



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES  
DIVISIÓN DE ESTUDIOS SUPERIORES DE POSGRADO**

**LAS MEDIDAS CAUTELARES EN EL NUEVO PROCESO  
PENAL ACUSATORIO**

---

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRA EN DERECHO**

**PRESENTA:**

**LIC. XIMENA ABIGAIL BAUTISTA JIMÉNEZ**

**DIRECTOR DE TESIS**

**DR. HÉCTOR GONZÁLEZ CHÉVEZ**

**PROFESOR INVESTIGADOR DE TIEMPO COMPLETO  
SNI-I CONACYT**

**CUERNAVACA, MORELOS, MÉXICO.**

**MAYO, 2018**

# RECONOCIMIENTO



*Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología*

ESTA TESIS FUE REALIZADA POR BECARIA NACIONAL CONACYT  
EN EL PROGRAMA EDUCATIVO DE MAESTRÍA EN DERECHO

PNPC (002478)

## AGRADECIMIENTOS

*A Dios especialmente, por su bendición, por ser mi guía y mi fortaleza y porque sé que este logro lo tenía reservado para mí.*

*A mis padres Rubén y Josefina, por su confianza, su cuidado y su cariño y por haber hecho de mí una mujer de bien, firme y fuerte;*

*A mis hermanos Rubén y Rodolfo, por brindarme siempre su respaldo.*

*Agradezco a Dios que los puso en mi camino.*

*Al Dr. Héctor González Chévez, por haber creído en mi persona, por su tiempo y su esmero, porque cada uno de sus consejos han pulido mi formación profesional.*

*Mi respeto y admiración para Usted.*

*Extiendo también mi agradecimiento al Comité revisor de esta tesis, integrado por los distinguidos Doctores Julio Cabrera Dircio, Ladislao Adrián Reyes Barragán, Rubén Toledo Orihuela y Bernardo Alfonso Sierra Becerra; por sus comentarios y críticas oportunas que permitieron concluir satisfactoriamente esta investigación.*

*A todos ustedes, mi agradecimiento más sincero.*

# ÍNDICE

Introducción .....	1
Planteamiento del Problema .....	3

## CAPÍTULO PRIMERO

### ANÁLISIS TEÓRICO CONCEPTUAL DE LAS MEDIDAS CAUTELARES

1.1. Consideraciones preliminares.....	7
1.2. Noción conceptual de las Medidas Cautelares.....	13
1.3. Clasificación de las Medidas Cautelares .....	17
1.4. Consideraciones Teóricas para su identificación .....	19
1.4.1. Presupuestos procesales de las Medidas Cautelares.....	21
1.4.2. Transición de Medidas de Protección a Medidas Cautelares.....	27
1.4.3. Transición de Providencias Precautorias a Medidas Cautelares .....	33
1.5. Las Medidas Cautelares en el nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales .....	36

## CAPÍTULO SEGUNDO

### LA PRISIÓN PREVENTIVA EN MÉXICO ¿UNA EXCEPCIÓN?

2.1. Consideraciones preliminares.....	46
2.2. Los excesos de la Prisión Preventiva: encárcelos primero, invéstalos después.....	49
2.4. En México, "todo se soluciona con cárcel" .....	72
2.4.1. Caso García Rodríguez y Alpízar Ortíz.....	79
2.4.2. Tasa poblacional de la prisión preventiva en México.....	82
2.4.3. Semáforo de ocupación penitenciaria en el Estado de Morelos.....	91

## CAPÍTULO TERCERO

### LA RELEVANCIA DE LA NUEVA UNIDAD DE MEDIDAS CAUTELARES PARA EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

3.1. Consideraciones preliminares.....	98
3.2. La naturaleza y Áreas de la Unidad de Medidas Cautelares .....	102



3.3. Principales diferencias entre el Área de Evaluación y el Área de Supervisión de la Unidad de Medidas Cautelares.....	105
3.4. Procedimiento del Área de Evaluación de Riesgos Procesales .....	107
3.4.1. Notificación.....	107
3.4.2. Entrevista inicial.....	109
3.4.3. Recopilación de información.....	110
3.4.4. Verificación de la información.....	110
3.4.5. Evaluación de riesgos procesales .....	112
3.4.6. Elaboración de la Opinión Técnica.....	113
3.4.7. Entrega de la Opinión Técnica .....	113
3.5. Procedimiento del Área de Supervisión de Medidas Cautelares .....	114
3.5.1. Notificación de la decisión del Juez de control.....	114
3.5.2. Entrevista de encuadre .....	115
3.5.3. Elaboración del Reportes de cumplimiento y/o incumplimiento .....	115
3.6. Principales retos confrontados por la Unidad de Medidas Cautelares .....	117
3.7. Presupuesto para la implementación de las Unidades de Medidas Cautelares en las entidades federativas .....	133
3.7.1. Presupuesto Federal transferido a las entidades federativas para la implementación de las Unidades de Medidas Cautelares.....	135
3.8. La efectividad de la Unidad de Medidas Cautelares en el Estado de Morelos ....	148
3.8.1. Cero Presupuesto 2016-2017 en Morelos para la consolidación de la Unidad de Medicas Cautelares.....	151
3.8.2. Medición de la efectividad de la Unidad de Medidas Cautelares en el Estado de Morelos .....	156
Conclusiones Generales y Propuesta .....	169
Bibliografía .....	178
Fuentes consultadas.....	183
Anexos .....	186

## **BREVIARIO DE SIGLAS**

CEMECA	Centro de Medidas Cautelares
CNPP	Código Nacional de Procedimientos Penales
CNS	Comisión Nacional de Seguridad
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DOF	Diario Oficial de la Federación
FASP	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública
INACIPE	Instituto Nacional de Ciencias Penales
MP	Ministerio Público
NSJP	Nuevo Sistema de Justicia Penal
SESNSP	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad
SPJ	Servicios Previos al Juicio
UMECA	Unidad de Medidas Cautelares

## INTRODUCCIÓN

La reforma constitucional en materia penal de 2008, ha ido más allá de un mero cambio de postura, pues cuenta con una fuerza expansiva que ha removido las mismas estructuras de sus intervinientes. Por ello es importante ser partícipes en el estudio del nuevo proceso penal acusatorio, desde una perspectiva que amplíe el horizonte del conocimiento sobre la finalidad de la tutela cautelar en materia penal. En México, la implementación del nuevo sistema penal que inició en todo el territorio nacional a partir del 18 de junio de 2016, luego de ocho años de haberse publicado la reforma constitucional en materia penal y de seguridad pública,<sup>1</sup> trae consigo "cambios estructurales y grandes desafíos de carácter técnico, humano y de reingeniería institucional",<sup>2</sup> particularmente sobre instituciones procesales como lo son las medidas cautelares; pues es éste un tema novedoso e impostergable para todos -sin excepción- los operadores del sistema penal, sean Jueces, Ministerios Públicos, Defensores de oficio, Asesores, Abogados postulantes y por supuesto para los catedráticos y estudiantes del derecho.

En efecto, esta investigación puede ser una herramienta útil para reconocer la relevancia de esta institución en el proceso penal y sobretodo el espacio que merece para su conocimiento; pues no solo existe prisión preventiva, sino también están otras medidas cautelares que pueden restringir la libertad personal del individuo y

---

<sup>1</sup> La citada reforma constitucional fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, estableciendo en su artículo segundo transitorio, la *vacatio legis* [suspensión temporal de la entrada en vigor de la ley] de ocho años, a fin de que la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, expidieran las modificaciones u ordenamientos legales necesarios para incorporar el sistema procesal penal acusatorio.

<sup>2</sup> Fix-Fierro, Héctor, "Presentación", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén. *El nuevo juicio de amparo y el proceso penal acusatorio*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, p. VII.

la libre disposición de sus bienes, aunado al poco conocimiento que los operadores jurídicos tienen respecto a dichas medidas.

Es por ello que la presente investigación tiene como objetivo general facilitar la comprensión sobre qué son y cómo funcionan las medidas cautelares en el nuevo proceso penal acusatorio; empleando como método de estudio los *principios analíticos metodológicos*. Y entonces surge una cuestión ¿Por qué analíticos y porqué metodológico? Son analíticos porque, en términos del doctor Sebastiao Batista, en esta investigación se pretende "partir de verdades conceptuales cuya función es descomponer el total del objeto del conocimiento en sus partes mínimas".<sup>3</sup> Y se dice que son metodológicos por seguir un orden sistemático relativo a su concepto, naturaleza y finalidad; orden que se plantea en el marco teórico conceptual del capítulo primero de nuestra investigación.

Por cuanto a los objetivos específicos del presente estudio, éstos se orientan en primer término a examinar el régimen de las medidas cautelares penales desde una perspectiva procesal, apoyándose en la Teoría General de las Medidas Cautelares. En segundo término la finalidad es desarrollar un examen estadístico que nos permita determinar el nivel de operatividad tanto de la prisión preventiva como de las demás medidas cautelares en materia penal. Finalmente, sustentándose en datos duros, se expone el uso excesivo de la prisión preventiva para evidenciar el desconocimiento e inaplicabilidad que se conserva y mantiene en nuestro país sobre las medidas cautelares alternativas a la prisión.

---

<sup>3</sup> Batista, Sebastiao, *Aproximación al concepto del Derecho desde la perspectiva triádica: descripción de su estructura, su dinámica y su finalidad*, Brasil, p. 212. Tomado de: <<http://www.livrosgratis.com.br/ler-livro-online-86118/aproximacion-al-concepto-del-derecho-desde-la-perspectiva-triadica--descripcion-de-su-estructura-su-dinamica-y-su-finalidad>>, consultado el 23 de agosto de 2016.

## PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Como un primer planteamiento y desde una perspectiva conceptual, consideramos es muy desafortunado que en el Código Nacional de Procedimientos Penales se preste a confusión la naturaleza y la finalidad de las medidas cautelares, en relación con lo que el propio Código Nacional llama *medidas de protección y providencias precautorias*; pues si se estudia con profundidad se puede observar con meridiana claridad cómo varias de ellas se encuentran contempladas también como medidas cautelares.

Principalmente porque según el contenido del artículo 137 del CNPP, es el Ministerio Público –fungiendo como parte acusadora que exige y busca procurar el castigo para quien comete un delito– el encargado de imponer –de inicio– restricciones a derechos y libertades de quien por derecho es todavía un inocente hasta en tanto no se demuestre lo contrario. En cambio el numeral 138 del Código Nacional reconoce como providencias precautorias el *embargo de bienes y la inmovilización de cuentas* que serán impuestas por el Juez de control para garantizar con ello la reparación del daño ocasionado por el delito cometido.

En efecto, es de destacar aquí no solo la ubicación institucional del MP, sino también cómo esa facultad corre el riesgo de sobrepasarse y emplearse como un verdadero pre castigo. Tan solo piénsese en el peor de los escenarios lo que pasaría si el MP comienza a desviar su desempeño en prácticas arbitrarias de poder. En este sentido, nos parece cuestionable como el MP puede ordenar, por sí mismo, las medidas de protección sobre personas –en el entendido de que son medidas que acotan derechos y libertades de un *presunto inocente*– y en cambio, se encomiende exclusivamente al Juez de control la determinación de providencias precautorias sobre bienes de carácter netamente patrimonial.

Como segundo planteamiento, es claro que la prisión preventiva en México, aún y cuando el NSJP ya opera en todo el territorio nacional, continua siendo una problemática evidente que impera en el país, cuya magnitud no ha sido

verdaderamente reconocida por el Estado mexicano, a pesar de los numerosos estudios que se han hecho para el tratamiento de este caso. Y no solo no ha contribuido para enfrentar esta realidad, sino en muchos casos la han profundizado, como sucede en ciertas entidades del país en donde más del 50% de la población penitenciaria permanece en prisión preventiva.

Por tanto, el problema persiste cuando lo cautelar es obligatorio como ocurre con la prisión preventiva oficiosa; cuando lo cautelar es necesario porque debe darse; por que cuando hablamos de medidas cautelares en el proceso penal pareciera ser que por regla general solo estamos hablando de prisión preventiva; cuando existe todavía un “novedoso” catalogo de medidas alternativas a la prisión por emplear; medidas que son menos gravosas para los derechos del imputado, pero que a su vez son suficiente para garantizar los fines del proceso penal, según el caso.

En ese entendido, las principales preguntas de investigación que nos plantearemos son: ¿En la práctica verdaderamente se reconocen la naturaleza y la finalidad de todas las medidas cautelares previstas en el CNPP? ¿Cuáles han sido los índices estadísticos de la prisión preventiva en México? ¿En el nuevo proceso penal mexicano, se emplean las *medidas cautelares alternativas*? ¿Cuál ha sido su operatividad en comparación con la prisión preventiva? y ¿Qué ente procesal se ha creado para controlar el uso excesivo de la privación de la libertad?

En el mismo sentido, la metodología del conocimiento además de requerir el planteamiento previa de una problemática, precisa necesario plantearse posibles soluciones. Para ello, en la presente investigación podemos enunciar a manera de hipótesis o supuesto el siguiente: *Si a pesar de que el artículo 155 del Código Nacional contiene todo un extenso listado de medidas cautelares, en el nuevo proceso penal la prisión preventiva continua empleándose como medida cautelar única. Entonces el siguiente paso es poner un freno a esta situación y comenzar por impulsar el fortalecimiento de la Unidad de Medidas Cautelares como mecanismo*

*de evaluación y supervisión de las llamadas medidas cautelares alternativas a la prisión; medidas que si bien también restringen derechos del imputado lo hacen en una intromisión menor. Por lo tanto, es necesario poner especial énfasis en esta Unidad y conferirles la importancia que merecen, redoblando esfuerzos para que su implementación en el procedimiento penal sea verdadera y efectiva. Sólo de esta manera comenzaremos por frenar los niveles exorbitantes de la prisión preventiva en nuestro país.*

En el capítulo primero de la presente investigación se atienden los aspectos teóricos y conceptuales de la materia objeto de estudio, desde el punto de vista de la Teoría General de las Medidas Cautelares, que permiten identificar las auténticas medidas cautelares y diferenciarlas de otras medidas procesales afines, para luego trasladar los aspectos teóricos, a las medidas de esta naturaleza previstas en el Código Nacional de Procedimientos penales, destacando su finalidad, características y supuestos de procedencia de cada una de ellas.

En el capítulo segundo, se entra al estudio de uno de los temas centrales de la presente investigación, que hace referencia a la utilización exorbitante de la prisión preventiva como medida cautelar, que en la más de las veces, se impone de manera automática. Para magnificar esta cuestión, se examinan los niveles de la privación provisional de la libertad en el nuevo proceso penal apoyándose en los índices estadísticos sobre el uso de la prisión preventiva; confirmando el abuso que se hace de esta medida cautelar.

Asimismo, con el uso de infografías e ilustraciones se muestran cómo es que el uso de la prisión preventiva sigue empleándose de una manera irracional, pues pese a su carácter excepcional, su uso parece en todo caso seguir siendo ordinario y frecuente. Tan solo ciertas entidades están a la vanguardia en medir el tema de la prisión preventiva y concentrarse en el uso de otras medidas cautelares diversas a ella.

Posteriormente, en el capítulo tercero, se examina y evalúa un nuevo ente procesal contemplado en el Código Nacional en materia penal, identificado como Unidad de Medidas Cautelares. Se trata, como su nombre lo indica, de una Unidad que permite monitorizar las medidas cautelares de las personas que se encuentran en un proceso penal, cuyo propósito es proporcionar a las partes [y al Juez de Control] información sobre la evaluación respecto de los riesgos que representa el imputado; información recabada por la propia Unidad y que servirá al Juez para imponer, sustituir o levantar una medida cautelar penal. Pero su función no solo es esa, sino también esta facultada para supervisar el cumplimiento e incumplimiento de las medidas que llegasen a imponerse.

Por cuanto a los métodos y técnicas de investigación, el presente estudio analiza la realidad, pero no toda, sino sólo parte de ella, lo que se traduce en el objeto de estudio y su delimitación; pues este objeto requiere ser determinado o determinable y delimitarlo, por lo que precisa ser conceptualizado. En efecto, para examinar el objeto de estudio se propone como hemos expuesto, la utilización como herramienta de estudio de los *principios analíticos metodológicos de las medidas cautelares en materia penal*, efectuando una reseña de su naturaleza, finalidad, características y presupuestos procesales de cada una de ellas.

Mediante la utilización del método analítico, se identifican a las auténticas medidas cautelares penales para diferenciarlas de otras instituciones procesales afines también previstas en el CNPP, como lo son las medidas de protección y las providencias precautorias. Por cuanto al objeto de estudio, precisa además de un determinado método para su examen, desde una perspectiva, una teoría, una doctrina o un conjunto sistematizado de premisas, con las cuales se pretende comprender con mayor profundidad, racionalmente esa parte de la realidad.



# CAPÍTULO PRIMERO

## ANÁLISIS TEÓRICO CONCEPTUAL DE LAS MEDIDAS CAUTELARES

Las medidas limitativas de la libertad personal impuestas por el Estado al sujeto activo de la acción penal, responden a necesidades de diversa índole: tanto de garantizar la efectividad de la sentencia, como la de seguir el procedimiento hallándose aquél presente. Obligan al aseguramiento de su persona.

Fernando Arilla Bas

### 1.1. Consideraciones preliminares

Si bien un Estado debe velar siempre por el respeto y garantía de los derechos humanos de sus gobernados, "este objetivo no sólo se logra con su reconocimiento expreso en la Constitución Política, sino también con que esos derechos humanos sean observados al dictar las leyes que regulan las limitaciones a la libertad [las leyes penales: de corte sustantivo, procesal y de ejecución] con su pertinente aplicación por parte de quienes detentan el poder para hacerlo: los Jueces".<sup>4</sup>

En México, el reconocimiento de los derechos humanos emana a partir de la reforma constitucional de 10 de Junio de 2011, al disponerse textualmente en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que toda persona gozará de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales, y que todas las autoridades en el ámbito de sus

---

<sup>4</sup> Benavente Chorres, Hesbert, *La audiencia inicial conforme al Código Nacional de Procedimientos Penales*, México, Editorial Flores, 2015, p. 313.

competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar estos derechos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En efecto, esta reforma constitucional sentó las bases para que el Estado mexicano participe de manera activa en la protección, defensa y reconocimiento de esos derechos. “Tendencia que se ha dado en el mundo y principalmente en Latinoamérica, en donde el derecho internacional es aplicable al ordenamiento interno, debido a la facultad soberana de cada Estado de firmar los tratados internacionales que impulsan el reconocimiento de los derechos humanos”.<sup>5</sup>

Esta transformación implicó que “al integrarse los derechos humanos contenidos en los tratados al orden jurídico nacional por vía constitucional, “estas normas deben considerarse como parte del derecho interno de fuente internacional, es decir, dichas normas no deben entenderse como meta constitucionales, sino como parte del mismo sistema jurídico mexicano”.<sup>6</sup> En efecto, en un Estado de Derecho, son precisamente “los órganos de éste, los primeros obligados a observar las normas que enmarcan su actuar y a respetar los derechos connaturales a los seres humanos”.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> González Obregón, Diana Cristal, *La aplicación del Código Nacional de Procedimientos Penales: bajo un sistema acusatorio adversarial: México evoluciona en su proceso de implementación para un nuevo sistema de justicia penal*, México, Tirant lo Blanch, 2014, p. XIII-XIV.

<sup>6</sup> González Chévez, Héctor, “El control de convencionalidad en México, actualidad y perspectivas”, en Campero Villalpando, Héctor Horacio (coord.). *Derecho y Globalización*, México, Editorial Flores, 2015, p. 33.

<sup>7</sup> Plascencia Villanueva, Raúl, “Medidas de aseguramiento y reforma penal: una perspectiva desde los derechos humanos”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, Perú, núm. 65, 2010, pp. 29-55.

Sin embargo, consideramos, es en el sistema penal particularmente en lo que respecta a las medidas cautelares, en donde son visibles auténticas violaciones a éstos, especialmente por la forma en que se ven limitados los derechos y libertades del imputado, en sus diversas denominaciones reconocidas por el Código Nacional de Procedimientos Penales como medidas de protección, providencias precautorias o bien, medidas cautelares.

En efecto, “la actual crisis del proceso penal se explica fundamentalmente por el modo en que el Estado, a través de su órgano legislativo y judicial, ha tutelado la libertad”,<sup>8</sup> pues “las medidas cautelares y de coerción –ante todo, la detención misma– deben organizarse conforme a los criterios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad, sin perder de vista el carácter excepcional que debiera tener, en el orden jurídico de una sociedad democrática, cualquier restricción precautoria de derechos”.<sup>9</sup>

Como se puede observar, estas restricciones incuestionablemente vulneran los derechos del imputado y como tal, el Juez de control está llamado a aplicar el previamente referido *principio de proporcionalidad*, el cual supone valorar si la medida cautelar que se trata de imponer guarda –como su nombre lo indica– proporción entre la restricción a los derechos por un lado, y por otro, la gravedad del delito según la sanción correspondiente y el peligro que se trata de evitar con la cautela;<sup>10</sup> pues se entiende que el Juez debe considerar y tomar en cuenta la

---

<sup>8</sup> Benavente Chorres, Hesbert, *op. cit.*, p. 314.

<sup>9</sup> Voto razonado concurrente del Juez Sergio García Ramírez en relación con la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Bulacio Vs. Argentina*, el 18 de septiembre del 2003. Visible en: <[www.corteidh.or.cr/docs/casos/votos/vsc\\_garcia\\_100\\_esp.doc](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/votos/vsc_garcia_100_esp.doc)>, consultado el 25 de agosto de 2016.

<sup>10</sup> González Chévez, Héctor, *Las medidas cautelares en el proceso penal*, México, Ediciones Coyoacán, 2009, p. 217.

medida más idónea según la finalidad que con ella se pretende perseguir, de tal modo que resulte eficaz para prevenir el daño que se trata de evitar.

En este sentido, son las medidas cautelares herramientas procesales útiles en un Estado de Derecho,<sup>11</sup> pues en el momento de su imposición, “el Juez debe respetar el marco constitucional y legal que armoniza los diversos Derechos Humanos”,<sup>12</sup> con especial énfasis en el marco convencional sobre tutela cautelar. En tales consideraciones, no debe pasarse por inadvertido que con la reforma constitucional en materia penal de 2008, se ha superado la figura tradicional de un solo Juez que conoce de la causa penal, y en su lugar se han instituido una diversificación de Jueces con funciones específicas en determinadas etapas procesales; como lo es en sede cautelar, el Juez de control, cuyo fundamento se sitúa en el artículo 16 Constitucional, el cual a la letra dice:

Los Poderes Judiciales contarán con Jueces de Control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos.

Este precepto constitucional, hace evidente la creación del Juez de control para resolver concretamente sobre la solicitud de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación. Se trata, en suma, de un Juez especializado en imponer las medidas de esta naturaleza, cuando así lo soliciten el Ministerio Público, la víctima o el ofendido. En palabras del doctor Sodi Cuéllar, el

---

<sup>11</sup> Marín González, Juan Carlos, “Las medidas cautelares en el ordenamiento jurídico chileno: su tratamiento en algunas leyes especiales”, en *Revista de Estudios de la Justicia*, Santiago de Chile, núm. 8, 2006, pp. 13-37.

<sup>12</sup> Carpizo, Jorge, “Los derechos humanos: naturaleza, denominación y características”, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 25, 2011, pp. 3-29.

Juez de control “es un Juez unipersonal cuyo rol fundamental es cautelar el respeto a las garantías y derechos del imputado y la legalidad del proceso investigativo desarrollado por el Ministerio Público”.<sup>13</sup>

Luego entonces, estas facultades otorgadas al Juez de control lo han posicionado como “el centro de gravedad de la legalidad en el sistema penal acusatorio, en razón de las funciones constitucionales que tiene asignadas frente a la libertad de ambulatoria y otros derechos fundamentales del individuo, así como frente a las garantías de éstos”.<sup>14</sup> Fue así cuando el 04 de noviembre de 2008, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, a través del acuerdo general 75/2008, creó los denominados *Juzgados Federales Penales Especializados en Cateos, Arraigos e Intervención de Comunicaciones*, para “ocuparse de conocer de las medidas cautelares que requieran la investigación de los delitos, así como la prevención, disuasión, contención y desactivación de amenazas a la seguridad nacional, implementación que se hace necesaria para cumplir con la reforma constitucional al sistema penal acusatorio”.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Sodi Cuéllar, Ricardo, “El Poder Judicial”, en Moreno Vargas, Mauricio (coord.), *Nuevo Sistema de Justicia Penal para el Estado de México*, México, Porrúa, 2010, p. 67.

<sup>14</sup> Uribe Benítez, Oscar, “Las funciones constitucionales del Juez de control en el sistema penal acusatorio”, en Campos Domínguez, Fernando Gerardo y Cienfuegos Salgado, David (coords.). *Entre libertad y castigo: dilemas del estado contemporáneo-Estudios en homenaje a la maestra Emma Mendoza Bremauntz*, México, Facultad de Derecho- Universidad Nacional Autónoma de México, 2011, pp. 803-819.

<sup>15</sup> Acuerdo General 75/2008 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se crean Juzgados Federales Penales Especializados en Cateos, Arraigos e Intervención de Comunicaciones. Considerando cuarto.

Sin embargo, pese a tratarse de una nueva figura institucional, preocupa que “este nuevo rol sea probablemente asumido por prácticamente los mismos profesionales que se habían desempeñado como Jueces en el antiguo sistema, lo que generaría una sombra de dudas sobre su capacidad de replantear su función”,<sup>16</sup> en el nuevo proceso penal mexicano. En este sentido, como bien lo señala el doctor González Chévez, son las medidas cautelares parte del contenido esencial del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva”,<sup>17</sup> previsto en el artículo 17 de nuestra Norma Fundamental, al disponer que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

Por tanto, las medidas cautelares en materia penal toman especial relevancia en el ámbito procesal, pues sabido es que en no pocas ocasiones, después de un prolongado y oneroso proceso tanto para el Estado como para las partes que en él intervienen, finalmente al emitirse el fallo definitivo, éste se tome ilusorio por no emplearse las medidas necesarias para su cumplimiento y ejecución. Al respecto, el doctor José Luis Embris Vázquez señala:

La intervención coactiva del Estado dentro del campo del Derecho Penal, específicamente en materia procesal, hace latente la agresividad frecuentemente recurrida con que en aras de no hacer meramente ilusoria la ejecución de la pena, se debe de valer el Estado, de esta manera legítima la implementación de instrumentos como las medidas cautelares que hagan factible el impulso de los actos procesales hasta lograr la solución del conflicto.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Sáez Martín, Jorge Eduardo, “El papel del Juez de control en el sistema acusatorio, según el Proyecto del Código Procesal Penal Único para México”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, abril de 2014, pp. 37-56.

<sup>17</sup> González Chévez, Héctor, *Las medidas cautelares...*, *cit.*, p. 61.

<sup>18</sup> Embris Vázquez, José Luis, *Medidas cautelares. Su transición al sistema acusatorio, adversarial y oral en México*, 2ª edición, México, Porrúa, 2013, p. 131.

Evidentemente, en este criterio son las medidas cautelares instituciones procesales empleadas para no hacer ilusorio el fallo definitivo, de tal manera que con ellas lo que se pretende es que de ser el caso, la pena condenatoria impuesta sea efectivamente cumplida. Sin embargo, veamos en seguida cuales son los principales problemas existentes en este tema.

