contra, es decir, continúan el proceso en libertad.

Lo que sí podemos demostrar es que estadísticamente las fiscalías no están haciendo un buen trabajo investigando y persiguiendo los delitos, incluyendo aquellos que ameritan prisión preventiva oficiosa. Especialmente considerando lo siguiente:

En el año 2023, en todas las fiscalías de los estados se iniciaron un total de 2,173,506 carpetas de investigación.²⁵ En ese mismo año, se registró que había un total de 14,150 agentes del ministerio público en función en todas las fiscalías de los estados.²⁶ Comparando ambos datos, podemos decir que cada agente del ministerio público debería hacerse cargo aproximadamente de 153 carpetas de investigación tan solo del año 2023, lo cual por sí sólo ya es imposible de llevar adecuadamente por una sola persona.

Aunado a esto, encontramos que, en 2023, todas las fiscalías de México cerraron un total de 219,705 carpetas de investigación equivalente a un 10.1 % de los asuntos que iniciaron ese mismo año. Estadísticamente hablando y en la realidad, como abogados podemos apreciar que es claro que los agentes del ministerio público tie-

²² *Idem.*

²³ Artículo 20, apartado B fracción IX, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

²⁴ Tesis [J.] PR.P.T.CN.J/6 P, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Primera Época, t. IV, , abril de 2024, p. 3511.

²⁵ Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Incidencia delictiva del fuero común 2015 al 2024, del 20 de octubre del 2023 al 20 de diciembre del 2024. <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia?state=published>

²⁶ INEGI, Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública (ENVIPE), septiembre del 2024. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2024/ENVIPE/ENVIPE_24.pdf

nen a su cargo una cantidad de carpetas de investigación que es humanamente imposible de atender equitativa y adecuadamente.

Por lo que hace a la efectividad que tienen las investigaciones que realizan las fiscalías de nuestro país, en 2023 los poderes de los estados iniciaron 254,535 causas penales.²⁷ Ese mismo año se dieron por concluidas un total de 124,021 causas penales,²⁸ de las cuales sólo 51,088 fueron a través de una solución alterna cumplida y una sentencia condenatoria firme. Así pues, en contraste, en 2023, de las 2,173,506 carpetas de investigación que iniciaron las fiscalías, sólo el 0.43 % de esa cantidad representa las carpetas de investigación que fueron capaces de judicializar y obtener una determinación favorable para la víctima u ofendido.

Como se dijo al principio, las fiscalías no están realizando un buen trabajo de investigación; sin embargo, esto se debe a que no tienen los suficientes recursos humanos para hacerlo bien.

Problemáticas

En el 2023 los centros penitenciarios estatales de todos nuestro país reportaron un promedio de tasa de ocupación del 105.9 % de los lugares que tienen disponibles, una evidente sobrepoblación.²⁹ Es bien sabido que este fenómeno va en contra de las bases de organización del sistema penitenciario para lograr la reinserción social.³⁰ A finales del 2023, había 212,425 personas privadas de su libertad en los centros penitenciarios estatales, de las cuales 38,534 estaban ahí debido a la prisión preventiva oficiosa, es decir, 18.14 % del total de los internos.³¹ Con la inclusión de nuevos delitos en el segundo párrafo del artículo 19 de la Constitución, es lógico pensar que habrá una mayor sobrepoblación de los centros penitenciarios estatales.

Propuestas

Eliminar la prisión preventiva oficiosa garantizaría el respeto a los derechos humanos y a los principios que rigen el proceso penal. Provocaría una disminución en los porcentajes de sobrepoblación en los centros penitenciarios. Dependiendo de esa disminución, los estados y la federación podrían mantener durante algunos ejercicios fiscales el presupuesto anual que le dan a los centros penitenciarios.

Si lo que el Estado pretende es disuadir a una persona de cometer un delito, se deben combatir los que ya se han cometido y ejecutar acciones que realmente estén encaminadas a bajar los índices delictivos. El Estado debería invertir en las fiscalías locales, contratar más agentes del ministerio público, capacitarlos y construir un esquema de especialización donde un agente del ministerio público se encargue de

²⁷ *Idem.*

²⁸ *Idem.*

²⁹ INEGI, Censo nacional de sistema penitenciario federal y estatales 2024, 18 de junio del 2024. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnsipee/2024/doc/cnsipee_2024_resultados.pdf

³⁰ Noel Rodríguez, María, Hacinamiento penitenciario en América Latina: causas y estrategias para su reducción, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015, p. 16.

³¹ INEGI, Censo nacional de sistema penitenciario federal y estatales 2024, 18 de junio del 2024. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnsipee/2024/doc/cnsipee_2024_resultados.pdf

una o dos tareas determinadas. Esto elevaría las probabilidades de que esa persona realice un buen trabajo en aquello que se enfoca.

Actualmente, además de la enorme carga de trabajo que tiene un sólo agente del ministerio público, deben dividir su tiempo y esfuerzo en cuatro tareas sumamente complejas y absorbentes de tiempo, esfuerzo y concentración: recibir denuncias, atender a todos los usuarios, dirigir la investigación y prepararla para luego desahogar las audiencias.

Si se eleva considerablemente el número de personal necesario en las fiscalías y se organizan y administran adecuadamente, tendrían un mejor desempeño en sus funciones. Claro está que las condiciones de trabajo deben ser óptimas para poder esperar un buen resultado de estas personas, es decir, buen salario, prestaciones, horarios de trabajo adecuados y proporcionarles todo aquello que necesiten.

¿Son costeables las propuestas?

Hay muchos programas —sobre todo federales— donde el Estado invierte demasiado dinero que podría ser empleado para mejorar las fiscalías de los estados; por ejemplo, el programa “Jóvenes escribiendo el futuro”, que no garantiza trabajos fijos porque el apoyo sólo dura un año. Este año (2025), ha recibido un presupuesto superior a los mil 200 millones de pesos.³² Los programas de asistencialismo social en nuestro país, que corresponden a cuatro becas o apoyos, suman más de 81,300 millones de pesos.³³ Mientras tanto, uno de los presupuestos más bajos para el 2025 de todas nuestras fiscalías es el de Sinaloa, con 1,140 millones de pesos.³⁴

Aumentar el personal capacitado y mejorar el manejo de las fiscalías significa dar un paso que realmente eleva las probabilidades de conseguir los resultados que esperamos, frente a la realidad que vivimos.

“La locura es hacer lo mismo una y otra vez y esperar resultados diferentes”

Albert Einstein

³² Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2025, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de diciembre del 2024. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5746127&fecha=24/12/2024#gsc.tab=0

³³ *Idem.*

³⁴ Congreso del Estado Libre y Soberano de Sinaloa, Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado de Sinaloa para el ejercicio fiscal del año 2025, 17 de diciembre del 2024. https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/decretos/65/Decreto_53.pdf