## **1.2. Noción conceptual de las Medidas Cautelares**

El término medidas cautelares ha tomado por sí mismo múltiples denominaciones, lo que evidentemente exige el análisis metódico sobre su estudio conceptual. En la ciencia del derecho, la expresión cautelar es un adjetivo que significa preventivo o precautorio empleado a una medida orientada a prevenir la consecución de determinado fin o precaver lo que pueda dificultarlo.

En el Código Nacional de Procedimientos Penales es posible observar por una parte la expresión *medidas cautelares* y por otra, la expresión *providencias precautorias*. Sin embargo, esto no parece que sea un problema mayor cuando Roland Arazi refiere que puede hablarse indistintamente de medidas cautelares o precautorias, ya que tanto una voz como la otra denotan la idea de prevención, significan prevenir un daño para guardarse de él y evitarlo.<sup>19</sup>

En este sentido, es importante estudiar nuestro marco teórico conceptual tomando como punto de inicio el fundamento dogmático de esta institución procesal. Así, comencemos por reconocer que las medidas cautelares “se desarrollaron desde la Escuela Italiana de Derecho Procesal, en donde tres fueron sus grandes exponentes: Guiseppe Chiovenda, Francesco Carnelutti y Piero Calamandrei”.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Arazi, Roland, *Medidas cautelares*, Buenos Aires, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo de Palma, 1997, p. 4.

<sup>20</sup> Silva Silva, Jorge Alberto, *Derecho Procesal Penal*, 2ª edición, México, Oxford, 2009, p. 484.

El procesalista italiano Piero Calamandrei refiere que la función de estas providencias cautelares “nace de la relación que se establece entre dos términos: la necesidad de que la providencia, para no ser prácticamente eficaz se dicte sin retardo y la falta de aptitud del proceso ordinario para crear sin retardo una providencia definitiva[...]”.<sup>21</sup> En su postura, estas providencias cautelares son eminentemente provisorias de una afectación que procesalmente puede llevarse a cabo, si no se toman en consideración. Por tanto, su finalidad es asegurar la eficacia de la decisión final y con ello su efectividad.

Continúa afirmando que estas providencias cautelares:

[...] no tratan de acelerar la satisfacción del derecho controvertido, sino solamente de suministrar anticipadamente los medios idóneos para conseguir que la declaración de certeza o la ejecución forzada del derecho se produzcan, cuando la lentitud del procedimiento ordinario lo consienta, en condiciones prácticamente más favorables, en otras palabras, lo urgente no es la satisfacción del derecho, sino el aseguramiento preventivo de los medios aptos para determinar que la providencia principal, cuando llegue, sea justa y prácticamente eficaz”.<sup>22</sup>

Por tanto, como en líneas supra se manifestó, “la definición de providencias cautelares sin salir del campo procesal, ha de buscarse, más que a base de un criterio ontológico, a base de un criterio teleológico: no en la cualidad [declarativa o ejecutiva] de sus efectos, sino en el fin [anticipación de los efectos de la providencia principal] a que sus efectos están pre ordenados”.<sup>23</sup> Ya que esa anticipación, nos dice, hará posible asegurar la eficacia de la decisión definitiva para actuar el derecho.

---

<sup>21</sup> Calamandrei, Piero, *Introducción al estudio sistemático de las providencias cautelares*, trad. de Marino Ayerra Redín, Buenos Aires, El Foro, 1996, p. 43

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 71.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 137.



En este orden de ideas, el ilustre procesalista Francesco Carnelutti es también precursor de esta institución procesal, a la que nombró *proveimiento cautelar*, cuyo fin es conservar el derecho de la pretensión principal, pues “junto a la jurisdicción y a la ejecución se presenta la prevención de los daños del litigio como una tercera finalidad del proceso; por lo general suele hablarse más que de prevención, de aseguramiento de los derechos *rectius* de las pretensiones”.<sup>24</sup>

Para Giuseppe Chiovenda estas *medidas de conservación o cautelares* son “determinadas por el peligro o la urgencia, porque surgen antes de que sea declarada la voluntad de la ley que nos garantiza un bien, o antes de que sea realizada su actuación para garantía de su futura actuación práctica”.<sup>25</sup> En este sentido, su adopción responde al peligro de no obtener el bien garantizado por la ley, o bien, por el temor de que su obtención se aplaze mientras subsiste la tramitación del proceso.

Luego entonces, no obstante, la diversidad de expresiones de los doctrinantes -providencias cautelares, proveimientos cautelares, o bien, medidas de conservación o cautelares-, en la presente investigación se utilizará el término medidas cautelares por así preverse en el Código Nacional de Procedimientos Penales. Expuesta esta precisión, se reconocen como tales a las decisiones emitidas por el Juez de control, con la finalidad de asegurar la efectividad de la sentencia definitiva que se pronuncie en el proceso principal, o bien, para evitar que durante la pendencia del proceso se puedan producir daños de imposible reparación.

---

<sup>24</sup> Carnelutti, Francesco, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, trad. de Enrique Figueroa Alfonzo, México, Editorial Harla, 1997, t. V, p. 47.

<sup>25</sup> Chiovenda, José, *Principios de derecho procesal civil*, México, Editorial Cárdenas, 1989, t. I, p. 279.

En tales consideraciones, Ovalle Favela invoca que “las acciones cautelares son aquellas por las que la parte actora solicita al juzgador una resolución para que se proteja, de manera provisional y hasta en tanto se dicte la sentencia definitiva en el proceso de conocimiento, a las personas, los bienes o los derechos que serán objeto de este último”.<sup>26</sup> En este mismo sentido, Carmona Tinoco indica que por medidas cautelares se entiende a “aquellas que está facultado para decretar un órgano jurisdiccional, a solicitud de las partes o inclusive de oficio, con el fin de conservar la materia objeto del proceso y garantizar la eficacia de la eventual decisión de fondo”.<sup>27</sup> Por otra parte, para el Doctor Héctor González Chévez las medidas cautelares penales son:

Garantías constitucionales, de carácter procesal, que se adoptan por el órgano jurisdiccional o por la autoridad administrativa, destinadas a garantizar provisionalmente la efectividad de una eventual sentencia condenatoria, así como a evitar que el inculpado se sustraiga de la acción de la justicia e impedir que obstaculice el normal desarrollo de la investigación o el proceso y a salvaguardar la integridad personal de las víctimas u ofendidos o el pago de la reparación de daños; asimismo, orientadas evitar que se originen daños de imposible reparación a la sociedad o a los derechos sustantivos del imputado. Determinadas por el peligro o la urgencia que supone el inevitable retardo de la resolución definitiva, por el devenir temporal del proceso.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Ovalle Favela, José, *Teoría general del proceso*, 5ª ed., México, Oxford, 2001, p. 166.

<sup>27</sup> Carmona Tinoco, Jorge Ulises, “Algunas notas comparativas entre las medidas cautelares en el derecho administrativo español y mexicano”, en Cisneros Farías, German y Fernández Ruiz, Jorge (coords.). *Justicia Administrativa Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 9-57.

<sup>28</sup> González Chévez, Héctor, *Las medidas cautelares...*, cit., p. 70.

En efecto, evidentemente las medidas cautelares forman parte del proceso penal para cumplir con ciertos fines *preventivos* o como su propio nombre lo indica *cautelares* frente al riesgo inminente que representa el imputado.<sup>29</sup>

### 1.3. Clasificación de las Medidas Cautelares

Entre los procesalistas en materia cautelar, la clasificación de las medidas cautelares ha tomado criterios diversos; de tal manera que suelen ser divididas en por su finalidad o el propósito que toman dentro del proceso penal.

El procesalista italiano Piero Calamandrei, en su obra *Introducción al Estudio Sistemático de las Providencias Cautelares*, señala como criterio clasificatorio el siguiente: *providencias cautelares conservativas* y *providencias cautelares innovativas*. Pero ¿Qué nos indican cada una de ellas? Efectivamente, con las primeras se evita la modificación de la situación preexistente manteniéndose así la materia del litigio; en cambio con las segundas, nos dice, el efecto es contrario, pues están encaminadas a modificar el estado de las cosas para asegurar la eficacia de la sentencia.

---

<sup>29</sup> Los denominados *riesgos procesales* se encuentran previstos en los numerales 168, 169 y 170 del Código Nacional de Procedimientos Penales; entendidos éstos como criterios que el propio legislador ha impuesto al Juez de control para imponer de forma discrecional y justificada la prisión preventiva. En este contexto, estamos frente a lo que Valadez Díaz llama una *libertad reglada o ceñida*, pues cada uno de estos criterios detalla qué deberá ponderar el Juez para que existan esos riesgos. Esta libertad discrecional –sostiene– no debería caer en un *libertinaje* que se refleje en una decisión poco reflexionada, precipitada o sin motivación suficiente; de no ser así en la mayoría de las entidades del país el número de personas en prisión preventiva no disminuirá ni mucho menos mostrará una diferencia en relación con el sistema tradicional; tal como ha sucedido en los últimos meses.

En este mismo sentido, Giuseppe Chiovenda, en su obra *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, refiere que las medidas cautelares se determinan por el peligro o urgencia, y son llamadas provisionales, cautelares o de conservación porque se dictan con anterioridad a que este declarada la voluntad concreta de la ley que garantiza un bien, o antes de que se lleve a cabo su actuación como garantía de ésta, y varían según la naturaleza del bien que se pretende.

En esta perspectiva, en función de su objeto las medidas cautelares se clasifican en: personales que se refieren a aquellas que imponen limitaciones al derecho a la libertad personal; y en reales las cuales están encaminadas a imponer limitaciones a la libre administración o disposición de los bienes del sujeto imputado.

Para los procesalistas chilenos María Inés Horvitz Lennon y Julián López Masle las *medidas cautelares personales* son “medidas restrictivas o privativas de la libertad personal que puede adoptar el tribunal en contra del imputado en el proceso penal, con el objeto de asegurar la realización de los fines penales del procedimiento”,<sup>30</sup> principalmente para asegurar la comparecencia del imputado en el curso del procedimiento penal.

Para ello, refieren, existe una relación evidente entre el concepto de medidas de coerción procesal y el concepto de medidas cautelares personales; al señalar que las primeras se constituyen como el género dentro del cual se encuentran las medidas cautelares personales, que son aquellas que afectan directamente el ejercicio de los derechos fundamentales del sujeto imputado, para el *aseguramiento de los fines penales del procedimiento*. Por su parte, las *medidas cautelares reales* -sostienen- se tratan de “medidas restrictivas o privativas de la libertad de administración y/o disposición patrimonial, que puede adoptar el tribunal en contra del imputado en el proceso penal, con el objeto de asegurar la realización de los

---

<sup>30</sup> Horvitz Lennon, María Inés y López Masle, Julián, *Derecho Procesal Penal Chileno*, Chile, Editorial Jurídica de Chile, 2003, t. I, p. 344-345.

finés civiles del procedimiento, y eventualmente de los fines penales, cuando la pena asignada al delito tenga un contenido patrimonial”.<sup>31</sup>

#### **1.4. Consideraciones teóricas para su identificación**

Las medidas cautelares, como verdaderas medidas procesales, deben cumplir con determinadas características que permitan diferenciarlas de lo que el doctor González Chévez denomina *otras instituciones procesales afines*. Para ello, tan solo cuestionémonos ¿Qué características son propias de una medida cautelar?

El doctor Manuel Ortells Ramos refiere que “la característica esencial que define a las medidas cautelares y que las distingue de otras instituciones procesales próximas a ellas, es su instrumentalidad”,<sup>32</sup> pues “no es posible adoptarlas en forma autónoma, sino que necesariamente deben estar pre ordenadas a un determinado proceso principal al que deben servir para asegurar que éste alcance sus objetivos”.<sup>33</sup> En efecto, las medidas cautelares se encuentran vinculadas necesariamente con la sentencia definitiva que se dicte en el proceso penal, por tanto, no constituyen un fin en sí mismas, sino subsistirán hasta en tanto se dicte la resolución final.

En palabras de Apolonio Betancourt Ruíz, “solo se podrá justificar la imposición de una medida cautelar al considerarse de carácter instrumental, esto

---

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 437.

<sup>32</sup> Ortells Ramos, Manuel Pascual *et al.*, *Derecho procesal civil*, 12ª ed., España, Thomson Reuters- Aranzadi, 2013, p.803.

<sup>33</sup> Hadwa Issa, Marcelo, *La prisión preventiva y otras medidas cautelares personales*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 2015, p. 42.

es, como un medio útil, idóneo y pertinente”<sup>34</sup> para ciertos fines procesales, entre ellos, evitar la obstaculización del procedimiento. A manera que, por su instrumentalidad carecen de un fin en sí mismas, encontrándose subordinadas y ordenadas funcionalmente al proceso principal, del cual dependen a fin de asegurar el cumplimiento de la sentencia dictada en él.

Por otra parte, la provisionalidad es también una de las características de las medidas cautelares, pues ante ese riesgo probable -señala Embris Vázquez- se trata de adoptar una medida realista que mitigue una situación que ya comienza a ser insostenible y que puede suponer, sin exageración, un fraude del Estado de Derecho.

En consecuencia, en sede cautelar, estas medidas se imponen “en espera de que sobrevenga la sentencia definitiva y que al pronunciarse ésta, los efectos de aquella cesen”.<sup>35</sup> Así, “sus efectos estarán limitados en el tiempo, hasta en tanto se pronuncie la providencia definitiva. Aquí no interesa que la providencia este fundada en la certeza, pues ésta solo será exigible en la providencia definitiva. En la provisoria solo interesa una probabilidad”.<sup>36</sup> Luego entonces, por su carácter provisional se adoptan durante la sustanciación del procedimiento penal o con motivo de su iniciación, subsisten mientras dure el proceso y fenecen cuando éste termina, a fin de asegurar la efectividad del fallo condenatorio.

---

<sup>34</sup> Betancourt Ruíz, Apolonio *et. al.*, *Código Nacional de Procedimientos Penales: comentado*, Durango, México, Consejo de la Judicatura del Estado de Durango, 2014, p. 296.

<sup>35</sup> González Chévez, Héctor, *Las medidas cautelares...*, cit., p. 19.

<sup>36</sup> Silva Silva, Jorge Alberto, *op. cit.*, p. 485.

### **1.4.1. Presupuestos procesales de las Medidas Cautelares**

Como se ha expuesto en la presente investigación, la imposición de las medidas cautelares en materia penal se encuentra vinculada necesariamente con el proceso penal principal, pues éstas son subsidiarias de éste para no hacer ilusoria la impartición de justicia. Recordemos entonces que para imponer una medida cautelar, previamente se debe formular imputación a fin de determinar la proporcionalidad de la misma. En ese sentido, solo podrá debatirse sobre la imposición de medidas cautelares cuando el proceso penal se haya iniciado mediante la formalización de una investigación por parte del MP; esto sucede precisamente en la etapa complementaria de la investigación.

Así, se observa del contenido del numeral 211 del CNPP, que el procedimiento penal comprende las siguientes etapas:

- I. La de investigación, que comprende las siguientes fases:
  - a) Investigación inicial, que comienza con la presentación de la denuncia, querrela u otro requisito equivalente y concluye cuando el imputado queda a disposición del Juez de control para que se le formule imputación, e
  - b) Investigación complementaria, que comprende desde la formulación de la imputación y se agota una vez que se haya cerrado la investigación;
- II. La intermedia o de preparación del juicio, que comprende desde la formulación de la acusación hasta el auto de apertura del juicio, y
- III. La de juicio, que comprende desde que se recibe el auto de apertura a juicio hasta la sentencia emitida por el Tribunal de enjuiciamiento.

En este contexto, se tiene que el comienzo del proceso penal se verifica mediante la solicitud del MP para la celebración de la audiencia inicial ante el Juez

de control. Ya sea que la misma inicie mediante la libre y voluntaria presentación del imputado; su presentación en razón de haber sido detenido en flagrancia o en caso urgente, o bien, que haya sido conducido ante el Juez en virtud de haberse librado en su contra una orden de aprehensión.

Véase entonces que el proceso da comienzo con la audiencia inicial, esto cuando el MP considera que cuenta con datos de prueba suficientes para establecer a un nivel de suposición o bajo la lógica de lo probable, la existencia de un hecho que la ley señala como delito, así como que el imputado de forma probable lo haya cometido o participado en su comisión. De tal forma que la imposición de medidas cautelares está supeditada al proceso penal y sobretodo a la formulación de la imputación que realiza el MP en contra de una determinada persona.<sup>37</sup>

Una vez precisado lo anterior, estudiemos ahora cuales son los presupuestos procesales necesarios para adoptar una medida cautelar; para ello según la doctrina se reconoce como tales el *periculum in mora* y el *fumus boni iuris*. En efecto, Calamandrei refiere que el *periculum in mora* se presenta:

[...] cuando hay necesidad de que para obviar oportunamente el peligro de daño que amenaza el derecho, la tutela ordinaria se manifieste como demasiado lenta, de manera que, en espera de que se madure a través del largo proceso ordinario la providencia definitiva, se deba proveer con carácter de urgencia a impedir con medidas provisorias que el daño temido se produzca o se agrave durante aquella espera.<sup>38</sup> Continúa invocando Calamandrei:

El *periculum in mora* que constituye la base de las providencias cautelares no es pues, el peligro genérico de daño jurídico, el cual se puede en ciertos casos obviar con la tutela ordinaria; sino que es, específicamente el peligro de ulterior daño marginal que podría

---

<sup>37</sup> Valadez Díaz, Manuel, *Medidas cautelares, colección Temas selectos del Sistema Acusatorio*, t. III, México, Editorial Flores, 2017, p. 95.

<sup>38</sup> Calamandrei, Piero, *op. cit.*, p. 42.



derivar del retardo de la providencia definitiva, inevitable a causa de la lentitud del procedimiento ordinario. Es la mora de esta providencia definitiva, considerada en sí misma como posible causa de ulterior daño, lo que se trata de hacer preventivamente inocua con una providencia cautelar que anticipe provisoriamente los efectos de la providencia definitiva.<sup>39</sup>

En tales consideraciones, el peligro de demora es el “peligro que supone para un derecho o un posible derecho, el tiempo que pueda demorarse en pronunciarse la sentencia definitiva en el juicio principal”.<sup>40</sup> Y por tanto, es éste el interés específico de cualquier medida cautelar, porque surge siempre por la existencia de un posible menoscabo a los derechos del solicitante de esta medida -en materia penal, bien sea la víctima, el ofendido o el ministerio público- originado precisamente por la dilación, no pocas veces tardía, del dictado de la sentencia definitiva.

Sobre el *fumus boni iuris*, Calamandrei sostiene:

[...] la cognición cautelar se limita en todos los casos a un juicio de probabilidades y de verosimilitud. Declarar la certeza de la existencia del derecho es función de la providencia principal; en sede cautelar basta que la existencia del derecho aparezca verosímil, para decirlo con mayor claridad, basta que según un cálculo de probabilidades se pueda prever que la providencia principal declarará el derecho en sentido favorable a aquél que solicita la medida cautelar.<sup>41</sup>

En efecto, la *apariencia del buen derecho*, conocido doctrinalmente como *fumus boni iuris*, se hace consistir en que *obren datos suficientes que permiten establecer que se ha cometido un hecho delictivo y que existe la probabilidad de*

---

<sup>39</sup> *Ídem*

<sup>40</sup> González Chévez, Héctor, *La suspensión del acto reclamado en amparo, desde la perspectiva de los principios de las medidas cautelares*, México, Porrúa, 2006, p. 106.

<sup>41</sup> Calamandrei, Piero, *op. cit.*, p. 77.

que el indiciado lo cometió o participo en su comisión; lo que tradicionalmente se conoce en México como la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado. De tal forma que los hechos que den motivo a la incoación de una causa penal, no es necesario que estén plenamente acreditados, esto es, que se ha cometido un hecho delictivo y la responsabilidad de la persona detenida, pues precisamente este presupuesto –como su nombre lo indica– se basa en una *apariencia* y no en la certeza del derecho que se discute en el proceso, pues ésta será materia de la sentencia definitiva.<sup>42</sup>

En palabras de Manríquez García, este presupuesto procesal “se limita a un juicio de probabilidades y verosimilitud para declarar si efectivamente le asiste el derecho a quien solicita la providencia y de estas probabilidades se desprenda el temor de la posibilidad de que se cause un daño de no concederla”.<sup>43</sup> Concretamente en sede cautelar penal, la apariencia del buen derecho se manifiesta en la “apariencia de incriminación del acusado, es decir, que existan datos suficientes para hacer probable la responsabilidad del imputado en la comisión de un hecho delictivo”.<sup>44</sup>

Los presupuestos procesales de las medidas cautelares, se han sustentado en un criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis jurisprudencial P./J. 109/2004, sobre un asunto relacionado con el otorgamiento de la suspensión en controversia constitucional, al señalar:

[...] Si toda medida cautelar descansa en los principios de apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, el juzgador puede analizar esos elementos, y si la provisión cautelar, como mera suspensión es

---

<sup>42</sup> González Chévez, Héctor, *Las medidas cautelares...*, cit., p. 185.

<sup>43</sup> Manríquez García, Carlos, “La apariencia del buen derecho en el juicio de amparo mexicano”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 10, 2002, pp. 153-178.

<sup>44</sup> González Chévez, Héctor, *Las medidas cautelares...*, cit., p. 23.

ineficaz, tiene la facultad de dictar las medidas pertinentes que no impliquen propiamente una restitución, sino un adelanto provisional del derecho cuestionado para resolver posteriormente, en forma definitiva, si los actos impugnados son o no constitucionales, por lo que el efecto de la suspensión será interrumpir un determinado estado de cosas mientras se resuelve el fondo del asunto, sin perjuicio de que si se declaran infundadas las pretensiones del actor porque la apariencia del buen derecho fuera equivocada, tales actos puedan reanudarse, sin poner en peligro la seguridad o la economía nacional, a las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, o bien, sin afectar gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con dicha suspensión pudiera obtener el solicitante, que son las limitantes que establece el artículo 15 de la citada ley reglamentaria.<sup>45</sup>

Consecuentemente, ese juicio de probabilidades –examen valorativo del Juez sobre la necesidad de cautela– hará posible la satisfacción del derecho, a fin de asegurar la eventual realización de la sentencia, para evitar con ello la afectación que podría causar la dilación en la resolución de la cuestión sustancial controvertida o la ineficacia del proceso mismo. Estos presupuestos se han estudiado con mayor puntualidad en materia de amparo, tal como se invocan en la siguiente Jurisprudencia por contradicción de tesis, en un asunto relacionado con el otorgamiento de una suspensión sobre la clausura de un establecimiento por tiempo indefinido, refiriéndose:

El artículo 107, fracción X de la Constitución General de la República, establece como uno de los requisitos para la procedencia de la suspensión del acto reclamado en el amparo, el de tomar en cuenta la naturaleza de la violación alegada; esto es, el juzgador deberá realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante, que podrá cambiar al dictar la sentencia definitiva, pues el hecho de que anticipe la probable solución de fondo del juicio principal, es un adelanto provisional, sólo para efectos de la suspensión. Tal anticipación es posible porque la suspensión se

---

<sup>45</sup> Tesis P./J. 109/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XX, octubre de 2004, p. 1849.

asemeja, en el género próximo, a las medidas cautelares, aunque es evidente que está caracterizada por diferencias que la perfilan de manera singular y concreta. Sin embargo, le son aplicables las reglas de tales medidas, en lo que no se opongan a su específica naturaleza. En este aspecto cabe señalar que son dos los extremos que hay que llenar para obtener la medida cautelar: 1) Apariencia de buen derecho y 2) Peligro en la demora. La apariencia de la existencia del derecho apunta a una credibilidad objetiva y seria que descarte una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable, lo que se logra a través de un conocimiento superficial, dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso; el peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del pretendiente de la medida, que puede darse como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo. En síntesis, la medida cautelar exige un preventivo cálculo de probabilidad sobre el peligro en la dilación, que no puede separarse de otro preventivo cálculo de probabilidad, que se hace sobre la existencia del derecho cuya tutela se solicita a los tribunales. Consecuentemente, si toda medida cautelar descansa en los principios de verosimilitud o apariencia del derecho y el peligro en la demora, el Juez de Distrito puede analizar esos elementos en presencia de una clausura ejecutada por tiempo indefinido, y si la provisión cautelar, como mera suspensión, es ineficaz, debe dictar medidas que impliquen no una restitución, sino un adelanto provisional del derecho cuestionado, para resolver posteriormente, en forma definitiva, si el acto reclamado es o no inconstitucional; así, el efecto de la suspensión será interrumpir el estado de clausura mientras se resuelve el fondo del asunto, sin perjuicio de que si se niega el amparo, porque la "apariencia del buen derecho" sea equivocada, la autoridad pueda reanudar la clausura hasta su total cumplimiento. Lo expuesto anteriormente se sustenta en la fracción X del dispositivo constitucional citado, que establece que para conceder la suspensión deberá tomarse en cuenta la naturaleza de la violación alegada, lo que supone la necesidad de realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho esgrimido, con miras a otorgar la medida cautelar para evitar daños y perjuicios de difícil reparación al quejoso y conservar viva la materia del juicio.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Tesis P./J. 16/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo III, abril de 1996, p. 36.

Luego entonces, estas medidas al dictarse *inaudita parte* toman sentido si en el proceso penal existe un derecho que necesite protegerse provisional y urgentemente ante el riesgo de un daño ya producido o de inminente producción durante la pendencia del mismo; de manera que, sin este peligro de demora la medida cautelar no existe. En consecuencia, son presupuestos procesales de las medidas cautelares “la verosimilitud [probabilidad] del derecho involucrado y el peligro en la demora de su imposición, que pueda aparejar el lento tránsito de la causa hacia la sentencia definitiva”.<sup>47</sup>

#### **1.4.2. Transición de Medidas de Protección a Medidas Cautelares**

Si bien son las medidas de protección instrumentos de carácter extraprocesal impuestas por el Ministerio Público con la intención de garantizar la seguridad de la víctima u ofendido,<sup>48</sup> este tipo de medidas encuentran su justificación en la urgencia de conceder auxilio a los sujetos pasivos del delito, y el tiempo que implica allegarse de datos de prueba suficientes para conseguir una eventual medida cautelar.<sup>49</sup>

En efecto, si bien es cierto que el Código Nacional no reconoce a las medidas de protección como restricciones de derechos exclusivas del imputado –razón por la cual no pueden señalarse como medidas cautelares en estricto sentido–, también cierto es que estas medidas de protección por el simple hecho de limitar derechos y libertades de éste, bien podrían situarse en el concepto amplio de medida cautelar;

---

<sup>47</sup> Kielmanovich, Jorge L., *Medidas cautelares*, Argentina, Editorial Rubinzal-Culzoni, 2000, p. 42.

<sup>48</sup> Valadez Díaz, Manuel, *op. cit.*, p. 104.

<sup>49</sup> Juárez Fabela, Omar, “Medidas de protección durante la investigación y formas de conducción del imputado”, en Nava Garcés, Alberto Enrique (coord.), *Temas fundamentales del Código Nacional de Procedimientos Penales: para entender y aplicar el nuevo sistema de justicia penal*, México, Porrúa, 2015, p. 109.

el cual implica la protección provisional sobre la integridad personal de las partes procesales y de los intervinientes en el procedimiento penal.

Sin embargo, lo verdaderamente cuestionable surge cuando el Ministerio Público fungiendo como parte acusadora que exige y busca procurar el castigo para quienes cometen un delito, puede restringir –con estas medidas de protección– un derecho o una libertad del imputado. Habida cuenta de que se tratan de medidas que desde la etapa de investigación del proceso penal, limitan de inicio los derechos y las libertades de éste. Luego entonces de ahí se formula el siguiente cuestionamiento ¿No se está con ello violentando el principio de presunción de inocencia? Previsto en el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por supuesto que sí.

En efecto, estas medidas de protección impuestas por el Ministerio Público, si bien se fundamentan en salvaguardar la seguridad de la víctima o el ofendido cuando se estime que el imputado representa un riesgo inminente, vulneran a todas luces el que fue uno de los principios rectores de la reforma constitucional en materia penal: el *principio de presunción de inocencia*.<sup>50</sup> Y si a esto le sumamos sumamos que su vigencia máxima es de noventa días naturales, es evidente que estamos frente a una situación todavía más preocupante. Tan solo imagínese usted ¿Qué podría suceder en noventa días estando separado de su domicilio, condicionado por el Ministerio Público para realizar ciertas conductas? Se estaría tal vez en un miedo constante.

Este tipo de facultades se encuentran reconocidas en el numeral 137 del CNPP y que por su importancia se transcriben para mayor claridad:

---

<sup>50</sup> El artículo 20, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone en su apartado B, fracción I, como uno de los derechos del imputado: "[...] A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el Juez de la causa".

- I. Prohibición de acercarse o comunicarse con la víctima u ofendido;
- II. Limitación para asistir o acercarse al domicilio de la víctima u ofendido o al lugar donde se encuentre;
- III. Separación inmediata del domicilio;
- IV. La entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad de la víctima que tuviera en su posesión el probable responsable;
- V. La prohibición de realizar conductas de intimidación o molestia a la víctima u ofendido o a personas relacionados con ellos;
- VI. Vigilancia en el domicilio de la víctima u ofendido;
- VII. Protección policial de la víctima u ofendido;
- VIII. Auxilio inmediato por integrantes de instituciones policiales, al domicilio en donde se localice o se encuentre la víctima u ofendido en el momento de solicitarlo;
- IX. Traslado de la víctima u ofendido a refugios o albergues temporales, así como de sus descendientes, y
- X. El reingreso de la víctima u ofendido a su domicilio, una vez que se salvaguarde su seguridad.

Considerando que el fin procesal de estas medidas es proteger precisamente la integridad personal de la víctima u ofendido, en nuestro criterio no es o por lo menos no debiera ser el Ministerio Público –*como órgano que diseña y ejecuta la política criminal del Estado*–<sup>51</sup> el encargado de restringir determinados derechos del imputado, sino que debiese ser exclusivamente el Juez de control el responsable de examinar ese supuesto y en su caso imponer estas medidas cuando estime que la seguridad de la víctima u ofendido se encuentra en riesgo.

Sin embargo, esto toma razón de ser y se agrava considerablemente no solo por la ubicación institucional del Ministerio Público, sino también porque esa facultad podría sobrepasarse y emplearse como un verdadero castigo. Tan solo detengámonos un momento para plantear los siguientes cuestionamientos: ¿Será realmente el Ministerio Público el órgano idóneo para limitar un derecho

---

<sup>51</sup> Vasconcelos Méndez, Rubén, *Reforma procesal penal y Ministerio Público*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, p. XIX.

fundamental como es la libertad? y ¿Qué consecuencias se suscitarían por el exceso de esa facultad? Es importante señalar aquí que el exceso o el mal uso de esta facultad podría ocasionar en la sociedad la percepción de una creciente impunidad y desatención de casos. Y en vez de que el nuevo sistema penal colabore en mejorar la confianza de la ciudadanía en la procuración de justicia, podría producirse mayor desconfianza y escepticismo para su función.<sup>52</sup>

Fue en el dictamen de la Cámara de Diputados sobre la reforma constitucional en materia penal de 2008,<sup>53</sup> en donde se estableció la obligación del Ministerio Público de *diseñar estrategias para la protección de las víctimas y los ofendidos, testigos y todos los demás intervinientes en el proceso penal*. Facultad prevista ahora en el artículo 131, fracción XV, del Código Nacional de Procedimientos Penales. Evidentemente con esta expansión de funciones siempre existirá la posibilidad de que el Ministerio Público desvíe su desempeño a prácticas abusivas de poder; por tanto, el legislador debió haber sido más cauteloso en cuanto a la ubicación de deberes y funciones de éste.

Ahora bien, según lo establece el Código Nacional de Procedimientos Penales, estas medidas de protección deberán fundarse y motivarse por el Ministerio Público, debiendo ser las idóneas frente al riesgo inminente que representa el imputado para la seguridad de la víctima u ofendido. Por ende, el Ministerio Público dentro entre

---

<sup>52</sup> En esto insiste el doctor Sergio García Ramírez cuando dice que el MP debe ser y sentirse a sí mismo como una magistratura de la legalidad y atenerse con rigor y austeridad a esta elevada misión; de ahí su dependencia estricta de la ley, que debe guiar todos sus pasos en el procedimiento penal, jamás al servicio de *consignas* que empañen su encomienda.

<sup>53</sup> Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, 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, de fecha 11 de diciembre de 2007, núm. 2401-VIII.



este listado de medidas deberá por Ley, seleccionar la menos restrictiva para el imputado pero que a la vez también neutralice el riesgo existente. Es decir, solo basta con que el Ministerio Público estime que el imputado representa un riesgo inminente para la seguridad de la víctima u ofendido, para que determine la imposición de una medida de protección lo más pronto posible.

Luego entonces, surge la siguiente cuestión ¿En qué supuestos el imputado supone un riesgo inminente? En efecto, el Código Nacional en la materia no prevé una definición sobre esta expresión. No obstante, de acuerdo con el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, por riesgo se entiende a la *contingencia o proximidad de un daño* e inminente significa *que amenaza o esta para suceder prontamente*. Sin embargo, no solo se trata de fundar y motivar estas medidas, sino de que el MP también debe considerar si el daño está próximo a suceder pese a que todavía no se actualiza algún tipo de lesión a los intereses de la víctima u ofendido.

Sin embargo, también se reconoce que en tratándose exclusivamente de las medidas previstas en las fracciones I, II y III del catálogo supra, éstas deberán ser revisadas por el Juez de control dentro de los *cinco días* siguientes a su aplicación. Juez que podrá cancelarlas, ratificarlas o modificarlas mediante la imposición de una o varias medidas cautelares.<sup>54</sup> Luego entonces, el cuestionamiento que habría de responderse es ¿Por qué solo estos tres supuestos son materia de ratificación judicial? La razón es porque que “estas hipótesis se traducen en actos de molestia

---

<sup>54</sup> Las medidas de protección son impuestas por el Ministerio Público en un momento en el cual todavía no se ha formulado imputación penal, sino que se está en etapa de investigación. Por lo tanto, es evidente que para que exista esta sustitución de medidas de protección a cautelares, es indispensable que el Juez de control formule imputación para su válida procedencia. En este contexto, al formularse imputación cesan las medidas de protección e inician las medidas cautelares.

que restringen el derecho a la libertad ambulatoria del imputado, y por ende los mismos deben ser sometidos a control judicial”.<sup>55</sup>

Esto es, si el Ministerio Público impone como medidas de protección una de las previstas en las fracciones I, II y III, éstas deberán ser revisables por el Juez de control. No obstante, es necesario considerar que esa revisión bien podría suceder hasta el día cinco, es decir, ¡120 horas después de su imposición! Un plazo verdaderamente excesivo. Por lo pronto y en tanto esa medida de protección no se revise, el Ministerio Público seguirá restringiendo uno de los derechos fundamentales del imputado, como lo es su libertad personal.

Luego entonces, resulta verdaderamente cuestionable, cómo es que estas medidas de protección, especialmente las reconocidas en la *prohibición de acercarse o comunicarse con la víctima u ofendido; la limitación para asistir o acercarse al domicilio de la víctima u ofendido o al lugar donde se encuentre; y la separación inmediata del domicilio* corresponden idénticamente con las medidas cautelares reconocidas en el numeral 155 del CNPP.<sup>56</sup>

En este sentido, consideramos que las medidas de protección en referencia se tratan de verdaderas medidas cautelares que el mismo Ministerio Público está facultado –por el propio ordenamiento procesal– para imponere; vulnerándose no solo el principio de presunción de inocencia sino también el derecho de toda persona a disfrutar de su libertad personal y de tránsito; así como el derecho a la

---

<sup>55</sup> Juárez Fabela, Omar, op. cit., p. 111.

<sup>56</sup> Si bien, la medida de protección identificada como *V. Prohibición de realizar conductas de intimidación o molestia a la víctima u ofendido o a personas relacionados con ellos*, pese a no ser homóloga en el catálogo de medidas cautelares, también implica una restricción a la libertad personal del imputado.

posesión y a la vivienda; restricciones que se extienden "sobre sujetos a los que ampara la hipotética presunción de inocencia".<sup>57</sup>

En tales consideraciones, no somos partidarios en eliminar de un plumazo estas medidas de protección, pues por supuesto que son necesarias para salvaguardar la seguridad personal de la víctima o el ofendido dentro del proceso penal, sino que nuestro criterio se basa precisamente en cuestionar esa facultad que tiene el Ministerio Público para imponerlas, pues consideramos debiera encomendarse única y exclusivamente al Juez de control el imponer concretamente estas medidas a petición del Ministerio Público, precisamente porque existe de por medio una restricción de derechos; restricción impuesta a una persona que por Ley es todavía un inocente.

#### **1.4.3. Transición de Providencias Precautorias a Medidas Cautelares**

El artículo 138 del Código Nacional, estropea más esta situación, cuando establece como providencias precautorias el [I] el embargo de bienes y [II] la inmovilización de cuentas y demás valores que se encuentren dentro del sistema financiero; providencias evidentemente de índole patrimonial cuya finalidad es el resguardo de los bienes para garantizar a la víctima la reparación del daño ocasionado por el delito cometido. Pero. ¿Quién es el encargado de conceder estas providencias?

En efecto, las providencias precautorias habrán de concederse por el Juez de control, siempre y cuando de los datos de prueba expuestos por el Ministerio Público o bien, por la víctima o el ofendido, se desprenda no solo la posible reparación del daño, sino también la probabilidad de que el imputado será el responsable en

---

<sup>57</sup> García Ramírez, Sergio, *Temas del nuevo procedimiento penal: las reformas de 1996, 2008, 2013 y 2014*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 115.

repararlo; “de lo contrario la providencia precautoria corre el riesgo de ser tachada de una restricción desproporcionada al patrimonio de la persona investigada”.<sup>58</sup>

Estas providencias precautorias se harán efectivas a favor de la víctima u ofendido cuando la sentencia que condene a reparar el daño cause ejecutoria. Por tanto, la reparación del daño es también, “un derecho que reconoce en el Estado, la responsabilidad de procurar a través de los medios procesales previstos, la restitución simbólica (y fáctica) de los bienes jurídicos afectados por el delito [...] de este modo la reparación del daño, se convierte a la vez, en una obligación del Estado y en un derecho de las víctimas o del ofendido”,<sup>59</sup> previsto en la fracción IV, apartado C, del artículo 20 de nuestra norma fundamental.

Sin embargo, como sucede con las medidas de protección, en el CNPP las providencias precautorias no se reconocen expresamente como medidas cautelares, sino que materialmente se ubican en un rubro distinto a éstas. Obsérvese en este punto cómo es que –con la figura de una providencia precautoria– el propio CNPP permite que de inicio se limite el patrimonio de un imputado. ¡Si, previo a la celebración de la audiencia inicial! Pues una vez formulada la imputación la providencia podrá transitar a medida cautelar. Análícese en este sentido, cómo estas providencias precautorias tienen idéntica conformación con las fracciones III y IV del numeral 155 del CNPP.

No pasa desapercibido que tal transición puede resultar contradictoria con la naturaleza y los fines de una medida cautelar, precisamente porque la providencia

---

<sup>58</sup> Ovando Ramón, Ludwig, *Medidas Cautelares en el Código Nacional de Procedimientos Penales*, México, Editorial Flores, 2015, p. 62.

<sup>59</sup> Villanueva Castilleja, Ruth, “Medidas de protección y providencias precautorias”, en García Ramírez, Sergio e Islas de González Mariscal, Olga (coords.). *El Código Nacional de Procedimientos Penales. Estudios*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p. 25.

busca garantizar la reparación del daño a la víctima de cara al inicio del proceso penal; en tanto que las medidas cautelares buscan *asegurar la presencia del imputado en el procedimiento, garantizar la seguridad de la víctima u ofendido o del testigo, o evitar la obstaculización del procedimiento.*

Por lo tanto, nos parece cuestionable que, por una parte, sea el Juez de control quien decrete estas providencias precautorias, y por la otra, sea el Ministerio Público –siendo un ente administrativo– el encargado de determinar estas medidas de protección; limitando de inicio derechos y libertades de una persona señalada por él mismo como probable responsable de un hecho delictivo. Luego entonces, en este punto cabría plantearnos el siguiente cuestionamiento ¿Por qué no es el Juez de control el encargado de imponer estas medidas de protección? Máxime que sus alcances se relacionan con restricciones a los derechos fundamentales del imputado.

En relación con lo expuesto, nos unimos al criterio sustentado por el doctor Sergio García Ramírez, cuando refiere que “es conveniente que sea el Juzgador quien acuerde todas las medidas, a petición del Ministerio Público”;<sup>60</sup> no solo porque entrañan restricciones a derechos y libertades de una persona que aún tiene la calidad de imputado, más no así de sentenciado, sino también porque de acuerdo a los estándares internacionales, únicamente son “los Jueces los encargados de adoptar la decisión definitiva con respecto a la vida, la libertad, los derechos, los deberes y los bienes de los ciudadanos”.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> García Ramírez, Sergio, *Temas del nuevo procedimiento penal...*, cit., p. 114.

<sup>61</sup> Veáanse *Principios básicos relativos a la Independencia de la Judicatura*, adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. Tomado de: <<http://www.ohchr.org>>, consultado el 25 de agosto de 2016.

## **1.5. Las Medidas Cautelares en el nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales**

En el Código Nacional de Procedimientos Penales es posible observar que existe una variedad de connotaciones sobre un único sustantivo: el de <medidas>, incorporándose a éste, entre otros calificativos, el de seguridad, de apremio, de protección, urgentes, precautorias, o bien, de carácter cautelar. Sin embargo, en la lectura del Código en cita, es evidente que las connotaciones sobre su nominación se prestan a confusión, empleándose unas veces como sinónimos y otras tantas como instituciones procesales completamente diferentes.

En este punto, probablemente usted se cuestione: Si no es la prisión preventiva la única medida cautelar ¿Qué otras medidas cautelares existen? En efecto, existen otro tipo de medidas enlistadas en catorce fracciones previstas en el artículo 155 del Código Nacional en la materia ¡No, no solo se trata de prisión preventiva! Existe un elenco de medidas cautelares que pese a no ser muy conocido en el foro nacional, obtiene por sí mismo especial relevancia en el proceso penal, pues se tratan de medidas que a diferencia de la prisión preventiva son menos invasivas en la esfera del imputado, especialmente porque con ellas se privilegia la presunción de inocencia; se reduce el uso de la prisión preventiva y en consecuencia también se reducen los costos procesales.

Expuesto lo anterior y derivado del elenco al cual se hizo referencia, el Código Nacional reconoce como medidas cautelares las siguientes:

### ***a) Presentación periódica ante el Juez o ante autoridad distinta que aquél designe***

Se trata de una medida cautelar de naturaleza personal en la cual el imputado se presenta obligatoriamente en las instalaciones del órgano judicial, o bien, ante la autoridad indicada, a efecto de cumplir con esta garantía procesal; verificándose que se encuentra activo en el proceso y que no ha evadido la acción de la justicia. Consiste en presentarse como su nombre lo indica, en la periodicidad ordenada por

el Juez de control, sin perjuicio de que el imputado pueda ser requerido en cualquier momento de la investigación.

La finalidad de esta medida cautelar es “tener certeza de que el imputado se encuentra aún sometido a la autoridad judicial, y por consecuencia localizable para la continuación del procedimiento penal”.<sup>62</sup> Las hipótesis de procedencia para su imposición son las siguientes: I. No se trate de alguno de los delitos previstos en el párrafo segundo del artículo 19 Constitucional, que ameriten prisión preventiva oficiosa; II. No se trate de un hecho delictuoso considerado como grave por la ley, esto es, menor de cinco años de prisión del delito; III. Que el imputado no represente un riesgo para la víctima u ofendido, así como para los testigos o a la comunidad; y IV. Que existan las condiciones para que pueda lograrse la comparecencia del imputado en cualquier momento del proceso.<sup>63</sup>

#### ***b) Exhibición de una garantía económica***

Esta medida cautelar, de naturaleza real, consiste en el depósito económico para garantizar la comparecencia del imputado en el procedimiento penal. La determinación de su cuantía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 172 del Código en la materia, toma consideraciones particulares en cada caso concreto, como lo es el peligro de sustracción del imputado y la obstaculización del normal desarrollo de la investigación, así como el riesgo para la víctima u ofendido, los testigos y la comunidad.

Sin embargo, para su imposición se deben tomar en cuenta la capacidad económica y la posibilidad de cumplimiento por parte del imputado, habida cuenta que para su exhibición el Juez de control deberá establecer un plazo razonable. Su

---

<sup>62</sup> Ovando Ramón, Ludwig, *op. cit.*, p. 10.

<sup>63</sup> Constantino Rivera, Camilo, *Medidas cautelares en el sistema acusatorio conforme al Código Nacional de Procedimientos Penales*, 2 da. ed., México, Editorial Flores, 2015, p. 167.

finalidad es por una parte, evitar que el imputado se sustraiga de la acción de la justicia [pues en este supuesto se haría efectivo el cobro de tal garantía por ser ésta de cumplimiento] y por otra, que el mismo se abstenga de realizar determinados actos que atenten contra el avance del procedimiento. Ya que en caso de realizarlos, perdería los valores que fueron depositados como garantía.

En este sentido, es precisamente tal prevención el elemento toral para disuadir a la persona imputada de ejecutar las conductas prohibidas”.<sup>64</sup> Esta garantía económica, según lo dispone el artículo 173 del Código Nacional, podrá constituirse bien sea a través de depósito en efectivo, fianza de institución autorizada, hipoteca, prenda, fideicomiso o cualquier otra que sea determinable por el Juez para que el imputado se abstenga de incumplir con sus obligaciones procesales.

### *c) Embargo de bienes*

Se trata de una medida cautelar, de naturaleza real, enfocada en garantizar la reparación del daño que pudiera llegar a fijarse en una eventual sentencia condenatoria. Su finalidad es la anotación de “un gravamen respecto a bienes inmuebles o muebles susceptibles de registro que sean propiedad del imputado y que por mandamiento judicial, quedan sujetos a dicha carga a fin de neutralizar el riesgo de insolvencia del obligado”.<sup>65</sup>

Esta medida cautelar debe ser necesariamente impuesta por el Juez de control, pues se reconoce en el Código Nacional de Procedimientos Penales tanto como una providencia precautoria impuesta previo a la formulación de imputación, tanto como una medida cautelar impuesta una vez formulada ésta.

---

<sup>64</sup> Ovando Ramón, Ludwig, *op. cit.*, p. 11.

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 13



***d) Inmovilización de cuentas y demás valores que se encuentren dentro del sistema financiero***

Se trata de una medida cautelar, de naturaleza real, consistente en garantizar anticipadamente una obligación relativa a la reparación del daño, cuando existe el temor de insolvencia o bien, el riesgo de que el imputado como titular de los valores financieros, los transfiera a favor de terceros para evadir el pago de la reparación del daño pronunciada en sentencia condenatoria.

Por tanto, con la inmovilización de cuentas bancarias, se congelan los recursos financieros del imputado hasta en tanto se resuelva en definitiva su situación jurídica o se ordene el cese de esta medida cautelar. Su finalidad es prevenir que el imputado desvíe sus valores financieros a favor de terceras personas, garantizando con ello la efectividad de esos recursos monetarios para reparar el daño a la víctima de la comisión del delito.

***e) Prohibición de salir sin autorización del país, de la localidad en la que se reside o del ámbito territorial que fije el Juez***

Es una medida cautelar, de naturaleza personal, pues se trata de una restricción a la libertad de tránsito del imputado; con su imposición se procura “neutralizar el riesgo de evasión a la acción de la justicia u obstaculización del proceso debido a la falta de localización, cuando la simple prohibición de salir de determinada circunscripción territorial, sea suficiente y proporcional a la magnitud de riesgo revelada mediante los indicios existentes”.<sup>66</sup>

En efecto, se trata de una medida cautelar que restringe la libertad de tránsito del imputado, al acotarla a determinados ámbitos territoriales, prohibiéndole de esta manera salir del país, del estado, del municipio o en su caso, de los espacios que para tal efecto fije el Juez de control. Su finalidad es asegurar la presencia del

---

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 15.

imputado durante el proceso penal, evitándose así la obstaculización del normal desarrollo de la investigación.

*f) Sometimiento al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada*

Se trata de una medida de cautela de naturaleza personal, controvertida por el alcance de sus efectos; pues investigadores como García Ramírez, refieren que esta medida es el *disfraz* del arraigo en materia penal, institución fuertemente debatida en el orden nacional e internacional.

La finalidad de esta medida, como su nombre lo indica, es el cuidado o vigilancia por parte de un tercero o de una institución, para “garantizar que el imputado no incurra en prácticas que faciliten conductas de riesgo”.<sup>67</sup> Sin embargo, el doctor García Ramírez, ha sostenido que pese al clamor nacional e internacional, el CNPP ha *disfrazado la figura del arraigo a través de esta medida cautelar*, cuya vigilancia está a cargo de una nueva institución –clave en el tema– conocida como Unidad de Medidas Cautelares; misma que será motivo de estudio en líneas subsecuentes.

En sentido similar continua exponiendo cómo es que en función de las graves condiciones de inseguridad que prevalecen en el país y de la necesidad de enfrentar con vigor la delincuencia organizada, ciertos investigadores hayan justificado la adopción de esta medida. Así, Moreno Cruz señala:

Si bien es cierto que con esta disposición se está ignorando el principio de presunción de inocencia, debe entenderse que es necesaria; el arraigo es atentatorio a derechos inherentes a la persona, pero considerando que se circunscribe a los hechos contemplados dentro del ámbito de delincuencia organizada, el arraigo con rango constitucional lo entiendo como una excepción

---

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 17.

justificable para combatir la inseguridad; es una medida dura, pero necesaria [...]»<sup>68</sup>

**g) *Prohibición de concurrir a determinadas reuniones o acercarse a ciertos lugares***

Esta medida cautelar, de naturaleza personal, consiste en prohibir que el imputado “asista o se acerque a lugares determinados o bien concurra a reuniones de tipo religioso, políticas o de esparcimiento, cuando las circunstancias del caso indiquen que tales conductas son las generadoras del riesgo para los bienes intraprosales”.<sup>69</sup>

Al respecto, consideramos que su imposición dentro del proceso penal, restringe el derecho del imputado a su libertad de tránsito y de reunión, al prohibirle acercarse a determinados lugares o concurrir a ciertas reuniones. Su finalidad es por lo tanto, proteger a la víctima u ofendido, testigos y demás intervinientes del proceso penal, por el peligro que pudiera llegar a representar el imputado para éstos.

**h) *Prohibición de convivir, acercarse o comunicarse con determinadas personas***

La imposición de esta medida de cautela, de naturaleza personal, se fundamenta cuando el imputado revela indicios sobre actos de molestia o agresión hacia la víctima o el ofendido. Su finalidad es la “prohibición de intimidar o molestar a la víctima en su entorno social, así como a cualquier integrante de la familia”<sup>70</sup> e intervinientes en el proceso, como peritos y testigos, sea que el imputado conviva, se acerque o se comunique con las personas que se encuentran en riesgo.

**i) *Separación inmediata del domicilio***

Esta medida cautelar, de naturaleza personal, consiste en proteger la seguridad de la víctima u ofendido, los testigos, o bien de la comunidad, cuando el

---

<sup>68</sup> García Ramírez, Sergio, *Temas del nuevo procedimiento penal...*, cit., p. 113.

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>70</sup> Villanueva Castilleja, Ruth, *op. cit.*, p. 24.

imputado “revele antecedentes de agresión física, verbal, psicológica, patrimonial, sexual o de cualquier otra índole similar, contra éstos y se hace necesario separar al agresor del domicilio para detener este tipo de agresiones”.<sup>71</sup>

***j) Suspensión temporal en el ejercicio del cargo público***

Evidentemente, tal y como su nombre lo refiere, es una medida cautelar de naturaleza personal, cuyo presupuesto lógico está dirigido a suspender el ejercicio del cargo a servidores públicos. Su imposición implica suspender temporalmente “el empleo, cargo o comisión del servidor público a quien se le atribuye la posible comisión de un delito con motivo del ejercicio del servicio público”<sup>72</sup>, evitando con ello la obstaculización del proceso.

***k) Suspensión temporal en el ejercicio de la actividad profesional o laboral***

Es una medida cautelar, de naturaleza personal, orientada a salvaguardar la integridad personal de la víctima u ofendido, testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal, por virtud del riesgo procesal que representa la actividad profesional o laboral que ejerce el imputado. Con su imposición se busca suspender la continuación del desempeño en la actividad profesional o laboral del imputado para evitar el riesgo procesal existente.

***l) Colocación de localizadores electrónicos***

Esta medida cautelar, de naturaleza personal, se refiere a la estricta vigilancia sobre la ubicación del sujeto imputado, pero “sin las molestias para el vigilado o el gasto desproporcionado para el Estado, que implicaría ser supervisado en forma

---

<sup>71</sup> Ovando Ramón, Ludwig, *op. cit.*, p. 20.

<sup>72</sup> Chacón Rojas, Oswaldo, *Las medidas cautelares en el procedimiento penal acusatorio*, México, Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, p. 151.

continua y personal por agentes de seguridad pública”.<sup>73</sup> Su finalidad es tener certeza sobre la ubicación del imputado sujeto a esta medida y evitar con ello se sustraiga de la acción de la justicia.

***m) Resguardo en su propio domicilio***

Se trata de una medida cautelar, de naturaleza personal, consistente en el internamiento del imputado en su domicilio particular. Su finalidad es garantizar la comparecencia del imputado en el procedimiento y evitar la obstaculización del normal desarrollo de la investigación; sin embargo, “debido a que estrictamente no se contempla como prisión preventiva, es susceptible de complementarse con otras medidas que garanticen la neutralización del riesgo detectado”,<sup>74</sup> valorándose con ello los riesgos procesales que se pretenden proteger.

En efecto, una novedad plausible del Código Nacional de Procedimientos Penales se contiene en su artículo 166, pues en él se prevé la aplicación de la prisión preventiva en el domicilio del imputado en ciertos supuestos, sea una persona mayor de setenta años de edad, padezca una enfermedad grave o terminal, o bien, de mujeres embarazadas en período de lactancia.

***n) Prisión preventiva***

Esta medida cautelar no solo es la última opción por ubicación numérica para ser impuesta por parte del Juez de control, sino que es la *ultima ratio* en la aplicación de un derecho penal de mínima intervención en la vida de los ciudadanos, esto como una característica de los estados democráticos de derecho.<sup>75</sup> Se trata de una medida cautelar, evidentemente de naturaleza personal, encaminada a la "privación de la libertad que sufre quien no ha sido sentenciado, con objeto de asegurar su

---

<sup>73</sup> Ovando Ramón, Ludwig, *op. cit.*, p. 23.

<sup>74</sup> *Ibidem*, p. 24.

<sup>75</sup> Valadez Díaz, Manuel, *op. cit.*, p. 121.

presencia durante el proceso penal”.<sup>76</sup> Sin embargo, pese a que su uso es uno de los temas más controvertidos –como estudiaremos en líneas próximas–, esta medida cautelar tiene como finalidad asegurar la efectividad de una eventual sentencia condenatoria, evitando que el imputado se sustraiga de la acción de la justicia, y con ello, se obstaculice el proceso.

Sin embargo, uno de los temas sobre su imposición, es el referente a su abuso –por ordenarse oficiosa–, pues “no solo 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”.<sup>77</sup>

En este contexto, es claro que todos estos años hemos sido testigos tanto del uso exorbitante que se ha venido haciendo de la prisión preventiva, como de los cruciales problemas sobre su imposición, sobretodo porque difícilmente se podrá justificar la prisión de quien es *presuntamente inocente*. Como escribe el doctor García Ramírez: se trata en verdad, de un anticipo de la sanción que pudiera

---

<sup>76</sup> Gutiérrez Contreras, Juan Carlos, “Prisión preventiva en México. Estándares desarrollados por la jurisprudencia de los órganos internacionales de protección de derechos humanos”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, t. IX: Derechos Humanos y Tribunales Internacionales, p. 138.

<sup>77</sup> Ramírez Gutiérrez, Fabiola y Zenteno López, Ruth, *Impacto de la reforma penal en las medidas cautelares en Chihuahua y Estado de México*, México, Editorial El Recipiente, 2015, Colección Observatorio Ciudadano del Sistema de Justicia: Arraigo, Medidas Cautelares y Ejecución Penal, p. 7.

imponérsele, o que nunca se impondrá si se le declara inocente de los cargos que provocaron la adopción de la medida.<sup>78</sup>

Tan solo si analizamos los índices de estas medidas alternativas a la privación de la libertad, es claro que existe en ellas un uso mínimo o en su caso una inaplicación en la práctica del día a día en los Juzgados penales. Habida cuenta que son medidas que, a diferencia de la prisión preventiva, limitan en un grado menor, los derechos fundamentales del imputado; de ahí que consideremos que se les debería conferir la importancia que merecen dentro del proceso penal, especialmente para hacer de su aplicación un verdadero estudio de proporcionalidad y racionalidad sobre la necesidad de cautela, a la luz de los estándares internacionales de Derechos Humanos.

---

<sup>78</sup> García Ramírez, Sergio, *Temas del nuevo procedimiento penal...*, cit., p. 100.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### LA PRISIÓN PREVENTIVA EN MÉXICO ¿UNA EXCEPCIÓN?

[...] Siendo una especie de pena la privación de la libertad, no puede preceder a la sentencia, sino en cuanto la necesidad obliga. La cárcel es solo la simple custodia de un ciudadano hasta tanto sea declarado reo, y esta custodia siendo por su naturaleza penosa, debe durar el menor tiempo posible y debe ser la menos dura que se pueda [...]

Cesare Beccaria <sup>79</sup>

#### 2.1. Consideraciones preliminares

Para nadie resulta extraño que han pasado poco más de nueve años desde la publicación de aquella famosa reforma constitucional en materia penal, y no obstante, todavía existen piezas fundamentales por cortar y confeccionar. La tarea no es sencilla y no termina con ello. Y entonces vemos como en los últimos meses -imagínese usted lo complicado del tema- el ex Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Miguel Ángel Mancera Espinosa, se ha encargado en señalar frente a los medios de comunicación que el nuevo sistema penal es el culpable de la salida de más delincuentes a la calle.<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> Beccaria, Cesare, *Tratado de los delitos y de las penas*, trad. de Manuel Martínez Neira, España, Universidad Carlos III de Madrid, 2015, p. 46.

<sup>80</sup> Expresión expuesta en el "Foro para el Fortalecimiento del Sistema Procesal Penal", de la Comisión de Seguridad y Justicia de la Conferencia Nacional de Gobernadores, celebrado en la Ciudad de México, el día 04 de julio de 2017. Señalando textualmente: "[...] Bueno, hay un incremento [en la inseguridad] que obedece a que tenemos muchas más personas que antes estaban en prisión, ese es un factor, pero es un factor nacional. Hoy la Ciudad de México tiene 12 mil o más



E incluso el propio Comisionado Nacional de Seguridad Pública, Renato Sales Heredia, se ha mantenido en términos similares y ha expresado públicamente –sin el menor de los problemas– que "si un homicida es liberado, volverá a matar", culpando a los Jueces de liberar a los delincuentes considerados los más peligrosos para la sociedad. Sin embargo, en esta investigación no pretendemos calificar tales manifestaciones como políticas o técnicas, sino simplemente tomarlas como referencia entre muchas otras voces públicas que parecen expresar un sentir generalizado de que la nueva justicia penal abona en favor de la impunidad.

Que si los índices de violencia se disparan en todo el país es culpa del sistema de justicia penal. Que si la percepción ciudadana de inseguridad crece día con día también es culpa del sistema de justicia penal. Críticas evidentemente fuertes no solo por su connotación sino también por sus emisores, los que después de poco más de nueve años de su instrumentación dicen que no funciona, que no produce resultados, que en vez de castigar a criminales termina por soltarlos.

Esto por supuesto capta nuestro interés y preocupación, pues si bien probablemente solo se traten de posturas que pretenden ser socialmente correctas frente a una ciudadanía lastimada por los elevados índices de inseguridad, no se debe también descartar la posibilidad de que se traten de criterios que continúen aferrados a viejas prácticas del sistema tradicional, esos que pugnan por el encierro y más encierro. "Y si de lo que hablamos es de mejorar la justicia de un país, tan importante es tener a los delincuentes encerrados, como no tener inocentes en las cárceles".<sup>81</sup>

---

presos que estaban en prisión preventiva o purgando una pena, y ahora están fuera. Nuestro sistema penitenciario tenía 42 mil personas en prisión, hoy tiene 30 mil [...]"

<sup>81</sup> Gómez Pérez, Mara, "La prisión preventiva en el nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales", en García Ramírez, Sergio e Islas de González Mariscal, Olga (coords.), *El Código Nacional de Procedimientos Penales. Estudios*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 258.

Y en este punto, no se vale que nuestra clase política pretenda hasta este momento, venir a ponerse un título de honorabilidad; cuando esa misma clase política ha venido evadiendo su responsabilidad y simplemente se ha limitado en crear <islas de responsabilidad><sup>82</sup> señalando que el sistema penal es el culpable; culpable de la inseguridad; culpable de la violencia y culpable de la impunidad. ¡No se vale! Parece ser que nuestras autoridades se han valido de las deficiencias del sistema para salir a la luz pública y vociferar con el simplismo de siempre, más mano dura, más cárcel y más prisión.

Sin embargo, en vez de proponer una solución de fondo a todas estas deficiencias, tal vez empleando más capacitación a sus operadores, pareciera ser que nuestras autoridades siguen enfocándose y redoblando esfuerzos en un solo tema: imponer más prisión preventiva; como si fuera ésta una pócima mágica que pondrá fin a estos problemas.

Y entonces se vuelve necesario poner énfasis en lo que sí importa. La solución no se encuentra en más prisión y más cárcel; es necesario entender que el problema no es el sistema sino las fallas en su instrumentación; entre ellas, que los policías empleen la tortura como una práctica habitual para obtener sus declaraciones; o que el ministerio público no sepa integrar una carpeta de investigación; e incluso la falta de preparación de defensores y abogados postulantes. No, no todo es culpa del sistema.

Y en este sentido, lo que más preocupa no solo es el hecho de salir públicamente y señalar culpables, sino de que se promueva y se incite una cultura

---

<sup>82</sup> Expresión sostenida por el propio ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis María Aguilar Morales, en el "Primer Congreso Nacional de Operadores del Sistema de Justicia Penal: Retos en la evaluación y seguimiento para la consolidación", celebrado en la Ciudad de México, los días 11 y 12 de mayo de 2017.

de encarcelamiento; cuando de nada sirve a nuestra sociedad encerrar a más personas si al salir vuelven a cometer ese u otros delitos. Solo cuestiónese usted, en el peor de los escenarios si se envía a una persona a prisión por haber cometido un delito menor ¿Que va a suceder con él? Sí, está usted en lo correcto, es muy probable que dentro de la cárcel se convierta en un delincuente de mayor impacto, pues si no era peligroso, en ella seguro se convierte, por su relación con redes más sofisticadas del crimen.

## **2.2. Los excesos de la Prisión Preventiva: encarcélalos primero, investigalos después**

En nuestro país, el uso de la prisión preventiva ha puesto en evidencia el que fue y continúa siendo uno de los temas más controvertidos en el sistema penal mexicano. Pues tal parece su uso inmediato continúa ordenándose como sucedía en el sistema tradicional. En el cual, por cierto, “era común” que el presunto responsable permaneciese tras las rejas mientras transcurrían los años en resolverse su proceso; e incluso, en no pocas ocasiones se ordenaba su libertad por no haberlo encontrado culpable, ¡después de años en prisión sin recibir sentencia!

Paralelo a ello, no es difícil imaginar las graves consecuencias que supone para una persona tanto en su entorno familiar como en su prestigio social, empleo, salud y para su autoestima, el encontrarse ¡durante años! en una prisión conviviendo con verdaderos delincuentes. Quedando estigmatizado de por vida, solo por enfrentar un proceso instaurado en su contra privado de su libertad, soportando una pena sin condena, una pena sin sentencia. Tan solo reflexiónense los verdaderos costos emocionales, familiares y económicos que han pagado miles de personas como resultado de su estancia en la prisión sin recibir una sentencia.

Luego entonces, si no había sido condenado ¿Por qué motivo debía permanecer en prisión? Fundamentalmente porque en el proceso penal la prisión preventiva se reconocía como una práctica habitual.

Tan solo para imponerse bastaba que el Ministerio Público invocara el tipo y pena máxima del delito para valerse de su oficiosidad constitucional. En efecto, para nadie es extraño el uso inmediato y sin discusión que se hace de la prisión preventiva por establecerse oficiosa en la norma constitucional, pues en ella frecuentemente van inmersas las serias deficiencias en la investigación del delito y el combate a la delincuencia por parte de la Fiscalía. No obstante, de continuar existiendo una “sensación de inseguridad ciudadana que deviene en impunidad y en la exigencia de más mano dura”.<sup>83</sup>

Sin embargo, con las últimas reformas suscitadas en todo el sistema penal en México, fue evidente esta problemática por controlar su uso e incentivar que se tomaran otras medidas cautelares menos gravosas para el imputado, pero que pudieran producir los mismos efectos que la prisión para los fines del proceso. Para prueba de ello, solo basta examinar el numeral 155 del citado Código Nacional, el cual enlista en trece fracciones una serie de medidas cautelares diversas a la prisión preventiva; reconocidas por el foro nacional como un extenso y novedoso elenco, pero con cierta particularidad: inaplicado en el día con día de los Juzgados.

En este contexto, resulta evidente que la prisión preventiva es en sí misma, sumamente polémica por lesionar uno de los derechos fundamentales más preciados del ser humano: su libertad; entendida ésta como un derecho fundamental de la persona, inherente a su dignidad humana y reconocido por la norma constitucional. En la práctica es pues la privación de la libertad "un cautiverio del

---

<sup>83</sup> Duce J., Mauricio, “La prisión preventiva y su contrarreforma en América Latina”, en Cabezón P., Andrea (coord.), *Prisión preventiva en América Latina: enfoques para profundizar el debate*, Santiago, Chile, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2013, p. 65.

que se vale el Estado para que el imputado continúe su proceso encarcelado, cumpliendo una sanción previa”.<sup>84</sup>

Esto se recrudece más, cuando en la práctica constatamos que la prisión preventiva poco a poco ha ido separándose de su naturaleza cautelar y de su carácter excepcional, minimizando por completo sus fines procesales. Todo parece indicarnos que el legislador es el responsable de conferirle una serie de funciones que van más allá de sus fines cautelares, llegándose incluso a emplear como una medida para prevenir el delito en respuesta al peligro potencial que suponen ciertas personas. En efecto, todos estos años esta medida cautelar ha sido una herramienta de control y protección social ante probables delincuentes considerados los más peligrosos y temibles para la comunidad.

En este punto, todo parece indicarnos que el legislador le ha otorgado una extensión y contenido que va más allá de su naturaleza cautelar. Sin embargo, con ello, no sólo resulta violatorio el principio constitucional de presunción de inocencia, sino, además, se evidencia de por medio "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".<sup>85</sup>

Esta situación no es privativa de nuestro país, sino que se presenta en muchas regiones latinoamericanas, como lo ha puesto de manifiesto la Comisión

---

<sup>84</sup> Embris Vázquez, José Luis y Pastrana Berdejo, Juan David, “Tópicos de la prisión preventiva”, en Embris Vázquez, José Luis y Fuentes Cerdán, Omar (coords.), *Arraigo y Prisión Preventiva: doctrina, legislación, jurisprudencia y formularios*, 2 da. ed., México, Editorial Flores, 2016, p. 232.

<sup>85</sup> Ramírez Gutiérrez, Fabiola y Zenteno López, Ruth, *Impacto de la reforma penal en las medidas cautelares en Chihuahua y Estado de México*, México, El Recipiente, 2015, Colección Observatorio Ciudadano del Sistema de Justicia: Arraigo, Medidas Cautelares y Ejecución Penal, p. 7.

Interamericana de Derechos Humanos, la cual ha sido clara al manifestar en su Informe sobre el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas, lo siguiente:

Toda disposición que ordene la aplicación obligatoria de la prisión preventiva por el tipo de delito deberá ser derogada. El uso no excepcional de la prisión preventiva es uno de los problemas más graves y extendidos que enfrentan los Estados miembros de la OEA en cuanto al respeto y garantía de los derechos de las personas privadas de libertad. El uso excesivo o abusivo de esta medida es uno de los signos más evidentes del fracaso del sistema de administración de justicia, y es una situación inadmisibles en una sociedad democrática, en la que se respete el derecho de todo ciudadano a la presunción de inocencia.<sup>86</sup>

Por otro lado, esto se torna más preocupante, si nos referimos a su oficiosidad constitucional, procedente en el listado de delitos previstos en el numeral 19 de la norma fundamental, cuya voz y contenido reza al tenor siguiente:

[...] 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 los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.<sup>87</sup>

Como se observa, el listado citado si bien es limitativo en un primer término, no lo es así si se entra en el fondo de la cuestión; pues si examinamos los cuatro últimos supuestos previstos, con ellos se permite incorporar una importante suma

---

<sup>86</sup> Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas 2013, Comisión Interamericana de Derechos Humanos–Organización de los Estados Americanos, Ser. L/V/II, Doc. 46/13, de fecha 30 de diciembre de 2013. Tomado de: <<http://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/pdfs/Informe-PP-2013-es.pdf>>.

<sup>87</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de septiembre de 2017.

de delitos y catalogarse como graves. Se es, en este punto ¡cómplice de una supuesta presión social a través de la cual la propia norma constitucional, permite privar la libertad a una persona que no ha sido declarada definitivamente culpable en sentencia firme!

Luego entonces, cabría cuestionarse ¿Cuál es la finalidad que persigue la privación de la libertad en estos supuestos normativos? Evidentemente, se trata de sustraer al inculpado de la sociedad en forma encubierta, bajo el amparo de una medida cautelar.<sup>88</sup> Así, cualquier persona procesada por cierto delito calificado como grave, debe someterse inmediatamente a prisión preventiva, sin que haya oportunidad de impugnar o discutir la conveniencia o no de esta medida.

Sin embargo, no conforme con ello, el citado precepto constitucional va todavía más allá y rebasa la naturaleza de esta institución procesal, cuando prevé como presupuesto de procedencia: a) los casos en los cuales otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio; b) el desarrollo de la investigación; c) la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad; y d) cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso.

Estos presupuestos de procedencia son en nuestra consideración, motivo de fuerte crítica, pues ciertos de ellos se apartan completamente de los fines procesales de naturaleza cautelar. En consecuencia, es necesario plantear el siguiente cuestionamiento ¿Qué casos resultarían procedentes para considerar que la medida cautelar va a proteger a la comunidad? Evidentemente, en este caso se está a merced de la discrecionalidad del Juez, pues ni de la exposición de motivos de dictámenes se desprenden con claridad los alcances de tal supuesto. Cuando en el caso concreto, lo que si se debe de proteger es la integridad personal de las víctimas u ofendidos, extendiéndose esta protección incluso, a los demás

---

<sup>88</sup> González Chévez, Héctor, *Las medidas cautelares...*, cit., p. 134.

intervinientes del proceso, como pueden ser los testigos, peritos o servidores públicos.

En el caso concreto, cuando se advierta que la libertad del inculpado pudiese representar un serio peligro para la integridad de la víctima o el ofendido, por ejemplo, en caso de recibir amenazas o intimidaciones, si alguna medida cautelar distinta no es suficiente para evitar ese peligro, lo recomendable sería decretar la privación provisional de la libertad.

En la misma sintonía, se encuentra también el último de estos presupuestos procesales, referente a la reiteración delictiva del indiciado. Se trata, en suma, de un presupuesto que tampoco es propio de la naturaleza de una medida cautelar, pues le confiere al Juzgador un margen demasiado estrecho para decretar otra medida distinta de la prisión preventiva, vulnerándose con ello su principio de excepcionalidad.<sup>89</sup> Luego entonces, la pregunta que habrá de responderse es ¿Si por el solo hecho de reiterar la conducta delictiva, es viable decretar la prisión preventiva en forma inmediata y sin discusión? Ciertamente creemos que no; debe existir forzosamente una verdadera necesidad de cautela, y como tal, ser demostrada por el Ministerio Público; "por mucho que se diga que un delincuente habitual tiene mayores razones para sustraerse de la acción de la justicia".<sup>90</sup> Todo lo anterior nos lleva a concluir que el panorama no es del todo fácil. Al contrario, existen muchas variables que demuestran la debilidad en materia del control de la prisión preventiva y el respeto al principio constitucional de presunción de inocencia. Se tratan de fallas en el sistema normativo que, acompañadas de una mala implementación, pueden desembocar en un fracaso o en resultados insatisfactorios del sistema acusatorio en México.<sup>91</sup>

---

<sup>89</sup> *Ibidem*, p. 135.

<sup>90</sup> *Ídem*.

<sup>91</sup> Guillen López, Raúl, "La Prisión Preventiva Oficiosa: consideraciones sobre su evolución y regulación normativa", en García Peña, José Heriberto y Godínez



### 2.3. Los debates parlamentarios respecto a la Prisión Preventiva Oficiosa

Ha transcurrido poco más de un año de que el sistema penal acusatorio entrara en vigencia en todo el territorio nacional. Y como todo sistema, el proceso de implementación, tanto a nivel nacional como estatal, ha sido complicado, con resultados poco óptimos y visibles. No obstante, todo parece indicarnos que la consolidación de este sistema no termina aún de concretarse, pues en últimas fechas se han venido presentado en el Congreso de la Unión, ciertas iniciativas de ley que merecen nuestro estudio y reflexión.

En este contexto, el quince de diciembre de dos mil dieciséis fue presentada en el Senado de la República, una iniciativa<sup>92</sup> que propuso una serie de modificaciones a nuestra norma constitucional, para entre otros puntos relevantes, suprimir el arraigo, la prisión preventiva oficiosa y en una lógica de economía procesal, la vinculación a proceso. Esta iniciativa, fuertemente respaldada por organizaciones sociales, se presentó como una propuesta ciudadana impulsada por la Red Nacional de Organizaciones Civiles de apoyo a los Juicios Orales y el Debido Proceso [RENACE], con el propósito de establecer un marco que permita la consolidación del sistema penal en México:

Y es que las soluciones adoptadas en 2008 para conformar la base del sistema procesal acusatorio, todavía están fuertemente influenciadas por una fuerte cultura inquisitiva que no se compadece con las características de los sistemas procesales propios de un Estado constitucional de derecho. Son diversas las instituciones que

---

Méndez, Wendy Aidé (coords.), *Temas actuales del derecho: el derecho ante la globalización*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, p. 327.

<sup>92</sup> Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia penal; presentada por los senadores Cristina Díaz Salazar, Angélica de la Peña Gómez, Fernando Yunes Márquez, Roberto Gil Zuarth, entre otros. Disponible en la Gaceta LXIII/2PPO-71/68239 del Senado de la República.

permanecieron incorporadas al sistema y que, con el paso de los años, han mostrado ser inconsistentes [...] <sup>93</sup>

En efecto, en la exposición de motivos de esta iniciativa, la senadora Cristina Díaz Salazar y otros, propusieron la derogación del tercer párrafo del artículo 19 Constitucional, con la explicación de que, más allá de ser la prisión preventiva una medida cautelar, se trata en todo caso, de una pena anticipada que se encuentra en contradicción directa con el numeral 20, apartado B, fracción I, de nuestra Norma Fundamental; precepto en el cual se consagra el derecho fundamental a la presunción de inocencia. Con ello esta iniciativa propone los siguientes cambios:

Texto vigente	Texto propuesto
<p>Artículo 19.- Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.</p> <p>El Ministerio Público solo 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>Artículo 19.- Derogado.</p> <p>Solo podrán imponerse medidas cautelares con arreglo a los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y subsidiariedad para garantizar la comparecencia del imputado en el proceso, el desarrollo de la investigación y la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad.</p>

<sup>93</sup> *Ídem.*

<p>La ley determinará los casos en los cuales el juez podrá revocar la libertad de los individuos vinculados a proceso.</p>	<p>Para la aplicación de medidas cautelares la parte acusadora deberá justificar la probabilidad de la existencia del hecho que la ley señale como delito y de la intervención de la persona en él. La sentencia definitiva deberá guardar congruencia con el hecho o hechos formulados en la acusación.</p>
---	--

Evidentemente, se trata de una iniciativa presentada como pocas veces en el Senado de la República; resulta hasta en cierto sentido extraño e insólito creer que nuestros legisladores realicen este tipo de propuestas de talante blando y protector en beneficio de los imputados; pues contrario a ello, en la agenda legislativa en su mayoría prevalecen las que proponen y pugnan por el encarcelamiento como el único medio de solución en esta materia. Esta iniciativa de reforma obedece desde luego, a dos de los objetivos rectores que se pretendían con el sistema penal de corte acusatorio en México: por una parte, racionalizar el uso excesivo de la prisión preventiva, y por otra, reconocer como principio constitucional el derecho humano a la presunción de inocencia.

En estos términos, cabe recordar que la presunción de inocencia es, como lo señala el doctor Reyes Barragán, una figura procesal que implica que nadie puede ser declarado culpable si no se le demuestra una conducta que merezca perder su libertad o un derecho.<sup>94</sup> Así, este principio que en materia procesal penal impone la obligación que tiene el Ministerio Público sobre la carga de la prueba, es un derecho fundamental que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce y garantiza en general, cuyo alcance trasciende la órbita del debido proceso, pues con su aplicación se garantiza la protección de otros derechos

---

<sup>94</sup> Reyes Barragán, Ladislao Adrián, "Las antinomias constitucionales de la Seguridad Pública", en González Chávez, Héctor (coord.), *Seguridad Pública, Presupuesto y Derechos Humanos*, México, Fontamara, 2016, p. 83.

fundamentales como son la dignidad humana, la libertad, la honra y el buen nombre, que podrían resultar vulnerados por actuaciones penales o disciplinarias irregulares.<sup>95</sup>

En este orden de ideas, esta iniciativa también pone de manifiesto el que exista y se demuestre verdaderamente una necesidad de cautela. Lo cual, procedería no por mandato constitucional, sino por medio de un examen de ponderación de derechos que realice el Juez. En particular, somos partidarios de ella pues consideramos que se trata de una buena iniciativa de Ley que permitiría delimitar el uso de la prisión preventiva y en consecuencia imponerla solo de forma excepcional. Si esto no sucede así, el derecho de toda persona a que se presuma inocente mientras no se declare su culpabilidad, seguirá violentándose, y con ello, seguirán permaneciendo intactos los elevados índices de personas reclusas en la espera y con el anhelo de recibir su sentencia.

Sin embargo, contrario a la propuesta anterior, el nueve de febrero de dos mil diecisiete,<sup>96</sup> los diputados César Camacho Quiroz y Álvaro Ibarra Hinojosa, presentaron una iniciativa de reforma al Código Nacional de Procedimientos Penales, para aumentar el catálogo de delitos por los que procede la prisión preventiva oficiosa; iniciativa que no despertó mucho interés público, pero que de aprobarse impactaría sustancialmente en nuestro sistema penal, principalmente en nuestro sistema penitenciario.

---

<sup>95</sup> Tesis 2 a. XXXVI/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1186.

<sup>96</sup> Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales. *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, año XX, número 4716-VI, jueves 9 de febrero de 2017. Tomado de: <<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2017/feb/20170209-VI.html#Iniciativas>>.

Este comentario se formula a propósito del rezago institucional de este sistema, principalmente por los constantes señalamientos derivados de las condiciones en las que se encuentran la mayor parte de las cárceles mexicanas, caracterizadas por sobrepoblación, hacinamiento, corrupción, autocontrol y violencia;<sup>97</sup> condiciones que evidentemente impiden atender de forma adecuada a un por demás creciente número de internos.

En efecto, pareciera ser que el legislador es necio y se empeña en suprimir el carácter excepcional de la prisión preventiva, y no solo eso, sino que también pretende convertirla en regla general con la ruin excusa de que vivimos en una sociedad cambiante, en la cual:

[...] se estima necesario adecuar la legislación al reclamo de la sociedad respecto de la obligación del Estado de garantizar la integridad de las personas y la convivencia pacífica, así como el

---

<sup>97</sup> En relación con este tema, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en su "Informe sobre los Derechos Humanos de las personas privadas de la libertad en las Américas", publicado el 31 de diciembre de 2011, señalando lo siguiente: "21. El derecho a la integridad personal de los presos también puede verse vulnerado por las graves condiciones de reclusión en las que se les mantiene. En este sentido, el hacinamiento, genera una serie de condiciones que son contrarias al objeto mismo de la privación de libertad como pena. El hacinamiento, aumenta las fricciones y los brotes de violencia entre los reclusos, propicia la propagación de enfermedades, dificulta el acceso a los servicios básicos y de salud de las cárceles, constituye un factor de riesgo para la ocurrencia de incendios y otras calamidades, e impide el acceso a los programas de rehabilitación, entre otros graves efectos. Este problema, común a todos los países de la región es a su vez la consecuencia de otras graves deficiencias estructurales, como el empleo excesivo de la detención preventiva, el uso del encarcelamiento como respuesta única a las necesidades de seguridad ciudadana y la falta de instalaciones físicas adecuadas para alojar a los reclusos".

respeto a los derechos humanos, subrayándose el principio de presunción de inocencia [...]

A este respecto, se considera procedente y necesario modificar el Código Nacional de Procedimientos Penales para establecer que, además de los casos excepcionales existentes en el referido ordenamiento, procederá prisión preventiva oficiosa por los delitos que señalen las Leyes Federal de Armas de Fuego y Explosivos, Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos y de Migración, así como en el Código Penal Federal, por atentar contra de la seguridad de la nación o el libre desarrollo de la personalidad [...]

Específicamente, la propuesta consiste en incorporar como medida cautelar la prisión preventiva oficiosa para los delitos de portación y acopio de armas de uso exclusivo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada; tráfico de personas, así como para el delito de sustracción de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, y de financiamiento al terrorismo, debido a su alto nivel de peligrosidad, incidencia y repercusión social como meritorios de la máxima medida cautelar [...]

La necesidad de estas adiciones obedece a la constante exigencia de la sociedad para que se garantice su integridad, la convivencia pacífica y el respeto de sus derechos fundamentales.

Como se observa, esta iniciativa pretende extender el listado verdaderamente enciclopédico que contiene el numeral 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual no es en sí mismo corto, si a éste le sumamos el catálogo de delitos graves en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud previstos en el Código Penal Federal. Por si esto fuera poco, esta iniciativa se vale, según se establece, del alto nivel de peligrosidad, incidencia y repercusión social en los delitos de:

- ❖ Portación y acopio de armas de fuego de uso exclusivo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada;
- ❖ Tráfico de personas;
- ❖ Sustracción de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos; y
- ❖ Financiamiento al terrorismo.

En este punto, cabría cuestionarnos entonces ¿Ahora es suficiente con catalogar que cierto delito es socialmente peligroso para incluirlo en prisión preventiva? En efecto, según lo refieren sus promotores, esta iniciativa evitaría que las personas se den a la fuga mientras enfrentan su proceso penal, con la única excusa de que se tratan de delitos característicos del crimen organizado y que por el simple hecho de relacionarse con él, basta para considerarlos dentro de las hipótesis de prisión preventiva.

Lo cual preocupa y preocupa mucho, pues evidentemente esta iniciativa dista mucho de estar a favor de la presunción de inocencia y de la libertad personal. Y en su lugar, promueve el encarcelamiento como única respuesta a una supuesta exigencia social y a una convivencia pacífica. En este punto, es necesario entonces transitar de las propuestas autoritarias de este tipo a iniciativas modernas, cuyo propósito sea atacar los problemas de fondo y eliminar los retrocesos del sistema inquisitivo; esos que nos ha costado tantos recursos y tiempo intentar dejar atrás.

Sin embargo, no conforme con ello, el cuatro de julio de dos mil diecisiete, la diputada federal María Cristina Teresa García Bravo del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó con bombos y platillos ante la Cámara de Diputados, una nueva iniciativa<sup>98</sup> que pretende endurecer más las normas procesales, pues propone categóricamente que se sume el delito de Posesión y Portación de arma de fuego sin el permiso correspondiente, como una fracción más al listado de delitos merecedores de prisión preventiva oficiosa, previsto en el numeral 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

En nuestra perspectiva, esto no solo se trata de incorporar una fracción más, sino va más allá de ello; si esta iniciativa se llegase a aprobar se estaría consintiendo

---

<sup>98</sup> Iniciativa con Proyecto de Decreto que adiciona una fracción XII al artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Disponible en la Gaceta LXIII/2SPR-19/73187 de la Comisión Permanente del Senado de la República.

una vez más que el encarcelamiento es el único medio efectivo del Estado para asegurar los fines del proceso. Así, se expone en lo conducente:

[Esta iniciativa] busca fortalecer las medidas preventivas para evitar el uso de las armas de fuego ilegales dentro y fuera del domicilio, tomando en cuenta el peligro que representa la comisión de este delito, que suele ser de lo que más comete la delincuencia organizada y el narcotráfico.

[...]

Se estima que, ante la crisis de inseguridad y la proliferación de armas de fuego ilegales en nuestro país, se puede afirmar que durante los últimos años se ha incrementado la comisión de delitos de alto impacto, tales como robos en todas sus modalidades, homicidios, extorsiones, secuestros, entre otros, donde se utilizan armas de fuego.

[...]

Con base en lo anterior, actualmente la mayoría de delincuentes que portan armas de fuego ilegales y son puestos a disposición de los jueces de control, lejos de enfrentar sus procesos penales en prisión, los enfrentan en libertad, derivado de que en el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, no se prevé la prisión preventiva oficiosa para los imputados por este delito, lo cual puede ocasionar que este delito puede ser el precedente de un delito de alto impacto, y que para entonces, el imputado se encuentre lejos de responder por el delito cometido. Por eso, es importante que quien porte o pose armas sin el permiso correspondiente de la Secretaría de la Defensa Nacional, permanezca privado de su libertad durante el tiempo que dure el proceso acusatorio, bajo la modalidad de prisión preventiva oficiosa.<sup>99</sup>

Para finalmente quedar como sigue:

---

<sup>99</sup> *Ídem.*



Texto del Código Nacional de Procedimientos Penales	Texto propuesto
Artículo 167. Causas de procedencia I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI	XII. Portación, posesión e introducción clandestina de armas de fuego ilegales de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, previsto en el artículo 81, 82, 83, 83 Bis, salvo en el caso del inciso i) del artículo 11; 83 Ter, fracción II y III; 84 y 84 Bis, párrafo primero, de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos

Es evidente que se trata de un criterio muy discutible y que no compartimos. Nuestro Poder Legislativo en lugar de proponer una solución viable para frenar esta situación, se ha encargado de poner más sal a la herida, pues se empeña en seguir calificando a la prisión preventiva como una herramienta de control social; cuando no es así, o por lo menos, no debiera ser así. Si lo vemos desde otra perspectiva, esta iniciativa violenta a todas luces los principios de presunción de inocencia y por supuesto el principio de proporcionalidad; pues no habría un debate de por medio entre las partes para imponerla.

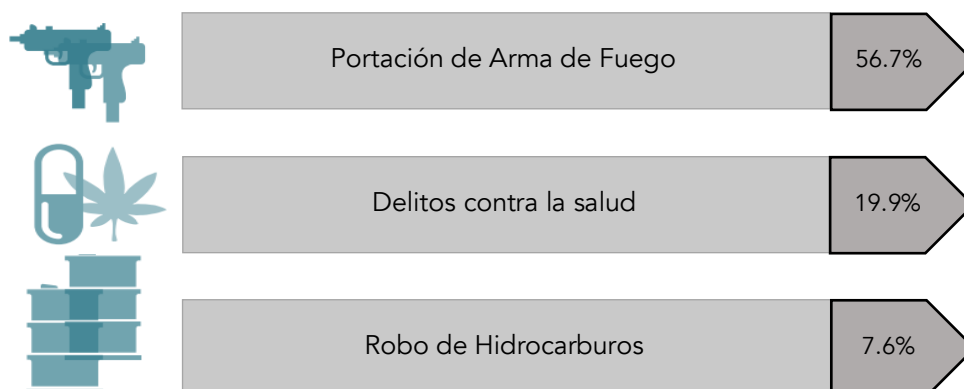
En este sentido, imaginemos en el peor de los escenarios que esta iniciativa se llegase a aprobar ¿Existe evidencia que compruebe que con seguir privando de la libertad a cientos de personas habría una disminución en los elevados índices de inseguridad de nuestro país? Ciertamente no. Contrario a ello, lo que si tendríamos sería un Ministerio Público relevado de su obligación para comprobar ante el Juez de control si verdaderamente existe o no una necesidad de cautela; tendríamos a Jueces liberados del dilema que implica decidir si deben o no enviar a una persona a prisión preventiva; también tendríamos más supuestos en nuestra Constitución Política que estarían en evidente contradicción con el principio de presunción de inocencia; sin embargo para nuestra clase política esto parece que cada vez importa menos.

En este contexto, existen pues posturas encontradas entre los que consideran que debe haber una reforma para extender el catálogo de delitos graves y evitar

que los imputados puedan llevar su proceso en libertad, y existen otros que simplemente piden tiempo para que el sistema se consolide pues para ellos las deficiencias del sistema penal recaen en la falta de capacitación de sus operadores. Sin embargo, cual es la incidencia del delito de Portación de arma de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea; en el fuero federal; pues como se señaló nuestros legisladores pretenden incorporarlo dentro de los supuestos normativos de prisión preventiva oficiosa; veamos:

Según estadísticas oficiales de la Unidad de Consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio [NSJPA] del Consejo de la Judicatura Federal, en 2017 los tres principales delitos materia de causas penales, a nivel federal fueron:

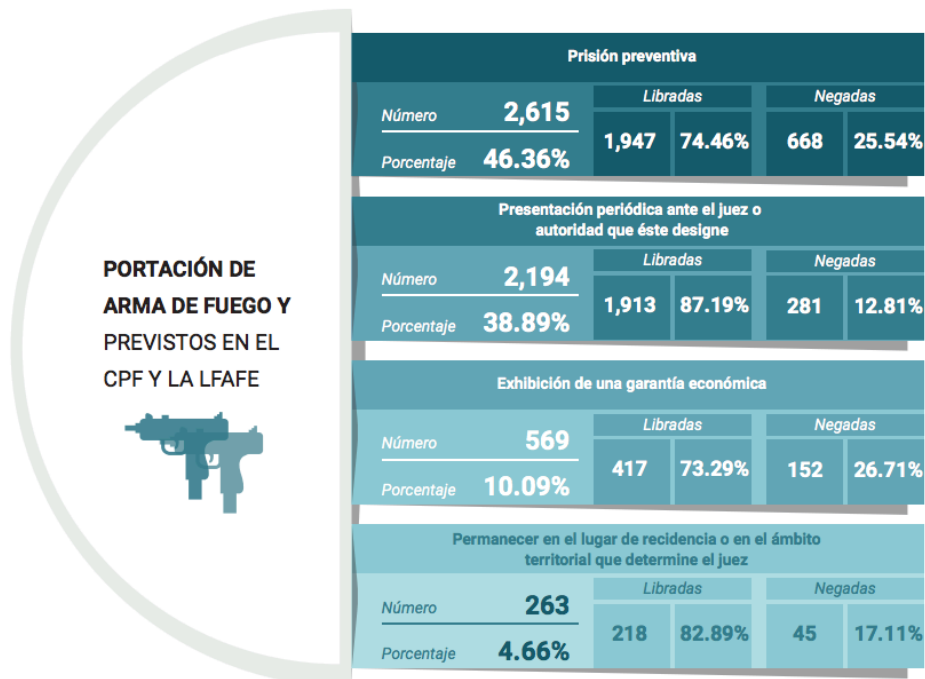
Ilustración 1. Delitos por causas penales del NSJP



Fuente: Tercer informe al Congreso de la Unión para los fines previstos en el artículo décimo tercero transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales. Consejo de la Judicatura Federal, diciembre de 2017. Tomado de: <<http://www.cjf.gob.mx/reformas/#Publicaciones-InfCongreso>>

Es evidente de inicio que de las 29,955 personas imputadas -cifra proporcionada por los Centros de Justicia Penal Federal hasta el mes de diciembre de 2017- el 56.7%, es decir, 16,984 de ellas han cometido este delito, convirtiéndolo en uno de los de mayor incidencia dentro del fuero federal. Ahora veamos en la siguiente ilustración, el tipo de medida cautelar solicitada por el Ministerio Público Federal para el delito de Portación de Arma de Fuego de uso exclusivo:

Ilustración 2. Medidas Cautelares del nuevo sistema de Justicia Penal, en el periodo comprendido del 24 de noviembre de 2014 al 31 de diciembre de 2017.<sup>100</sup>



Fuente: Tercer Informe al Congreso de la Unión para los fines previstos en el artículo décimo tercero transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales. Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes del Consejo de la Judicatura Federal, diciembre de 2017. Tomado de: <<http://www.cjf.gob.mx/reformas/#Publicaciones-InfCongreso>>.

Estas cifras nos muestran que de las 5,641 medidas cautelares solicitadas para este delito, 2,615 corresponden a prisión preventiva. Sin embargo, de ese total únicamente el 74.46% fueron concedidas y el 25.54% restantes fueron negadas. Estamos hablando de una cifra que rebasa considerablemente el 50% del total de

<sup>100</sup> La Unidad para la Consolidación del nuevo Sistema de Justicia Penal ha informado que de entre las catorce medidas cautelares previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, solo cuatro son las que concentran la mayor frecuencia de solicitudes por parte del Ministerio Público y que se otorgan por los Jueces de Distrito especializados en medidas cautelares y control de técnicas de investigación, estas son: prisión preventiva, presentación periódica ante el Juez, exhibición de una garantía económica y permanecer en el lugar de residencia o en el ámbito territorial que determine el Juez.

la prisión preventiva solicitada. Luego entonces ¿No significa esto seguir engrosando las cifras de personas enviadas a prisión? Por supuesto que sí. Ahora, si estas cifras corresponden únicamente al fuero federal, imagínese usted lo que pasaría en el supuesto de llegarse a incorporar el delito de Portación de Arma de Fuego en el fuero común. Sería un verdadero caos.

En efecto, en México tal parece es la prisión preventiva el comodín de costumbre frente al reclamo social. Ese reclamo fuerte, necio, con sed de venganza y con un solo propósito: el encarcelamiento. Y es que la sociedad de nuestro país parece ahora estar conforme y satisfecha con la prisión preventiva oficiosa; esa prisión tan criticada en su momento por sustentar y promover no una presunción de inocencia, sino de culpabilidad. En este punto, todo parece ser que las libertades de presuntos inocentes continúan incomodando a los mexicanos.

En todo caso, consideramos, esta iniciativa pretende emplear a la prisión preventiva como una forma de preservar la imagen pública de los operadores del sistema, no con criterios cautelares, sino con tintes políticos, encaminados a demostrar que existe eficacia en la persecución de los delitos. Casos como estos, sobran en el contexto de nuestra cotidianidad.<sup>101</sup> Y en este sentido, señala Ríos Espinosa:

[...] el inicio de una investigación, que con frecuencia se inicia por una detención en flagrancia o por la ejecución de una orden de

---

<sup>101</sup> Un caso como este se suscitó recientemente por el Comisionado Estatal de Seguridad Pública del Estado de Morelos, Alberto Capella Ibarra y el Fiscal General del Estado, Javier Pérez Durón, al expresar públicamente su reconocimiento a las corporaciones policiales y a la INTERPOL por la detención de Oscar "N", "presunto homicida" de Alfredo Israel Hernández. Este reconocimiento se publicó el 10 de noviembre de 2017, a través de una videograbación que circuló en redes sociales y en medios televisivos; en la cual ambos funcionarios exhibían al detenido sin el menor de los problemas.

aprehensión, es presentada como si fuera en sí misma un castigo y una retribución hacia la persona. Incluso, las salvaguardas de protección para evitar que una persona sea incorrectamente acusada o detenida, son presentadas por los medios de comunicación como muestras de debilidad constitucional, que tienen un impacto en la percepción social de la cultura del debido proceso y las expectativas que los ciudadanos tienen del sistema de justicia.<sup>102</sup>

El pretender controlar con prisión preventiva el auge de la criminalidad y el escaso rendimiento de las medidas empleadas para contenerla,<sup>103</sup> es un completo error. En todo caso, es probable que nuestros legisladores continúen con la idea errónea de que con la aplicación de prisión preventiva se combate mejor a la criminalidad. La experiencia nos enseña que, para ser eficaces en el combate a la delincuencia, no debemos necesariamente suprimir o restringir garantías individuales, pues cuando se otorgan facultades ilimitadas a las autoridades, éstas caen en problemas de corrupción e ineficacia, e inclusive aumenta la criminalidad.<sup>104</sup>

En este tenor, es curioso como actores políticos de peso, se han pronunciado incluso en contra de esta iniciativa. Voces como la del senador Luis Miguel Barbosa Huerta, presidente del Instituto Belisario Domínguez, se han hecho presentes; tal como ocurrió en el acto inaugural del Congreso Nacional denominado "La Justicia que México necesita: mitos y realidades del nuevo sistema acusatorio", celebrado el diez de agosto de 2017, y organizado por el Senado de la República, en donde expuso:

---

<sup>102</sup> Ríos Espinosa, Carlos, *Penal sin delito: percepciones acerca de la finalidad de la prisión preventiva en México*, México, Due Process of Law Foundation, 2016, p. 130.

<sup>103</sup> García Ramírez, Sergio, "Tres ordenamientos del nuevo Sistema Penal: mecanismos alternativos, ejecución de penas y justicia para adolescentes", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, vol. XLX, núm. 149, mayo-agosto de 2017, pp. 1023-1043.

<sup>104</sup> Guillen López, Raúl, *op. cit.*, p. 328.

"Señalar que el proceso penal acusatorio y su aplicación es el responsable de la liberación de presuntos delincuentes [...] es en verdad un exceso. No puede señalarse que la liberación de inculpados mediante prisión preventiva es responsabilidad del proceso penal. Coincidió en que sería un retroceso, una reforma legal como ésta que está en curso para aumentar el catálogo de delitos graves. [...] Sin embargo, el tema de armas de fuego es un tema que tiene que verse también. Una reforma que de manera generalizada establezca que la portación o la posesión de armas de uso exclusivo del Ejército sea motivo de una prisión preventiva oficiosa, es muy riesgosa, cuando todavía hay un sistema policial muy débil institucionalmente.<sup>105</sup>

En el mismo sentido, cobran especial importancia las recientes declaraciones del representante en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Jan Jarab, al afirmar que:

[...]En los recientes meses, varios interlocutores han declarado que se necesita supuestamente contrarrestar las supuestas debilidades del sistema penal acusatorio mediante varias contrarreformas, una, la supuesta ampliación de la lista de delitos que conllevan a la prisión preventiva oficiosa; según nuestra Oficina, sería un paso en la dirección equivocada.

No queremos que el nuevo sistema penal regrese a lo que caracterizó al sistema anterior. En tanto que la pretensión de ampliar la lista de delitos que suponen prisión preventiva oficiosa, restringiría la decisión independiente del Poder Judicial y se utilizaría simplemente como un instrumento de castigo.

---

<sup>105</sup> Versión estenográfica del discurso emitido por el senador Luis Miguel Barbosa Huerta en la ceremonia inaugural del Congreso Nacional "La Justicia que México necesita: mitos y realidades del nuevo sistema acusatorio", organizado por el Senado de la República, celebrado en la Ciudad de México, el diez de agosto de 2017. Tomado de:

<<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/versiones/37982-version-estenografica-de-la-inauguracion-del-congreso-nacional-la-justicia-que-mexico-necesita-mitos-y-realidades-del-nuevo-sistema-penal-acusatorio.html>>

La existencia actual de una lista de delitos que suponen prisión preventiva oficiosa nos parece problemática. [...] Desde nuestra perspectiva no debería de existir esa lista, debería ser disminuida y no añadir otros delitos.<sup>106</sup>

Es evidente la preocupación de las Naciones Unidas de erradicar por completo el tan polémico listado. Por el contrario, en nuestro país se confirma el interés cada vez mayor por hacer de la prisión preventiva una forma de castigo. Pareciera entonces que en México primero se castiga y más tarde se investiga. En efecto, es evidente que, con tanta modificación en el marco normativo penal, donde existe de sobra el principio de obesidad legislativa, la autoridad ha preferido legislar que confrontar con éxito esta realidad y colocar en la mesa de discusión si este modelo es la opción viable al universo de justicia.<sup>107</sup>

Es tiempo de dejar de lado la pirotecnia legislativa y evitar encarcelar a personas como evidencia de éxito, cuando la percepción de inseguridad y la incidencia de delitos de alto impacto se mantiene intacta.<sup>108</sup> Si pretendemos continuar calificando a la prisión preventiva como la panacea a los problemas de inseguridad, criminalidad y violencia nunca antes vistos en nuestro país, caeríamos nuevamente en un error. "Ninguna sociedad en el mundo y en la historia ha logrado

---

<sup>106</sup> Versión estenográfica del Congreso nacional "La Justicia que México necesita: mitos y realidades del nuevo sistema acusatorio." organizado por el Senado de la República. Visible en el Boletín núm. 1709, publicado el jueves 10 de agosto de 2017. Tomado de: <<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/37983-el-sistema-penal-acusatorio-no-es-la-causa-de-la-liberacion-de-delincuentes-coinciden-senadores-y-scjn.html>>

<sup>107</sup> Montero Zendejas, Daniel A., "El ministerio público en el sistema inquisitorio", en Cabrera Dircio, Julio (coord.), *Tópicos sobre la reforma penal del 2008*, México, Fontamara, 2012, p. 187.

<sup>108</sup> García Ramírez, Sergio, *Panorama del proceso penal*, México, Porrúa, 2004, p. 159.

reducir la delincuencia por llevar a más personas a prisión. Por el contrario, la sobrepoblación de las prisiones que en México son verdaderas cárceles, ha tenido efectos negativos secundarios, al convertir a los que debieran ser los centros de reinserción del ciudadano, en escuelas del crimen".<sup>109</sup>

En efecto, es preciso entender que los problemas de criminalidad no se solucionan con el encarcelamiento. Sin embargo, tal parece que hemos transitado de "investigar para detener" a "detener para investigar". Es preciso entender nuestro sistema penal no se trata de un sistema protector de inculpados, sino de personas frente al poder punitivo del Estado. Con ello, el sentimiento de inseguridad y violencia seguirá creciendo en la medida en que nuestros legisladores continúen, tercamente, enfocando sus energías en creer que la prisión preventiva es la vía de solución a los enormes problemas planteados por la criminalidad.

No existe hasta ahora, evidencia que demuestre que el uso de la prisión preventiva reduce los elevados índices de inseguridad y violencia; contrario a ello, lo que si existen son datos que hacen evidente los cuantiosos costos que implica el uso excesivo de esta medida. Tan solo cuestionémonos ¿Cuánto cuesta mantener una persona en prisión preventiva? Para responder a dicha cuestión es conveniente plantear desde un inicio que el encarcelamiento implica múltiples costos tanto para el Estado como para el interno y su familia. El costo promedio de manutención de cada interno en el sistema penitenciario nacional, señala el doctor Zepeda Lecuona, es de \$220.00 pesos diarios.<sup>110</sup> Ahora, si consideramos que los últimos datos

---

<sup>109</sup> Rotter Díaz, Jorge Segismundo, "¿Prisión preventiva tasada?", *Revista del Instituto Mexicano de Derecho* [INMEXIUS], México, núm. 9, septiembre de 2017, pp. 1-4.

<sup>110</sup> Monto proporcionado por el doctor Guillermo Zepeda Lecuona en su conferencia titulada "Seguimiento y evaluación de la implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal en México", impartida en el Seminario "Reformas estructurales: avances y desafíos", celebrado el 23 y 24 de septiembre de 2015 en el Instituto



oficiales reportan hasta el mes de julio de 2016 existían 92,369 personas en prisión preventiva, en total se invirtieron tan solo \$20,321,180.00 pesos por día; y \$7,417 millones 230,700.00 pesos por año. Un gasto excesivo si consideramos como ejemplo, que se trata del doble del presupuesto que se asignó al Instituto Politécnico Nacional y casi el equivalente a la mitad del presupuesto asignado a la Universidad Nacional Autónoma de México.<sup>111</sup>

Si de propuestas e iniciativas se trata, consideramos que, en lugar de proponer que se adicionen nuevos delitos merecedores de prisión preventiva oficiosa, los que se dicen representarnos ante el Congreso de la Unión, deberían comenzar a marcar los primeros pasos encaminados a eliminar en definitiva el catálogo de delitos graves –por sí mismo extenso–.<sup>112</sup> Y empezar como la propia ley lo señala, por crear un debate entre en Ministerio Público y la Defensa que justifique verdaderamente su imposición. Con ello, despojada de sus mitos y retórica, la prisión preventiva en México queda evidenciada como una práctica en expansión, que ha sido utilizada irracional e indiscriminadamente y que constituye

---

Belisario Domínguez del Senado de la República. Tomado de: <  
[http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/2962/Guillermo\\_Zepeda.pdf?sequence=18&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/2962/Guillermo_Zepeda.pdf?sequence=18&isAllowed=y)>.

<sup>111</sup> Confróntese Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de noviembre de 2016.

<sup>112</sup> El artículo 19 de la CPEUM prevé como delitos graves los siguientes nueve: delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como aquellos delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud. Sin embargo, el numeral 167 del CNPP establece que dentro de estos últimos supuestos se integran a este listado: el genocidio; traición a la patria; espionaje; terrorismo; sabotaje; corrupción, pornografía, turismo sexual y lenocinio de personas menos de dieciocho años de edad; y tráfico de menores.

un pilar fundamental de una política criminal desesperada ante el desbordamiento de la autoridad por el fenómeno delictivo y por la demanda ciudadana de seguridad.<sup>113</sup>

Sin temor a estar en un error, es claro que en México necesitamos que el legislador sea más consciente de su función; no se trata de proponer por proponer o de solo cumplir con favores políticos, sino de presentar en un contexto de debate, iniciativas que propongan soluciones de fondo sobre los puntos débiles de este nuevo sistema. Así, tras casi nueve años de haberse aprobado la famosa reforma constitucional en materia penal, es claro que nos falta mucho camino por recorrer. El principal problema no es de insuficiencia de recursos, sino la oposición y resistencia que enfrentan estos procesos;<sup>114</sup> oposiciones que tienen mucho que ver con la forma en que se conserven las prácticas del sistema tradicional. Se trata, en suma, de asumir la puesta en marcha de este sistema como una responsabilidad de todos y no solo de unos cuantos.

#### **2.4. En México, "todo se soluciona con cárcel"**

Como es bien sabido, uno de los pilares fundamentales del sistema penal de corte acusatorio, lo es el principio constitucional de presunción de inocencia. Y para hacerlo prevalecer, es necesario e indispensable que se comiencen a emplear otras medidas cautelares alternativas a la privación de la libertad; pues no debe olvidarse que la decisión del Juez sobre la imposición de ellas, debe en estricto sentido, basarse en la protección de este principio constitucional y en la seguridad del proceso; valorándose en todo momento el riesgo procesal que representa el imputado para la víctima, la sociedad y la conclusión del proceso.

---

<sup>113</sup> Zepeda Lecuona, Guillermo, *Los mitos de la prisión preventiva en México*, México, Open Society Institute, 2004, p. 17.

<sup>114</sup> Zepeda Lecuona, Guillermo, *Informe General de Seguimiento del Proceso de implementación de la reforma penal en México*, México, CEJA- USAID, 2012, p. 34.

Luego entonces, al tratarse de una medida excepcional a partir de la implementación de este sistema, el uso de la prisión preventiva debería, en teoría, disminuir paulatinamente. No obstante, a nivel nacional tanto en el fuero federal como en el fuero común, los índices parecen mantenerse intactos; e incluso se observan ciertos puntos cuestionables, como lo es el contraste estadístico de la población penitenciaria del país; mismo que expondremos en líneas subsecuentes.

En México, la utilización de la prisión preventiva, nos dice Zepeda Lecuona, ha sido indebida, exorbitada, injusta y costosa.<sup>115</sup> No solo por los serios problemas de sobrepoblación y hacinamiento carcelario que hacen de la prisión un entorno violento e insalubre, sino también porque parece ser que el *chip* de nuestros operadores penales, siempre ha sido "idolstrar el encierro y todo se soluciona con cárcel".<sup>116</sup> Encarcelar a una persona durante su proceso penal es una forma de vulnerar su derecho constitucional a que se presuma inocente mientras no se declare su culpabilidad. Por lo tanto, en un país como México, en el que no existe pena de muerte, encarcelar a una persona es la acción más extrema que, de forma legal, puede llevar a cabo una autoridad en contra de un ciudadano.

Esto es así porque la libertad es, posiblemente, el derecho máspreciado para un individuo después de su vida.<sup>117</sup> En este sentido, analizando la información por años, podemos observar, de primera impresión, que el 2014 fue el año en que se

---

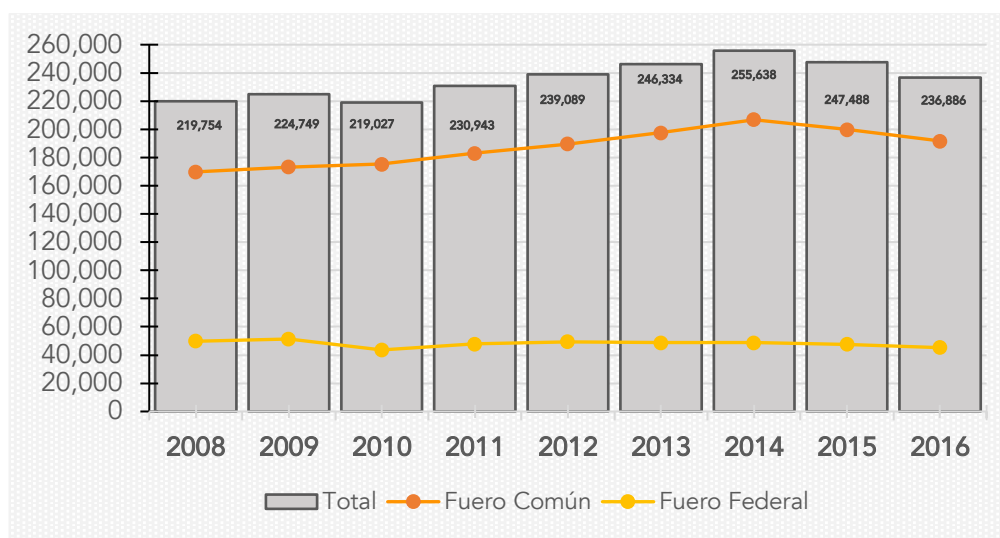
<sup>115</sup> Zepeda Lecuona, Guillermo, *Los mitos de la prisión...*, cit., p. 6.

<sup>116</sup> Esta frase corresponde a un Juez de Ejecución de Costa Rica, difundida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en Julio de 2016, a través de una campaña hecha en redes sociales para apoyar las medidas implementadas por el Ministerio de Justicia y Paz de Costa Rica, con el fin de reducir el hacinamiento penitenciario costarricense.

<sup>117</sup> Negrete, Layda y Solís, Leslie, *Justicia a la medida: siete indicadores sobre la calidad de la Justicia Penal en México*, México, México Evalúa-Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2016, pp. 81- 82.

registró una tasa mayor de personas reclusas, con un total de 255,638; de las cuales 206,767 pertenecían al fuero común y 48,871 al fuero federal. Lo cual, estadísticamente, es una cifra considerablemente mayor, en comparación con el 2010, año en que se alcanzó el menor número de personas reclusas. Mientras tanto, el año 2015 fue también uno de los más elevados, con un total de 247,488 personas encarceladas; con 199,776 del fuero común y 47,712 del fuero federal; como se muestra en la siguiente:

Gráfica 1. Población Penitenciaria Nacional 2008-2016



Fuente: Elaboración propia, con información de los Cuadernos Mensuales de Estadística Penitenciaria Nacional, hasta junio 2016. Comisión Nacional de Seguridad. Secretaría de Gobernación.

Esta grafica nos muestra información relevante, pues tan solo en 2008, los centros penitenciarios registraban un total de 219,754 personas en prisión; bastaron tan solo 8 años para que en 2016 esta cifra se elevara a 236,886 personas privadas de su libertad, lo cual representa un incremento del 7.79%. Sin embargo, lo cuestionable en este punto es la cifra a la que se llegó en 2014, año en el cual se tuvo el nivel máximo de población reclusa en los 379 centros penitenciarios del país,<sup>118</sup> con un indicador de 255,638 personas; lo cual

<sup>118</sup> El Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional de Julio 2016, señala que en México existen 17 penitenciarias del Gobierno Federal, 278 de Gobiernos Estatales, 13 del Gobierno de la Ciudad de México y únicamente 71 prisiones de Gobiernos Municipales. Véase "Distribución de los Centros

significa un incremento considerable. En este sentido, es importante comparar las cifras exorbitantes por Fuero Competencial; tan solo en el periodo comprendido de 2008 a 2016, 2,119,908 personas fueron privadas de su libertad; registrándose 1,687,195 pertenecientes al Fuero Común y solo 432,713 al Fuero Federal.

En este contexto, es evidente que, en 2016, tras ocho años de esfuerzos por transitar de un sistema inquisitivo [lento e ineficiente] a un sistema acusatorio, los índices en materia de prisión preventiva continúan siendo preocupantes. Y entonces:

Permitir la sanción antes de que se desarrolle el juicio es equivalente a poner la carreta delante de la mula y puede generar incentivos perversos. Por ejemplo, hay quien argumenta que los fiscales que tienen posibilidad de echar mano de la prisión preventiva a placer, abusan de ésta. Esto es así porque estos funcionarios logran el efecto final de un proceso penal: la privación de la libertad, con esfuerzo modesto, algo que les permite ser más laxos en la compilación de pruebas. La dinámica anterior produce una apariencia de efectividad en las procuradurías que puede carecer de sustento. Para agravar esta situación, cuando una persona es encarcelada tras la acusación, los medios informativos suelen reportar el evento como una prueba de efectividad policial y, por consiguiente, de culpabilidad. Las imágenes de personas detrás de las rejas son, en sí mismas, mecanismos que generan la percepción de que los individuos por iniciar un proceso penal son presuntos culpables.<sup>119</sup>

No obstante, parece ser que la que fuera una de las razones fundamentales de la reforma al sistema penal tendiente a establecer restricciones al uso indiscriminado de la prisión preventiva, continúa siendo un serio problema. Tan solo basta considerar que dentro del famoso listado de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa<sup>120</sup> se encuentran incluidos los de superior incidencia delictiva en el país.

---

Penitenciarios". Tomado de: <<http://www.cns.gob.mx/>>, consultado el 25 de octubre de 2017.

<sup>119</sup> Negrete, Layda y Solís, Leslie, *op. cit.*, p. 82.

<sup>120</sup> Estos son los delitos previstos en el numeral 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que por su importancia reproducimos aquí: "El Juez

Esto lo corrobora el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública en su reporte de Incidencia Delictiva del Fuero Común 2016, en cuya tasa de nacional se reportan cometidos en el orden siguiente: el robo con violencia [171,420], el homicidio doloso [20,547], los delitos sexuales [12,945] y el secuestro [1,131] como delitos de incidencia superior;<sup>121</sup> lo cual significa recluir a más y más personas en la cárcel. Luego entonces, ¿Que situación tiene la prisión preventiva en el país?

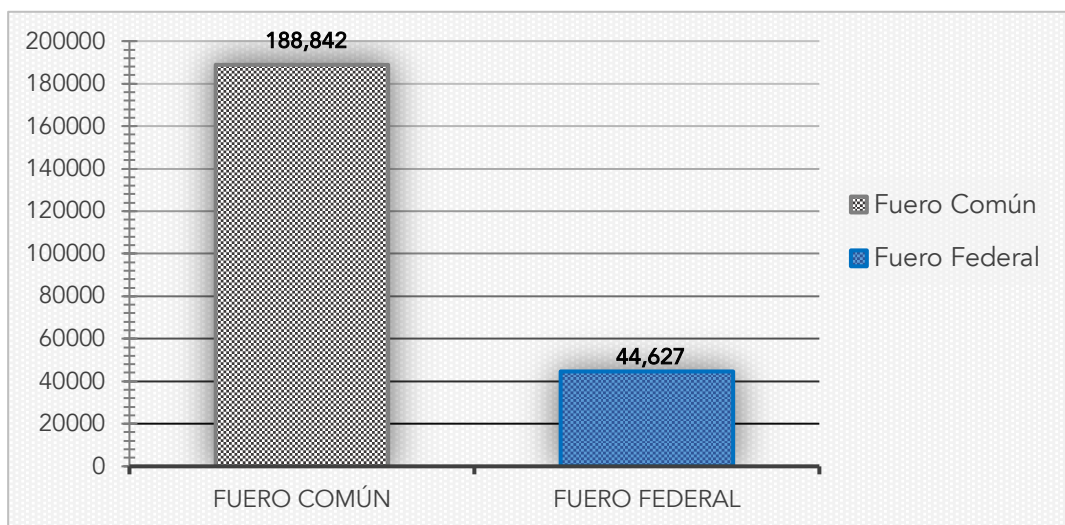
En efecto, en el último informe publicado por la Secretaria de Gobernación a través de la Comisión Nacional de Seguridad, hasta el mes de Julio de 2016, se había reportado una población total penitenciaria de 233,469 personas privadas de su libertad; tal como se muestra en la siguiente Gráfica 2:

Gráfica 2. Población privada de la libertad por fuero competencial

---

ordenara 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

<sup>121</sup> Información proporcionada por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública en su reporte de Incidencia delictiva 2016, publicado el 20 de noviembre de 2017. Tomado de: <<http://secretariadoejecutivo.gob.mx>>, consultado el 22 de noviembre de 2017.



Fuente: Elaboración propia, con base en el Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional de Julio 2016. Comisión Nacional de Seguridad. Secretaría de Gobernación.

Luego entonces, el problema emerge cuando de este total poblacional existe un importante contraste entre, los niveles de población penitenciaria clasificados por fuero competencial y los clasificados por situación jurídica. Hasta el mes de Julio de 2016, se habían registrado en el país un total de 233,469 personas privadas de su libertad, de las cuales únicamente 141,100 de ellas se encuentran cumpliendo una condena firme.

Lo que significa que el restante, es decir, 92,369 personas de esa población total, se encuentran en prisión preventiva, no sentenciados, marcados, olvidados y con sed de justicia, muchas veces lenta y tardía. Por lo pronto, en tanto se investiga, los presos preventivos continúan, en promedio un par de años, en espera de su sentencia; expuestos como verdaderos delincuentes y sometidos a torturas, cobros indebidos y sobornos por parte del personal penitenciario.

Lo que condiciona actos de corrupción y en muchos casos el dominio de la delincuencia organizada.<sup>122</sup> Si, como usted puede percatarse, se trata de 92,369

<sup>122</sup> Esto lo refirió el doctor en Derecho Daniel Montero Zendejas, en la conferencia titulada *Sobrepoblación y corrupción en reclusorios, enemigos de la readaptación*

personas esperando el día de su sentencia; personas que se presumen inocentes pero que sufren y padecen la privación de uno de sus derechos más preciados después de la vida: su libertad; en un entorno de violencia y enfermedad que caracteriza a las cárceles mexicanas. En sustento de lo anterior, el cuadro 3 muestra la estadística penitenciaria por situación jurídica. En él podemos observar que el 60% de esta población cuenta con sentencia, mientras el 40% se encuentran en espera de ella.

Ilustración 3. Población Privada de la Libertad por Situación Jurídica



Fuente: Elaboración propia, con base en el Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional de Julio 2016. Comisión Nacional de Seguridad. Secretaría de Gobernación.

social, celebrada el 28 de febrero de 2016 en el aula "Guillermo Floris Margadant" del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Véase Boletín UNAM-DGCS-128. Tomado de: <[http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2016\\_128.html](http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2016_128.html)>.



Una vez analizados estos datos, es claro el incremento, cada vez más eminente e incontrolable que toma la prisión preventiva en nuestro país. Se trata, en suma de un panorama complicado y poco alentador.

#### **2.4.1. Caso García Rodríguez y Alpízar Ortiz**

A nivel nacional, el caso más reciente sobre el uso de la prisión preventiva como mecanismo de sanción y escarmiento social, puede debatirse a la luz del proceso en contra de los señores Daniel García Rodríguez y Reyes Alpízar Ortiz; mexicanos que ostentan un record histórico por pasar 15 años en una prisión, en espera de su sentencia. Se trata, innegablemente, de un hecho insólito, que ha llegado hasta el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas.

Los señores García Rodríguez y Alpízar Ortiz, fueron detenidos sin orden de presentación ni de aprehensión en 2002, por el supuesto homicidio de María de los Ángeles Tamés Pérez, sucedido el 05 de septiembre de 2001. Ambos han señalado en sus declaraciones actos de tortura y de coacción para obligarlos a incriminarse. En concreto, se ha venido argumentando que:

33. [...]La prisión preventiva sin sentencia de primera instancia, por su aplicación y extensión en el tiempo, había desnaturalizado su sentido cautelar y su razonabilidad, constituyendo una detención arbitraria y una pena anticipada, constituyendo violaciones a los derechos a ser procesados en un plazo razonable o ser puestos en libertad, de la revisión judicial periódica de medidas restrictivas de la libertad personal, de la tutela judicial efectiva, del derecho a que las medidas que restrinjan la libertad no constituyan pena anticipada, de presunción de inocencia y de justicia pronta y expedita [...]<sup>123</sup>

---

<sup>123</sup> Versión electrónica A/HRC/WGAD/2017/66 sobre la opinión núm. 66/2017 del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, relativa a Daniel García Rodríguez y Reyes

No obstante, el Juzgado Primero Penal de Primera Instancia de Tlalnepantla de Baz, resolvió negativamente esta petición el 08 de julio de 2016. Sin embargo, la respuesta del Estado Mexicano ha sido, hasta en cierto sentido irónica, al manifestar:

45. El Gobierno informa que, luego de varios años en los que se promovieron y evacuaron ciertas pruebas, el proceso penal aún se encuentra en etapa de instrucción.

51. [...] en virtud de que la prisión preventiva es acorde al delito que se les imputa a los procesados y que estos fueron informados de los delitos que se le imputaban, la prisión preventiva de ninguna manera ha sido excesiva, sino que atiende a la solicitud de los procesados de seguir presentando pruebas y por tanto no constituye una pena de facto.<sup>124</sup>

Es preocupante ver como el Gobierno mexicano se defiende, sin el menor de los problemas, argumentando que la prisión preventiva "de ninguna manera ha sido excesiva". Y entonces nos cuestionamos ¿Cuántos años más tienen que transcurrir para que esta medida si se considere excesiva? Tal parece que los 15 años de encierro han sido entonces insuficientes, para por lo menos, presentar avances en la investigación. Hasta el día de hoy 26 de noviembre de 2017, día en que se está redactando el presente subcapítulo, García Rodríguez y Alpízar Ortiz, pese a su edad y a su estado de salud, llevan 5,735 días privados de su libertad sin que exista una sentencia en su contra. Con ello, es evidente que se les ha conferido un halo inmediato de culpabilidad, mucho antes de que un juez pueda pronunciarse en definitiva sobre los méritos de su acusación. Por su parte, el Grupo de Trabajo ha concluido que "15 años en prisión preventiva resulta bastante excepcional".<sup>125</sup> Y en este contexto ha resuelto que:

---

Alpízar Ortiz [México], aprobada el 25 de agosto de 2017. p. 6. Tomado de: <[http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/Opinions/Session79/A\\_HRC\\_WGAD\\_2017\\_66.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/Opinions/Session79/A_HRC_WGAD_2017_66.pdf)>, consultado el 26 de noviembre de 2017.

<sup>124</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>125</sup> *Ibidem*, p. 9.

74. En vista de la opinión emitida, el Grupo de Trabajo solicita al Gobierno de México que adopte las medidas necesarias para remediar la situación de Daniel García Rodríguez y Reyes Alpizar Ortiz sin dilación [...]

75. [...] Teniendo en cuenta todas las circunstancias del caso, el remedio adecuado sería la liberación inmediata de Daniel García Rodríguez y Reyes Alpizar Ortiz, así como la satisfacción del derecho a obtener una indemnización y otros tipos de reparación, de conformidad con el derecho internacional.<sup>126</sup>

En efecto, estamos frente a lo que pudiéramos calificar como un mal precedente internacional para el Estado mexicano en materia de prisión preventiva. Y no solo eso, este hecho por si solo penoso, nos exhibe también frente a la comunidad internacional como un país que priva de la libertad arbitrariamente y que violenta el derecho de toda persona acusada de un delito a que se presuma su inocencia, mientras no se pruebe su culpabilidad; derechos previstos en los numerales 9 y 14 respectivamente del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.<sup>127</sup>

Este caso es sin duda, uno de los muchos que padecen miles de personas en el país y que pone en evidencia los serios problemas que tiene nuestro sistema penal y de impartición de justicia, en donde no se siguen los protocolos para el respeto del debido proceso y de los derechos humanos de los detenidos. "Tal pareciera que la presión internacional, así como el gran activismo de las víctimas, son rebasados por la falta de interés que muestra el Estado mexicano ante esta problemática".<sup>128</sup> Habrá que esperar seis meses -plazo concedido por el Grupo de

---

<sup>126</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>127</sup> Como es sabido, el Estado Mexicano ratificó el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos el día 24 de marzo de 1981.

<sup>128</sup> Cruces García, Diana Gabriela, "Retos y desafíos de la legislación mexicana en materia de desapariciones forzadas", en González Chévez, Héctor (coord.),

Trabajo de la ONU para que se dé el debido cumplimiento a su decisión- y seguir pendientes de la postura que adopte el Estado mexicano frente al cumplimiento de esta opinión. Si cumple o no, será decisorio, pues sentará las bases de lo que ya es un hecho histórico en el país.

Podría ser esta una oportunidad y remediar el mal que se ha causado a los señores García Rodríguez y Alpízar Ortiz; o de lo contrario, seguir siendo el país en el que todo pasa y a la vez no pasa nada. Somos partidarios en creer que no existe motivo ni razón para que una persona permanezca tanto tiempo en prisión preventiva. Y si, como ellos, en México muchas personas siguen en espera de Justicia; "pero por graves que puedan ser ciertas acciones y por culpables que puedan resultar los reos de determinados delitos, no cabe admitir que el poder pueda ejercerse sin límite alguno o que el Estado pueda valerse de cualquier procedimiento para alcanzar sus objetivos, sin sujeción al derecho o a la moral".<sup>129</sup>

#### **2.4.2. Tasa poblacional de la prisión preventiva en México**

En nuestro país, el inicio de un nuevo sistema penal, ha venido presentado serios desafíos que no hacen distinción ni por nivel de competencia ni mucho menos por entidad federativa; retos que tienen mucho que ver con la manera en cómo los operadores del nuevo sistema penal -sean estos ministerios públicos, defensores y los propios jueces- lo han concebido e implementado; o si de lo contrario, continúan con la inercia de la lógica del sistema inquisitivo.

---

*Seguridad pública, presupuesto y derechos humanos*", México, Fontamara, 2016, p. 39.

<sup>129</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Catillo Petruzzi y otros Vs. Perú, *Fondo, Reparaciones y Costas*, sentencia de 30 de mayo de 1999, serie C no. 52, párr. 204.

Luego entonces cuestionémonos: A partir de la vigencia del nuevo proceso penal acusatorio ¿En el país ha habido un impacto en la disminución de la prisión preventiva? La respuesta sería no, pues pese a tratarse de una medida de carácter excepcional, su uso debiera en todo caso disminuir paulatinamente. Sin embargo, a nivel nacional existe una población penitenciaria por delitos del fuero común y del fuero federal correspondiente al 29.99% y el 9.58% respectivamente que se encuentran en prisión preventiva.

En efecto, en este subcapítulo se presenta la evidencia estadística sobre la dimensión y trayectoria del fenómeno de la prisión preventiva; evaluando del total poblacional penitenciario, cómo es que se observa la prisión preventiva en contraste con la población sentenciada. Para ello, el siguiente cuadro 4 muestra los resultados por entidad federativa de personas sometidas en esta calidad por delitos del fuero común.

Cuadro 1. Situación Jurídica de la población carcelaria en México, 2016. [Último dato disponible al momento de redactar el presente subcapítulo]

FUERO COMÚN						
Estado	Población Procesada	%	Población Sentenciada	%	Población Total	Color
Ciudad de México	2,635	8.74	27,523	91.26	30,158	Verde
México	10,237	40.82	14,839	59.18	25,076	Naranja
Jalisco	7,220	53.84	6,191	46.16	13,411	Amarillo
Baja California	4,179	34.89	7,798	65.11	11,977	Azul
Sonora	4,404	50.14	4,379	49.86	8,783	Amarillo
Puebla	3,318	41.64	4,651	58.36	7,969	Naranja
Chihuahua	2,868	39.31	4,427	60.69	7,295	Azul
Nuevo León	1,399	24.24	4,373	75.76	5,772	Verde
Veracruz	2,443	34.86	4,565	65.14	7,008	Azul
Tamaulipas	1,716	33.88	3,349	66.12	5,065	Azul

Sinaloa	2,133	42.58	2,876	57.42	5,009	
Michoacán	2,079	47.97	2,255	52.03	4,334	
Guerrero	1,992	47.24	2,225	52.76	4,217	
Chiapas	2,580	52.51	2,333	47.49	4,913	
Guanajuato	1,789	43.42	2,331	56.58	4,120	
<b>Oaxaca</b>	<b>2,419</b>	<b>63.67</b>	<b>1,380</b>	<b>36.33</b>	<b>3,799</b>	
Tabasco	1,401	36.06	2,484	63.94	3,885	
Hidalgo	1,081	29.46	2,588	70.54	3,669	
<b>Quintana Roo</b>	<b>2,266</b>	<b>64.41</b>	<b>1,252</b>	<b>35.59</b>	<b>3,518</b>	
Morelos	607	21.4	2,229	78.6	2,836	
<b>Durango</b>	<b>2,167</b>	<b>71.33</b>	<b>871</b>	<b>28.67</b>	<b>3,038</b>	
Nayarit	1,301	43.88	1,664	56.12	2,965	
San Luis Potosí	1,207	44.42	1,510	55.58	2,717	
Colima	1,300	51.94	1,203	48.06	2,503	
Coahuila	809	31.71	1,742	68.29	2,551	
Querétaro	644	32.57	1,333	67.43	1,977	
Baja California Sur	1,054	<b>71.22</b>	426	28.78	1,480	
Zacatecas	388	34.77	728	65.23	1,116	
Campeche	499	37.83	820	62.17	1,319	
Aguascalientes	586	45.64	698	54.36	1,284	
Yucatán	410	30.42	938	69.58	1,348	
<b>Tlaxcala</b>	<b>404</b>	<b>56.19</b>	<b>315</b>	<b>43.81</b>	<b>719</b>	

Fuente: Elaboración propia, con información del Cuaderno Mensual de Estadística Penitenciaria Nacional del mes de Julio de 2016. Comisión Nacional de Seguridad dependiente de la Secretaría de Gobernación. [Las cursivas son propias]

Si examinamos la información por estados, el panorama no es alentador cuando se tienen nueve estados que reportan más del 50% de su población penitenciaria en prisión preventiva, estos son: Jalisco, Sonora, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Durango, Colima, Baja California Sur y Tlaxcala. Los más destacados son los casos de Durango y Baja California Sur, en donde la población

procesada supera el 70% del total de la población penitenciaria, con el 71.33% y el 71.22% respectivamente. A ellos se suman, Quintana Roo y Oaxaca, cuyo porcentaje de presos preventivos ronda por el 64.41% y el 63.67% respectivamente. Se tratan, incuestionablemente de entidades que persisten en el encarcelamiento; estados en cuyas cárceles "viven" principalmente presuntos inocentes en espera de recibir su sentencia. Así, en un estudio mas profundo tenemos a:

- ❖ **Durango.** A nivel nacional, es la entidad con mayor porcentaje de población carcelaria en prisión preventiva. En su fuero común, tiene una población total de 3,038 personas en reclusión; de las cuales el 71.33% se encuentra en prisión preventiva y el 28.67% se encuentran cumplimentando una sentencia condenatoria. Cuenta con 10 centros penitenciarios con una capacidad total para 2,253 personas, por lo que tiene una sobrepoblación relativa de 40.88%.
- ❖ **Baja California Sur.** Tiene una población total de 1,480 personas privadas de su libertad; de las cuales el 71.22% son presos sin condena y el 28.78% han recibido sentencia. Este estado cuenta con 5 centros penitenciarios con una capacidad total de 1,734; teniendo una sobrepoblación relativa de menos 0.69%.
- ❖ **Quintana Roo.** Tiene una población total de 3,518 personas reclusas; de las cuales el 64.41% están en calidad de presos sin sentencia y el 35.59% se ha sentenciado. Cuenta con 6 centros penitenciarios con una capacidad total de 2,572 personas; su sobrepoblación relativa es de 45.68%.
- ❖ **Oaxaca.** Su población total del fuero común es de 3,799 presos; de los cuales el 63.67% están en prisión preventiva y solo el 36.33% se encuentran cumpliendo una sentencia firme. Cuenta con 15 cárceles que brindan una capacidad total para 4,204 personas, por lo que tiene una sobrepoblación relativa de 3.21%.

Luego entonces, es de preocuparse que estados como estos, que se decían *pioneros del nuevo sistema penal* como Oaxaca y Chiapas, privilegien el uso de prisión preventiva, como se muestra en el siguiente cuadro:

Ilustración 4 . Mapa simbólico sobre el uso de la Prisión Preventiva en México



	Más del 50% del total de su población se encuentra en prisión preventiva
	Entre el 40% y el 50% del total de su población están en prisión preventiva
	Entre el 30% y el 40% del total de su población se encuentra en prisión preventiva
	Menos del 30% del total de su población están en prisión preventiva

Fuente: Elaboración propia, con información del Cuaderno Mensual de Estadística Penitenciaria Nacional del mes de Julio de 2016. Comisión Nacional de Seguridad dependiente de la Secretaría de Gobernación.

El mismo caso lo tiene Tlaxcala, que pese a tener la menor cantidad de personas reclusas con un total de 719 presos, el 56.19% están en calidad de presos sin condena. Y solo el 43.81% restante han recibido su sentencia. Luego entonces, no importa si se trata de un estado territorialmente extenso o pequeño, sino de la voluntad que tengan los operadores del sistema para solicitar e imponer esta medida solo en casos verdaderamente excepcionales.



En contraste, los únicos Estados que tienen menos del 30% de su población carcelaria en prisión preventiva, lo es la Ciudad de México, Nuevo León, Hidalgo, y Morelos, con 8.74%, 24.24%, 29.46% y 21.4% respectivamente. Por otra parte, el fuero federal también se encuentra en una situación crítica, ya que, de las 32 entidades del país, 13 de ellas poseen en sus cárceles a más del 50% de su población penitenciaria en prisión preventiva. En este sentido, lo que si llama nuestra atención es la enorme disparidad con la cual sigue siendo utilizada la prisión preventiva a nivel nacional. Para tal efecto, se muestra el siguiente cuadro 6, a fin de ilustrar esta problemática.

Cuadro 2. Situación Jurídica de la población carcelaria en México, 2016. [Último dato disponible al momento de la redacción del presente subcapítulo]

FUERO FEDERAL						
Estado	Población Procesada	%	Población Sentenciada	%	Población Total	Color
Ciudad de México	235	6.61	3,319	93.39	3,554	
México	556	45.54	665	54.46	1,221	
<b>Jalisco</b>	<b>2,678</b>	<b>77.53</b>	<b>776</b>	<b>22.47</b>	<b>3,454</b>	
Baja California	1,283	48.2	1,379	51.8	2,662	
Sonora	201	27.38	533	72.62	734	
Puebla	160	41.24	228	58.76	388	
Chihuahua	474	47.78	518	52.22	992	
Nuevo León	334	20.99	1,257	79.01	1,591	
<b>Veracruz</b>	<b>120</b>	<b>68.97</b>	<b>54</b>	<b>31.03</b>	<b>174</b>	
Tamaulipas	506	44.39	634	55.61	1,140	
Sinaloa	416	34.87	777	65.13	1,193	
<b>Michoacán</b>	<b>711</b>	<b>68.90</b>	<b>321</b>	<b>31.1</b>	<b>1,032</b>	
Guerrero	375	42.13	515	57.87	890	
Chiapas	68	53.13	60	46.88	128	
Guanajuato	114	29.31	275	70.69	389	

<b>Oaxaca</b>	<b>411</b>	<b>76.11</b>	<b>129</b>	<b>23.89</b>	<b>540</b>	
<b>Tabasco</b>	<b>98</b>	<b>68.06</b>	<b>46</b>	<b>31.94</b>	<b>144</b>	
<b>Hidalgo</b>	<b>200</b>	<b>78.13</b>	<b>56</b>	<b>21.88</b>	<b>256</b>	
Quintana Roo	146	63.76	83	36.24	229	
Morelos	172	26.79	470	73.21	642	
<b>Durango</b>	<b>90</b>	<b>66.18</b>	<b>46</b>	<b>33.82</b>	<b>136</b>	
Nayarit	35	22.73	119	77.27	154	
San Luis Potosí	76	45.78	90	54.22	166	
Colima	108	46.15	126	53.85	234	
Coahuila	26	54.17	22	45.83	48	
Querétaro	99	56.57	76	43.43	175	
Baja California Sur	124	51.24	118	48.76	242	
Zacatecas	206	47.91	224	52.09	430	
Campeche	98	59.04	68	40.96	166	
Aguascalientes	63	35.80	113	64.2	176	
Yucatán	14	14.58	82	85.42	96	
Tlaxcala	21	25.61	61	74.39	82	

Fuente: Elaboración propia, con información del Cuaderno Mensual de Estadística Penitenciaria Nacional del mes de Julio de 2016. Comisión Nacional de Seguridad dependiente de la Secretaría de Gobernación. [Las cursivas son propias]

En especial, el caso de Hidalgo y Jalisco es alarmante, pues de su población penitenciaria total, el 78.13% y el 77.53% respectivamente, están en espera de que se les dicte sentencia. Estamos hablando de una cifra eminentemente significativa a nivel nacional, superior al 50% de la población carcelaria. Pareciera entonces que sus Centros de Reinserción Social no fueron hechos para los "culpables" con sentencia en mano, sino para los "presuntos inocentes" con investigaciones en curso. En este contexto, el cuadro 7 nos muestra a manera de ilustración, el nivel estadístico penitenciario nacional por entidad federativa.

Ilustración 5. Mapa simbólico sobre el uso de la Prisión Preventiva en México



	Más del 50% del total de su población se encuentra en prisión preventiva
	Entre el 40% y el 50% del total de su población están en prisión preventiva
	Entre el 30% y el 40% del total de su población se encuentra en prisión preventiva
	Menos del 30% del total de su población están en prisión preventiva

Fuente: Elaboración propia, con información del Cuaderno Mensual de Estadística Penitenciaria Nacional del mes de Julio de 2016. Comisión Nacional de Seguridad dependiente de la Secretaría de Gobernación.

Evidentemente, el mapa se tiñe en su mayoría de color amarillo; con él se trata de evidenciar hasta en cierto punto, no solo una ilustración, sino un comunicado de crisis sobre el uso que se le está dando a esta medida cautelar en el país. Parece ser que esta situación se está saliendo de control; es preocupante que estados como Jalisco, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Durango y Baja California Sur también se encuentren en este listado, pero ahora en su fuero federal. En todo caso, ello demuestra que la crisis a la que nos referimos no es exclusiva de un fuero competencial, sino de un sistema penal.

Principalmente toma nuestra atención el caso de Oaxaca, en donde una de las cuestiones más debatidas por los miembros de la comisión redactora del nuevo Código Procesal Penal para esa entidad, consistió no tanto en si debía o no consignar expresamente este principio, sino en las consecuencias garantistas que se derivan del mismo; principalmente con aquel que se refiere al tratamiento del imputado durante el proceso y su relación con la privación, como medida cautelar, de la libertad personal del imputado antes de la condena, es decir, con los casos, requisitos y condiciones en que se justifica la procedencia de la prisión preventiva provisional durante el proceso.<sup>130</sup>

En efecto, resulta innegable que la crisis de la justicia penal en México, concretamente sobre el uso irracional de la prisión preventiva es una realidad, que no puede ni debe ignorarse ni postergarse por más tiempo. Este contexto solo ha evidenciado que el incremento progresivo de las sanciones penales se haya duplicado en casi 20 años, pasando de 114,300 reclusos en 1997<sup>131</sup> a 233, 469 en julio de 2016, de los cuales como vimos el 40% son presos sujetos a prisión preventiva. En este punto, cabría entonces cuestionarse ¿Esto ha mejorado la seguridad pública en nuestro país? Ciertamente no. Y esto en palabras del doctor Zepeda Lecuona, se refiere a que "el sistema penal mexicano no está buscando quien la hizo, sino quién la pague".

---

<sup>130</sup> Lozano Guerrero, Fidel, et. al., "La Presunción de Inocencia", en Cienfuegos Salgado, David y Froto Madariaga, Germán (coords.), *Los derechos humanos en el momento actual*, México, Laguna, 2012, p. 321.

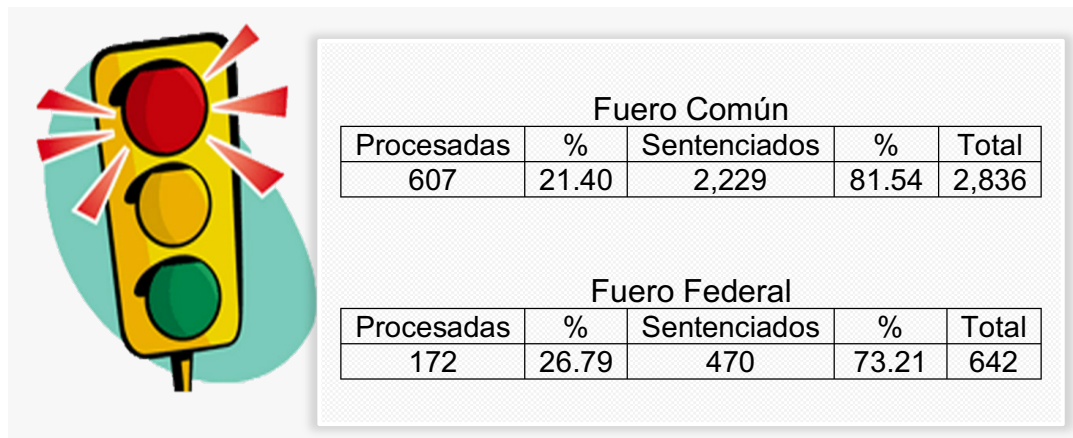
<sup>131</sup> Población penitenciaria en México, cifra proporcionada por la Secretaría de Gobernación 1992-2000.

### 2.4.3. Semáforo de ocupación penitenciaria en el Estado de Morelos



Evidentemente, tal como lo muestra el mapa interactivo, el estado de Morelos se presenta como un caso excepcional, en cuanto al uso de la prisión preventiva se refiere. Es de hacerse notar que, en comparación con otras entidades del país, el nivel de uso de esta medida cautelar parece ser controlable, e incluso parece mantenerse estático, proyectando un nivel bajo. Así lo ha indicado la Comisión Nacional de Seguridad, al establecer que, de un total penitenciario de 3,478 personas privadas de su libertad, de ellas a 2,699 se les ha dictado una sentencia condenatoria en su contra. Lo que significa que el resto, es decir, 779 son presos en espera de ella. Tal como se muestra en el siguiente:

Ilustración 6. Población privada de la libertad según fuero competencial en el Estado de Morelos.



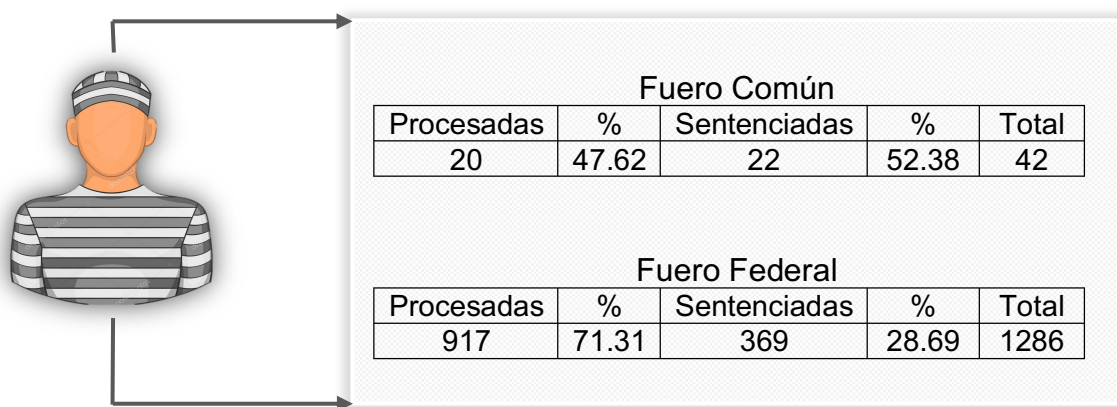
Fuente: Elaboración propia, con información del Cuaderno Mensual de Estadística Penitenciaria Nacional del mes de Julio de 2016. Comisión Nacional de Seguridad dependiente de la Secretaría de Gobernación.

A simple vista, es evidente que, en comparación con otros estados, Morelos presenta un buen diagnóstico penitenciario, por cuanto se refiere al número de presos privados de su libertad. Es una de las entidades con índices óptimos de su población penitenciaria, pues de ella, menos del 30% de su población están en

espera de su sentencia. No obstante, esto no significa que el panorama sea excelente; pero si hacemos un análisis comparativo entre este estado y otros, será evidente que en él si se ha hecho un esfuerzo importante en el tema y se han priorizado otras medidas alternativas a la prisión.

Tan solo basta referir que fue en 2012 modelo nacional en la creación de la denominada Unidad de Medidas Cautelares y de la Suspensión Condicional del Proceso; autoridad encargada de la evaluación y supervisión de las denominadas medidas cautelares alternativas a la privación de la libertad. En este contexto, "mientras no se fortalezcan estas medidas, la prisión preventiva seguirá reinando".<sup>132</sup> Por su parte, el Centro Federal de Reinserción Social No. 16 Morelos, reporta que, de un total de 1,328 personas reclusas, 937 están en espera de recibir su sentencia.

Ilustración 7. Centros Penitenciarios del Estado de Morelos

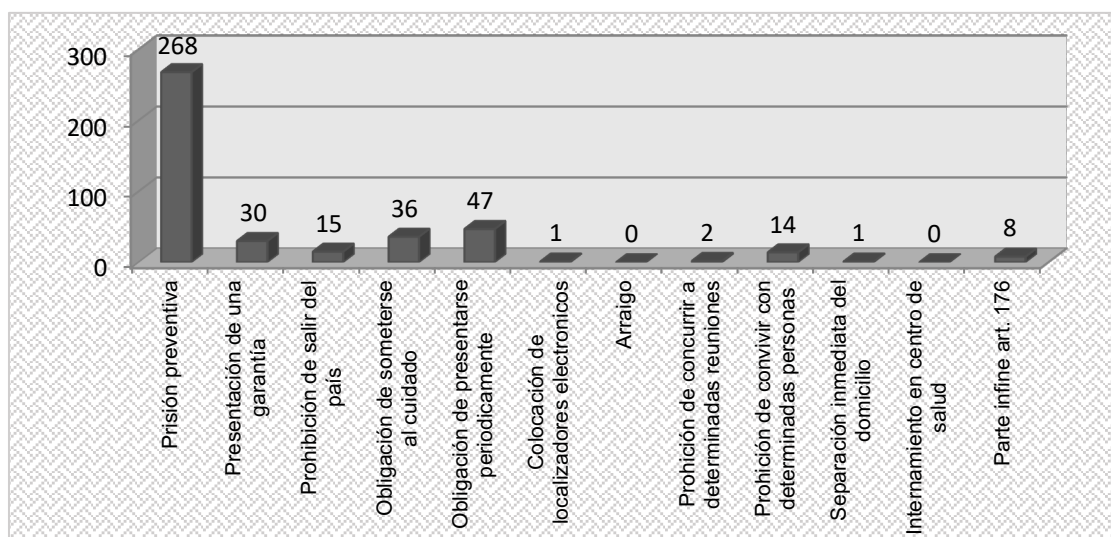


Fuente: Elaboración propia, con información del Cuaderno Mensual de Estadística Penitenciaria Nacional del mes de Julio de 2016. Comisión Nacional de Seguridad dependiente de la Secretaría de Gobernación.

<sup>132</sup> Esta frase fue difundida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en Julio de 2016, a través de una campaña hecha en redes sociales para apoyar las medidas implementadas por el Ministerio de Justicia y Paz de Costa Rica, con el fin de reducir el hacinamiento penitenciario costarricense.

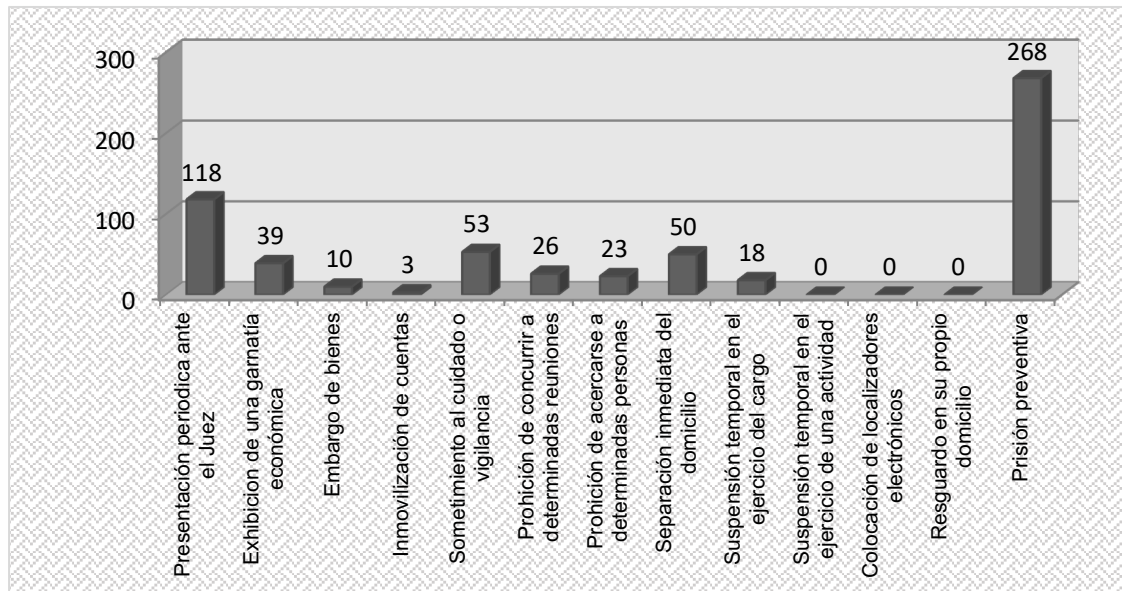
Para ilustrar un caso concreto sobre el abuso de la prisión preventiva, en sintonía con la mínima implementación, o en su caso inaplicación, de las medidas cautelares alternativas a la privación de la libertad, se muestran los datos de la Gráfica 3 y Gráfica 4, sobre la estadística del Juzgado de Control y Juicio Oral del Primer Distrito Judicial en el Estado de Morelos correspondiente al año 2015. En ambas se constata, previo y posterior a la vigencia del Código Nacional de Procedimientos Penales en el Estado de Morelos, un rango de diferencia por mucho mayor del uso de la prisión preventiva en comparación con las otras medidas, veamos:

Gráfica 3. Estadística sobre la implementación de las medidas cautelares previa entrada en vigor del Código Nacional en el Estado de Morelos.



Fuente: Elaboración propia con información del reporte anual 2015 emitido por el Tribunal Superior de Justicia, relativo al Juzgado de Control y Juicio Oral del Primer Distrito Judicial en el Estado de Morelos.

Gráfica 4. Estadística sobre la implementación de las medidas cautelares a partir del 09 de marzo de 2015, fecha en que entró en vigor el Código Nacional en el Estado de Morelos.



Fuente: Elaboración propia con información del reporte anual 2015 emitido por el Tribunal Superior de Justicia, relativo al Juzgado de Control y Juicio Oral del Primer Distrito Judicial en el Estado de Morelos.

Se hace mención de ello, pues en la gráfica 3, de un total de 422 medidas cautelares impuestas, 268 correspondieron a prisión preventiva, lo que representa un elevado 64%. Mientras que en la Gráfica 4, de 611 medidas cautelares, 268 correspondieron a prisión preventiva, representando el 44% del total de las medidas impuestas. Lo cual, evidencia que no se hace un estudio valorativo sobre la necesidad de cautela, y en su lugar se aplica ésta como regla general.

Ante este panorama, es clara la mínima aplicación, o en su caso inaplicación, de las medidas cautelares alterativas a la privación de la libertad, habida cuenta de que, son medidas que, a diferencia de la prisión preventiva, limitan en un grado menor los derechos fundamentales del imputado; de ahí que esta investigación, intente conferirles la importancia que merecen dentro del proceso penal, especialmente para hacer de su aplicación un verdadero estudio de



proporcionalidad y racionalidad sobre la necesidad de cautela, a la luz de los estándares internacionales de derechos humano.

Sin embargo, el Estado de Morelos sigue, como muchos otros del país, enfrentando serios desafíos en términos de la implementación del sistema penal acusatorio, principalmente por cuanto hace a la imagen que tenemos los ciudadanos de policías y ministerios públicos. En concreto, esto ha suscitado que el Estado de Morelos se posicione como una de las entidades con menor promedio en cuanto a la valoración del sistema de justicia penal se refiere. Evaluación que, de acuerdo con los datos de la SETEC,<sup>133</sup> nuestra entidad se posiciona en un promedio crítico.

### Cuadro 3. Valoración del Sistema de Justicia Penal

---

<sup>133</sup> La Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la implementación del Sistema de Justicia Penal dependiente de la Secretaría de Gobernación, es el órgano encargado del diseño de reformas legales necesarias para la implementación del sistema de justicia penal; cambios organizacionales, construcción y operación de infraestructura; capacitación de jueces, agentes del ministerio público, policías, defensores, peritos y abogados; y demás acciones que se requieran para la implementación de las reformas a que se hace referencia anteriormente. Véase "Manual de Organización General de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la implementación del Sistema de Justicia Penal". en: <[http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/Marco\\_Juridico\\_base](http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/Marco_Juridico_base)>.

Entidades con más alto y menor promedio [Escala 1: menor calificación/ 5: mayor calificación]				
	¿Cuál es su opinión sobre el sistema?		¿Comparado con hace diez años está mejor o peor?	
<b>+</b>	Querétaro	2.1	Baja California	2.5
<b>Promedio Nacional</b>		1.8		1.9
<b>-</b>	Morelos	1.4	Morelos	1.4

Fuente: Encuesta Nacional sobre el Sistema de Justicia Penal en México. Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, México, 2012.

Estas cifras no es más que el reflejo de una sociedad que reprueba un sistema penal manchado muchas veces de corrupción y soborno. Y de la errónea idea de nuestros legisladores por creer que, por sumar más delitos al catálogo de gravedad se solucionarían los problemas de inseguridad que tanto nos lastiman como sociedad. Hablemos claro, la implementación de las políticas criminales y reformas legales que proponen mayores niveles de encarcelamiento como solución a los problemas de inseguridad ciudadana, constituyen uno de los principales factores que inciden en el uso no excepcional de la prisión preventiva.<sup>134</sup>

El camino por recorrer es complicado cuando aún se tienen serios problemas de operatividad; parece ser que no nos han bastado nueve años para poner en marcha el que se supondría sería un sistema protector de derechos. Y en su lugar,

<sup>134</sup> Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas, Comisión Interamericana de Derechos Humanos-Organización de los Estados Americanos, Ser. L/V/II. Doc. 46/13, publicado el 30 de diciembre de 2013, párr. 24.

se percibe un sistema poco fiable y efectivo. La prisión preventiva no puede en este sentido, constituirse como una pena previa; sino que, debe tenerse en cuenta que cualquier consideración relativa a la regulación, necesidad o aplicación de la prisión preventiva debe partir de la consideración al derecho a la presunción de inocencia y tener en cuenta la naturaleza excepcional de esta medida y sus fines legítimos.<sup>135</sup>

Las cifras son elocuentes al referirnos a la crisis de nuestro sistema penitenciario y a la política criminológica equivocada que nos ha llevado a este deterioro. Deben impulsarse las sanciones alternativas a la prisión. El genocidio carcelario en México es un pésimo referente de nuestra sociedad. Transformar esta realidad es un imperativo ético y una emergencia humanitaria que no podemos ignorar.<sup>136</sup>

---

<sup>135</sup> Informe sobre medidas para reducir la prisión preventiva, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser. L/V/II. 163. Doc. 105, publicado el 03 de julio de 2017, p. 88.

<sup>136</sup> Zepeda Lecuona, Guillermo, "El derecho a la libertad durante el Proceso Penal y la Prisión Preventiva en México", en Fix-Fierro, Héctor, Valadés, Diego, et. al. (coords.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Derechos Humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, vol. 2, t. V, p. 651.

## CAPÍTULO TERCERO

### LA RELEVANCIA DE LA NUEVA UNIDAD DE MEDIDAS CAUTELARES PARA EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

Suele decirse que nadie conoce realmente cómo es una nación hasta haber estado en una de sus cárceles. Una nación no debe ser juzgada por el modo en que trata a sus ciudadanos de más alto rango, sino por la manera en la que trata a los del más bajo.

Nelson Mandela

#### 3.1. Consideraciones preliminares

En el nuevo proceso penal existe una institución novedosa muy particular en el tema que pretende poner un límite y reducir el uso de la prisión preventiva. Se trata de lo que el numeral 176 del Código Nacional de Procedimientos Penales llama *Autoridad de Supervisión de Medidas Cautelares y de la Suspensión Condicional del Proceso*, o también conocida como *Servicios Previos al Juicio*, pues literalmente estos servicios se refieren a los *Pretrial Services*, en virtud de haber sido creados y empleados en países como Reino Unido y Estados Unidos hace ya más de 50 años.<sup>137</sup>

---

<sup>137</sup> Los Servicios Previos al Juicio, señala Carrasco Solís, surgieron de la reforma al sistema del régimen de libertad provisional de Estados Unidos, hace más de 50 años, en Nueva York. En 1961, líderes comunitarios y expertos desarrollaron una solución al uso irracional y excesivo de la prisión preventiva, creando un modelo piloto denominado *Proyecto de Libertad Provisional de Manhattan*, el cual incluía un procedimiento para asistir a los Jueces con información sobre el arraigo comunitario de los detenidos, su historial escolar y laboral, y sus antecedentes penales; de modo

En el mundo existen una pluralidad de nominaciones para referirse a estos servicios. En América Latina, se reconocen como <Servicios con Antelación a Juicio> en Chile. O también como <Oficinas de Medidas Alternativas> en Argentina.<sup>138</sup> En Reino Unido, por su parte, reciben el nombre de *bail supervision and information related services* <Servicios relativos a la Información y Supervisión de la Libertad Provisional>; en Australia se les llama *bail assessment programs* <Programas para la Evaluación de la Libertad Provisional> y finalmente en Sudáfrica se conocen como *pretrial services* <Servicios Previos al Juicio>.

Sin embargo, para efectos de esta investigación, en lo subsecuente esta Autoridad recibirá simplemente el nombre de Unidad de Medidas Cautelares. Se trata, como su nombre lo indica, de una Unidad cuyo propósito es proporcionar a las partes información sobre la evaluación de riesgos que representa el imputado y supervisar el seguimiento de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso.<sup>139</sup> En efecto, como propósito de nuestra investigación, este capítulo pretende reconocer cuál es la naturaleza de la Unidad de Medicas Cautelares e identificar los retos que tiene frente a sí para consolidarse a nivel estatal y federal.

Asimismo, se pretende examinar como parte de estos retos, el -poco-presupuesto federal que en materia de seguridad se le ha asignado para su operatividad; y a continuación se estudian cuáles son sus funciones dentro del

---

que la utilizaran en la toma de decisiones más razonables; de este modo nacieron los actuales Servicios Previos al Juicio.

<sup>138</sup> Carrasco Solís, Javier, “Unidad de medidas cautelares: modelo de servicios previos al juicio”, *Nuevo sistema de justicia penal*, Consejo de Coordinación para la implementación del Sistema de Justicia Penal, México, año II, número III, junio de 2011, p. 20.

<sup>139</sup> Artículo 176 del Código Nacional de Procedimientos Penales, *Diario Oficial de la Federación* 05 de marzo de 2014, última reforma publicada en el DOF 17 de junio de 2016.

proceso penal previstas en su Manual de implementación. Finalmente se examinan los índices estadísticos de su operatividad en el estado de Morelos, para evaluar la eficacia de dicha Unidad de Medidas Cautelares.

Sin embargo, previo al estudio del tema, es importante exponer que en esta investigación no nos ocuparemos de la supervisión de la suspensión condicional del proceso, sino únicamente de la supervisión de las medidas cautelares; pues si bien se tratan de dos instituciones procesales que comparten ciertas características y presupuestos procesales, existe en ellas una clara diferencia; principalmente porque en la suspensión condicional del proceso se establecen una serie de *condiciones* que el imputado deberá de cumplir durante el periodo de suspensión; condiciones que tienen en todo caso, un contenido muy similar o casi idéntico a las medidas cautelares alternativas [a la prisión].

En efecto, solo nos limitaremos en mencionar que la suspensión condicional del proceso es una medida procesal consistente en el planteamiento formulado por el Ministerio Público o por el imputado, el cual contendrá un plan detallado sobre el pago de la reparación del daño y el sometimiento del imputado a una o varias de esas condiciones, encaminadas en garantizar una efectiva tutela de los derechos de la víctima u ofendido y que en caso de cumplirse, pueda dar lugar a la extinción de la acción penal.<sup>140</sup>

Este mecanismo procesal tiene como presupuestos de procedencia aquellos delitos cuya media aritmética de la pena de prisión no exceda de cinco años y que no exista oposición fundada de la víctima u ofendido. En él se elabora un plan de reparación de daños y se le imponen al imputado determinadas condiciones que deberá de cumplir durante el plazo de suspensión del proceso, el cual no podrá ser

---

<sup>140</sup> Artículo 191 del Código Nacional de Procedimientos Penales, *Diario Oficial de la Federación* 05 de marzo de 2014, última reforma publicada en el DOF 17 de junio de 2016.

inferior a seis meses ni superior a tres años. Entre esas condiciones el numeral 195 del CNPP –ubicado con el epígrafe “*Condiciones por cumplir durante el periodo de suspensión condicional del proceso*”– señala las siguientes:

I. Residir en un lugar determinado; II. Frecuentar o dejar de frecuentar determinados lugares o personas; III. Abstenerse de consumir drogas o estupefacientes o de abusar de las bebidas alcohólicas; IV. Participar en programas especiales para la prevención y el tratamiento de adicciones; V. Aprender una profesión u oficio o seguir cursos de capacitación en el lugar o la institución que determine el Juez de control; VI. Prestar servicio social a favor del Estado o de instituciones de beneficencia pública; VII. Someterse a tratamiento médico o psicológico, de preferencia en instituciones públicas; VIII. Tener un trabajo o empleo, o adquirir, en el plazo que el Juez de control determine, un oficio, arte, industria o profesión, si no tiene medios propios de subsistencia; IX. Someterse a la vigilancia que determine el Juez de control; X. No poseer ni portar armas; XI. No conducir vehículos; XII. Abstenerse de viajar al extranjero; XIII. Cumplir con los deberes de deudor alimentario.<sup>141</sup>

Como se observa, estas condiciones si bien guardan una similitud con ciertas medidas cautelares penales, su diferencia consiste en que al ser la suspensión condicional del proceso una solución alterna y una forma de terminación anticipada del proceso, no concurre en ella el peligro de demora como requisito de procedencia; el cual como se ha expuesto en el capítulo primero, es uno de los fundamentos de una medida cautelar.

Precisamente porque ésta se toma cuando existe el temor de que mientras tarda en pronunciarse una eventual sentencia condenatoria llevándose el procedimiento penal, existe el peligro de que el indiciado se sustraiga de la acción de la justicia, no comparezca a las diligencias del proceso, obstaculice el desarrollo

---

<sup>141</sup> Artículo 195 del Código Nacional de Procedimientos Penales, *Diario Oficial de la Federación* 05 de marzo de 2014, última reforma publicada en el DOF 17 de junio de 2016.

de la investigación o pueda causar un daño a los intervinientes del mismo. Presupuestos que no corresponden ni con la finalidad ni mucho menos con los requisitos materiales de las soluciones alternas –como lo es la suspensión condicional del proceso– por lo cual este mecanismo procesal no puede ser considerado como parte de las medidas cautelares; sino como dos instituciones procesales distintas.

Una vez precisado este punto, retomemos nuestro tema principal. Como se ha expuesto, se trata de una Unidad cuyo propósito es controlar y poner un freno al uso desmedido que se ha venido haciendo de la prisión preventiva; pues pese a tratarse ésta de una medida de carácter excepcional precisamente porque existen otras alternativas a ella que también deberían valorarse en el proceso, en la práctica se continúa constatando su imposición sin el menor de los problemas, cumpliéndose en todo caso como un castigo previo.

### **3.2. La naturaleza y Áreas de la Unidad de Medidas Cautelares**

La Unidad de Medidas Cautelares y su incorporación en el proceso penal ha marcado evidentemente una pauta fundamental, pues el propio Código Nacional le reconoce como un nuevo ente procesal. Sí, un nuevo interviniente en el proceso especializado en la evaluación y supervisión de medidas cautelares,<sup>142</sup> que pretende “concientizar a la sociedad de que las personas pueden seguir su proceso

---

<sup>142</sup> En este supuesto, el numeral 164 del Código Nacional ha establecido como competencia exclusiva de la autoridad penitenciaria, el supervisar a la prisión preventiva. Sin embargo, estimamos esto es inadecuado, pues el no contar con centros especiales para cumplir con esta medida cautelar y por tanto someter al imputado en los centros penitenciarios, nos permite entender a la prisión preventiva no como una medida cautelar, sino como un castigo previo.



en libertad, [siempre y cuando estén] sujetas a ciertas condiciones y a un régimen de control y vigilancia”.<sup>143</sup>

En este punto, es necesario entonces tratar de obtener una respuesta sobre el siguiente planteamiento ¿Cuál es la naturaleza de la Unidad de Medidas Cautelares? Se trata de una Unidad de índole eminentemente administrativo enfocada en generar información de calidad para la imposición de medidas cautelares alternativas a la prisión –como las que contempla en nuevo proceso penal– con el propósito fundamental de controlar el uso de la prisión preventiva.

Entonces ¿Cuáles son sus funciones en el proceso penal? En efecto, entre ellas se encuentran tanto la función de evaluación como la función de supervisión. La primera de ellas consiste en proporcionar al Ministerio Público y a la defensa información sobre los vínculos comunitarios y los riesgos procesales que representa el imputado; en tanto la función de supervisión consiste –como su nombre lo indica– en supervisar a los imputados que siguen su proceso en libertad. Cada una de estas funciones se lleva a cabo por un Área de evaluación y por un Área de supervisión; conformadas por personal especializado en la materia [expresión empleada por el propio Código Nacional de Procedimientos Penales que como veremos en líneas subsecuentes, es motivo de serios cuestionamientos].

Veamos, imagínese usted cómo se efectúan estas funciones en la siguiente sinopsis: el Área de evaluación recabará la información sobre los riesgos procesales del imputado y ésta se proporcionará al Ministerio Público y a la defensa. Formulada la imputación en su caso, o una vez dictado el auto de vinculación a proceso, se discutirá lo relativo a la necesidad de imposición de medidas cautelares; en donde el Ministerio Público –con base en esa información– propondrá la imposición de las mismas teniendo él la carga probatoria; en tanto la defensa comenzará por exponer y emplear a su favor esa información, refutando la petición del Ministerio Público.

---

<sup>143</sup> Carrasco Solís, Javier, “Unidad de medidas cautelares...”, *cit.*, p. 21.

Solo de esta manera, a través de una labor argumentativa, el Juez de control tomará su fallo basándose en información social concreta y veraz hecha valer por las partes. Pero esto no termina ahí. Si el Juez de control decide imponer medidas cautelares diversa a la prisión preventiva, el Área de supervisión tiene la obligación de vigilar el cumplimiento de esas medidas. Y no solo eso, sino también está facultada para revisar y hacer sugerencias sobre si existe un cambio en las condiciones de las medidas impuestas; sea de oficio o a solicitud de parte, cuando cambien las circunstancias originales que sirvieron de base para imponer la medida.

Esto es, cuando el supervisor detecte un incumplimiento de una medida cautelar distinta a la garantía económica<sup>144</sup> o de prisión preventiva, deberá informar a las partes de forma inmediata a efecto de estar en posibilidades de solicitar al Juez de control la revisión de la medida cautelar impuesta en el plazo más breve posible. Sin embargo, con las recientes reformas hechas al Código Nacional, publicadas en el DOF en junio de 2016, este ordenamiento es muy claro cuando dispone derivado de esas reformas, una nueva facultad del supervisor, pues ahora será él directamente el encargado de informar al Juez de control si el imputado incumple con ciertas medidas cautelares. Esto es, esa comunicación entre el Juez de control y el supervisor será directa y de oficio y ya no a través de las partes, como sucedía previo a estas reformas. Así:

Si el imputado es sorprendido infringiendo una medida cautelar de las establecidas en las fracciones V, VII, VIII, IX, XII y XIII del artículo 155 de este Código, el supervisor de la medida cautelar deberá dar aviso

---

<sup>144</sup> En el caso de que al imputado se le haya impuesto como medida cautelar una garantía económica y, exhibida ésta sea citado para comparecer ante el Juez e incumpla la cita, se requerirá al garante para que presente al imputado en un plazo no mayor a ocho días, advertidos, el garante y el imputado, de que si no lo hicieren o no justificaren la incomparecencia, se hará efectiva la garantía a favor del *Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral* o sus equivalentes en las entidades federativas, previstos en la Ley General de Víctimas.

inmediatamente y por cualquier medio, al Juez de control quien con la misma inmediatez ordenará su arresto con fundamento en el inciso d), fracción II del artículo 104 de este Código, para que dentro de la duración de este sea llevado ante él en audiencia con las partes, con el fin de que se revise la medida cautelar; siempre y cuando se le haya apercibido que de incumplir con la medida cautelar se le impondría dicha medida de apremio.<sup>145</sup>

Es decir, el Código Nacional le confiere esa facultad al supervisor para que el Juez de control pueda estar en posibilidad de ordenar el arresto del imputado hasta por 36 horas. Supuesto legal en el cual tampoco se establece que debemos entender por la expresión *cualquier medio* pues se entiende que éste puede ser vía correo electrónico, vía telefónica, vía mensaje de texto, o en el último de los casos, presentándose en las instalaciones del órgano Judicial. Se trata, en suma, de una institución novedosa en nuestro país, cuya operatividad plantea serios cuestionamientos, principalmente porque en todo este tiempo los operadores del proceso penal se han mantenido incrédulos e indiferentes a ella.

### **3.3. Principales diferencias entre el Área de Evaluación y el Área de Supervisión de la Unidad de Medidas Cautelares**

En este subcapítulo se pretende tener una comprensión más clara sobre cómo está conformada la Unidad de Medidas Cautelares; a fin de mostrar su funcionamiento en el proceso penal. Para ello comenzaremos por plantearnos el siguiente cuestionamiento ¿Cuáles son sus funciones principales? Veamos. La metodología de estas Unidades está basada por una parte en el Área de evaluación de riesgos, y por otra, en el Área de Supervisión de Medidas Cautelares; no hay más.

---

<sup>145</sup> Artículo 174, fracción VIII, del Código Nacional de Procedimientos Penales, *Diario Oficial de la Federación* 05 de marzo de 2014, última reforma publicada en el DOF 17 de junio de 2016.

A cada Área le corresponden tareas específicas, cuyas funciones están bien limitadas las unas de las otras. Limitación que no se prevé en el Código Nacional en la materia –pues éste simplemente se limita en señalar el listado de obligaciones que le corresponden como un todo a la Unidad– sino que es el propio *Manual para la implementación de los Servicios Previos al Juicio*, en el cual se establece terminantemente esta separación. Sin embargo, en nuestro criterio, el hecho de que estas Áreas estén por separado, no significa que tendrán un mal funcionamiento, sino por el contrario, en nuestra opinión esto es viable, principalmente para no invadir sus esferas competenciales.

Luego entonces, cada Área tiene su propio personal operativo, esto es, tanto el Área de evaluación cuenta con su coordinador y sus evaluadores, como el Área de supervisión cuenta con su coordinador y sus supervisores. Y entonces Usted se cuestionará ¿Ambas Áreas trabajan en común? Ciertamente sí; pues el hecho de que estén separadas, no significa que sus funciones sean totalmente extrañas entre sí, sino más bien que entre ellas debe existir una constante comunicación, permitiendo en caso de ser necesario el intercambio de información, coordinándose y complementándose un Área de la otra.

Solo de esta forma, existirá en ellas una función integral, pues la supervisión retomará el producto de la evaluación, recabará la información adicional requerida y diseñará una estrategia de supervisión. Una vez que el supervisor haga el seguimiento del caso hasta su conclusión, el resultado del cumplimiento o incumplimiento de las medidas y las circunstancias sociales detectadas serán comunicadas al Área de evaluación, para que ésta realice sus instrumentos de acuerdo con una serie de relaciones, factores y datos estadísticos obtenidos.<sup>146</sup>

---

<sup>146</sup> Carrasco Solís, Javier y Aguilar García, Ana, *Servicios Previos al Juicio. Manual de Implementación*, México, Instituto de Justicia Procesal Penal, 2013, p. 21.

En este contexto, parece ser que la Unidad de Medidas Cautelares funciona como un verdadero colaborador informativo del Juez de control; pues será únicamente él el encargado de ponderar el informe de evaluación y el reporte de seguimiento a través de los planteamientos hechos por las partes, para estar en posibilidades de tomar una decisión y determinar si impone prisión preventiva o emplea otro tipo de medidas cautelares que permitan seguir el rastro del imputado, como lo es la prohibición de salir del país o de su localidad, por mencionar solo una.

### **3.4. Procedimiento del Área de Evaluación de Riesgos Procesales**

Una vez expuesta su naturaleza y habiendo establecido sus funciones, es necesario ahora examinar cómo interviene esta Unidad en el proceso penal; pues el análisis de evaluación de riesgos se ha convertido poco a poco en una importante herramienta al alcance de las partes para debatir ante el Juez de control.<sup>147</sup> Para ello, comenzaremos por estudiar el Área de evaluación, para conocer cuáles son sus fases procedimentales. Como se ha expuesto, partamos de una cuestión concreta ¿Cuándo participa la Unidad de Medidas Cautelares en el procedimiento penal? Veamos. Su intervención inicia propiamente con el Área de evaluación ¿Cuándo? Cuando se está en la etapa de investigación del procedimiento penal; etapa en donde se lleva a cabo la evaluación de riesgos en siete fases procedimentales, expuestas a continuación:

#### **3.4.1. Notificación**

La primera de ellas es cuando el Ministerio Público notifica al Área de evaluación sobre la detención de una persona que está a su disposición. En este sentido, puede haber varios supuestos:

---

<sup>147</sup> Valadez Díaz, Manuel, *op. cit.*, p. 122.

- ❖ En caso de que la detención hubiese sido en flagrancia o urgencia y se hubiese puesto a disposición del Ministerio Público, una vez examinadas las condiciones en las que se realizó su detención, el MP informará inmediatamente al Área de evaluación sobre la puesta a disposición a una persona. El evaluador se trasladará de inmediato al centro de detención para llevar a cabo los trámites correspondientes y poder recabar la entrevista inicial con el detenido;
- ❖ Cuando la detención se cumpla a través de una orden de aprehensión y sea del detenido puesto a disposición del Órgano Judicial que libró esa orden; el Juzgador informará al Área de evaluación para que se traslade a las oficinas del Juzgado a efecto de llevar a cabo la entrevista inicial; o
- ❖ Si la persona se encuentra en libertad, la entrevista inicial se realiza en las instalaciones del Área de evaluación de la Unidad de Medidas Cautelares.<sup>148</sup>

En este sentido, es necesario que el evaluador se presente con el detenido como personal de la Unidad de Medidas Cautelares, haciéndole saber el motivo, objeto y finalidad de la entrevista. Una vez explicados estos puntos, el evaluador procede a entregarle una carta de consentimiento, en la cual pueden presentarse los siguientes supuestos:

- ❖ En caso de negativa, deberá expresar de puño y letra que no es su deseo ser entrevistado y la razón a negarse. En este caso, el

---

<sup>148</sup> En el Estado de Morelos, la distribución operativa de la Unidad de Medidas Cautelares para Adultos se divide en tres distritos: Cuernavaca, Cuautla y Jojutla. Previa solicitud de información, al 12 de marzo de 2018, tan solo se cuentan con escasamente 1 evaluador por cada distrito operativo y con 10 supervisores en Cuernavaca, 5 supervisores en Cuautla y solo 2 supervisores en Jojutla. Véase la sección de Anexos en la parte final de esta investigación.

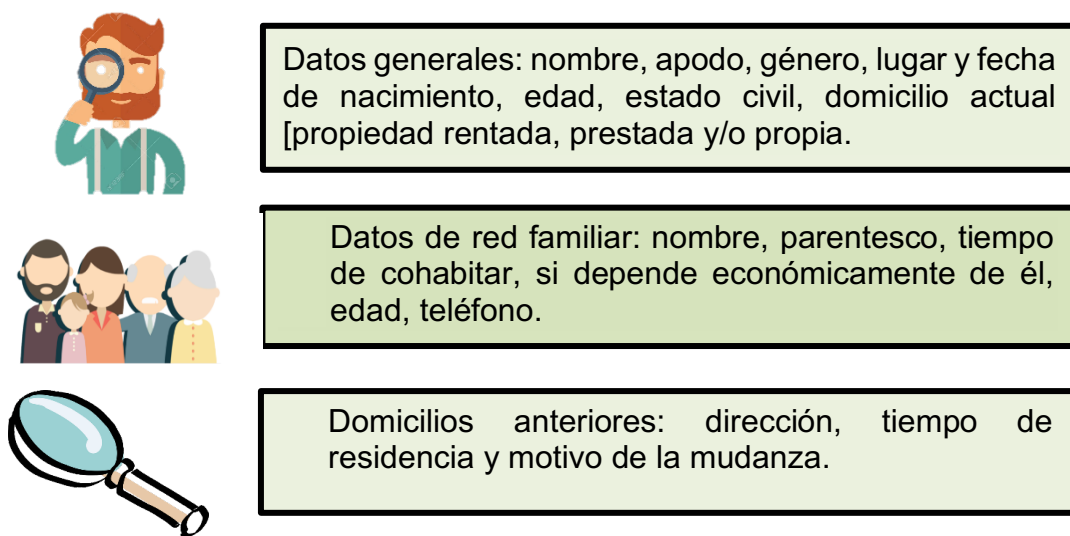
evaluador realiza un informe de negación el cual será entregado a las partes previo a celebrarse audiencia inicial.

- ❖ Sin embargo, si manifiesta su consentimiento para llevar a cabo la entrevista, el evaluador recabará de puño y letra su firma de consentimiento y procederá a realizar la entrevista, utilizando las técnicas oportunas para obtener la mayor información posible.

### 3.4.2. Entrevista inicial

En esta entrevista, el evaluador se enfoca en recabar información socio ambiental de la persona detenida, como es su historial laboral u ocupacional, escolar y entorno social. La entrevista se realiza utilizando un formato elaborado para este fin; formato previsto no por el Código Nacional de Procedimientos Penales, sino elaborado por el citado *Manual para la Implementación de los Servicios Previos al Juicio*; el cual, entre sus formatos deberán recabarse por lo menos los siguientes datos:

Ilustración 1. Datos contenidos en una entrevista inicial para determinar los riesgos procesales.



Fuente: Elaboración propia.

La entrevista de evaluación, como se indicó previamente, puede hacerse también a personas que iniciarán su proceso penal en libertad. En este caso, el Juez de control al dictarles la orden de comparecencia podrá solicitarles que acudan a la Unidad de Medidas Cautelares para llevarse a cabo una entrevista en donde proporcionarán su información básica previo a celebrarse la audiencia de formulación de imputación.

En cada caso concreto, es fundamental que el evaluador escuche y observe de manera pausada las respuestas del detenido, para determinar que desea comunicar, pues en el momento de su detención es común que experimente altos niveles de enfado, preocupación, irritación, dolor o sueño.

#### **3.4.3. Recopilación de información**

El evaluador podrá, en caso de estimarlo necesario, realizar una búsqueda complementaria para recopilar más información. Por ejemplo, puede solicitar directamente al Ministerio Público que se le permita tener acceso a la carpeta de investigación y al reporte policial de la detención, para recabar información sobre cómo fue detenido, cuál fue su conducta, si hubo cooperación o bien, si se resistió a su detención.

#### **3.4.4. Verificación de la información**

La información obtenida en la entrevista inicial y la recopilación de información, debe ser comparada empleando varias fuentes y mecanismos en caso de ser necesario. Por principio de cuentas, debe tenerse claro que el propósito de esta fase es verificar la información y corroborar los datos proporcionados por el detenido, a fin de contar con información fiable y veraz.



Existen diversos medios de verificación, como la vía telefónica, las entrevistas personales y las visitas domiciliarias. Por ejemplo, si el evaluador determina utilizar la vía telefónica deberá llevar a cabo los siguientes pasos:

- ❖ Presentarse como personal de la Unidad de Medidas Cautelares;
- ❖ Explicar el propósito de la llamada;
- ❖ Esta puede servir también para recabar información que no pudo obtenerse de otra fuente [por ejemplo la dirección del centro de trabajo o la escuela;
- ❖ Repetir las mismas preguntas hechas al detenido, cerciorándose de no hacer mención de la información que proporcionó, para verificar la veracidad de sus respuestas;
- ❖ Anotar las respuestas que no concuerden;
- ❖ Llamar a las referencias mencionadas por el familiar entrevistado para obtener una segunda opinión sobre la información discordante entre la proporcionada por ese familiar y la persona detenida.<sup>149</sup>

El segundo de los factores es clarificar las fuentes de verificación de los datos sociales de la persona detenida, a través de los padres, cónyuge, hijos, hermanos, familiares, vecinos, compañeros de trabajo e incluso de los propios patrones, pues dependiendo del dato que se pretenda verificar, se identificarán las fuentes idóneas para enseguida constatar esa información. Pero es seguro que usted lector se esté cuestionando en este momento ¿Como sucede eso? Para ello, examinemos un caso en particular ocurrido en el estado de Morelos, señalado por el doctor Benavente Chorres:

El centro laboral del imputado despide a este último al recibir una notificación de OMECA [sic] donde le requiere que se le proporcione información del imputado al estar sometido a un procedimiento penal. Nos queda claro que si seguimos la regla de que las pruebas las aportan las partes, el imputado hubiese pedido una constancia laboral sin la necesidad de comentar que está involucrado en un procedimiento penal. Ahora tendrá que iniciar acciones en contra de su empleador y al mismo tiempo enfrentar un proceso punitivo.

---

<sup>149</sup> Carrasco Solís, Javier y Aguilar García, Ana, *op. cit.*, p. 75.

Gracias por seguir importando figuras contrarias a nuestra idiosincrasia [...]<sup>150</sup>

En este caso, es evidente el señalamiento hecho por el citado doctor hacia el personal de la Unidad de Medidas Cautelares; pareciera que pretende expresarnos que "ellos tuvieron total culpa del despido del imputado". Sin embargo, como se expondrá más adelante en esta investigación, el doctor Benavente Chorres es uno de los investigadores que se ha mantenido escéptico a la funcionalidad de la UMECA e incrédulo a su personal; eso es incuestionable. En nuestro criterio, consideramos que no es cosa fácil verificar la información, sobre todo cuando no se cuentan con las herramientas necesarias para llevarse a cabo. Será entonces necesario brindarle a la UMECA un voto de confianza enfocándonos en los buenos principios por los cuales fue creada.

#### **3.4.5. Evaluación de riesgos procesales**

Una vez verificada toda la información, el operador inicia propiamente con la evaluación de riesgos. Para este fin, se utilizan instrumentos de evaluación con variables para determinar y medir los factores sobre el riesgo de fuga, o el peligro para la víctima, para el proceso o para la sociedad. La evaluación de riesgos se realiza al evaluar cada variable y determinar el nivel de riesgo que representa el detenido, valorando toda la información disponible hasta ese momento. El instrumento puede incluir una escala de riesgos para identificar el nivel del mismo y la medida cautelar más conveniente para manejarlo.<sup>151</sup>

Este paso se compone de la interpretación y valoración de los vínculos comunitarios y los riesgos procesales evaluados por elementos objetivos y subjetivos. Sin embargo, como examinaremos en líneas siguientes, es en este punto en el cual consideramos subsiste una problemática, pues si bien el evaluador puede

---

<sup>150</sup> Benavente Chorres, Hesbert, *op. cit.*, p. 336.

<sup>151</sup> Carrasco Solís, Javier, "Unidad de Medidas Cautelares...", *cit.*, p. 23.

emplear criterios subjetivos, también existe la posibilidad –y no se descarta– de que esos mismos criterios estén viciados por otros intereses personales o políticos.

#### **3.4.6. Elaboración de la Opinión Técnica**

Continuamente, el evaluador debe proceder a elaborar una opinión técnica, con una síntesis de la información recabada y una explicación de cómo se verificó. Sobre este punto, es importante resaltar que dicha opinión no es vinculante para las partes ni para el Juez; en todo caso las partes pueden aportar información adicional que corrobore o en su contradiga el resultado.

#### **3.4.7. Entrega de la Opinión Técnica**

Finalmente, el evaluador debe de entregar la opinión técnica al Ministerio Público y al Defensor, a fin de emplear a su favor esa información frente al Juez.<sup>152</sup> Sin embargo, en supuestos específicos, cuando por cualquier razón no pudo concluirse el procedimiento para obtener la opinión técnica, ya sea porque la persona detenida se negó a ser entrevistada; consintió la entrevista pero la Unidad no contó el tiempo suficiente para verificar todos los datos sociales, o bien, como en el supuesto anterior, se llevo a cabo la entrevista pero no se tuvo acceso a fuentes de verificación,<sup>153</sup> el evaluador deberá elaborar un Informe en el que se expresen los motivos por los cuales no pudo ser posible verificarse esa información.

---

<sup>152</sup> En algunos países, como Escocia, la Opinión Técnica se elabora primordialmente para el Juez, entregando solo copias a las partes. En México, el Código Nacional prohíbe que el Juez tenga información sobre el caso previo a la audiencia, por esta razón la Opinión Técnica sólo se entrega a las partes.

<sup>153</sup> Carrasco Solís, Javier y Aguilar García, Ana, *op. cit.*, p. 77.

### **3.5. Procedimiento del Área de Supervisión de Medidas Cautelares**

Tras la evaluación de riesgos, la segunda función de la Unidad de Medidas Cautelares es el seguimiento y supervisión de las personas a las cuales el Juez de control ha ordenado su libertad dictándoles una medida cautelar distinta a la prisión preventiva. Los pasos básicos para la supervisión son los siguientes. Veamos.

#### **3.5.1. Notificación de la decisión del Juez de control**

Un imputado al que el Juez de control ha otorgado la libertad con medidas cautelares permanece en supervisión desde el momento en el que concluye la audiencia inicial. Sin embargo, en la práctica se constata la falta de un sistema informático de coordinación<sup>154</sup> entre la Unidad de Medidas Cautelares y otras instituciones implicadas en ella. Continuemos con el mismo supuesto: si el Juez de control solicita que la decisión sobre medidas cautelares sea notificada mediante oficios al Área de supervisión, esto puede tardar fácilmente de uno a tres días –tan solo piénsese en el camino por recorrer: se elaboran los oficios, se firman por el Juez, se envían y finalmente el supervisor los recibe–. Lo cual ocasiona que el operador inicie la supervisión en promedio, cinco días después de que el imputado este en libertad. Si, ¡cinco días después!

---

<sup>154</sup> Si bien el precepto 164 del Código Nacional establece que la Unidad de Medidas Cautelares contará con una base de datos para dar seguimiento al cumplimiento de las medidas impuestas; hasta el momento de la redacción de este capitulado, esa base de datos no existe. Es curioso saberlo pues el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública presentó en Morelia, Michoacán, en Julio de 2017, el proyecto del *Registro Nacional de Soluciones Alternas, Medidas Cautelares y Formas de Terminación Anticipada*. Han transcurrido ocho meses desde esa presentación y tal parece que ese registro solo permanece ahí: en la intención. Habremos de ser pacientes y seguir en espera de él.

### **3.5.2. Entrevista de encuadre**

Una vez concluida la audiencia inicial, el supervisor deberá llevar a cabo una *entrevista de encuadre* para recabar los datos socio ambientales del imputado, así como horarios de trabajo y actividades de esparcimiento. Para ello, deberá comenzar por explicarle al imputado cuáles fueron sus medidas impuestas, la forma de cumplirlas y las consecuencias que de su incumplimiento. Posteriormente, siendo el propósito fundamental de la entrevista de encuadre, se le exhortara a cumplirlas informando sobre cualquier cambio de domicilio, número telefónico o cualquier otra circunstancia que pudiera resultar en su incumplimiento. Esto es, el mantenerse en contacto y comunicación con el supervisor será pieza clave para el seguimiento de una buena estrategia de supervisión.

Cuando una supervisión carece de estrategia no puede ser calificada como tal, tampoco lo es cuando no se consideran las circunstancias de cada imputado, de ahí su importancia en el Área de evaluación. Existen diversas formas de supervisar, dependiendo de las condiciones impuestas y las circunstancias de cada imputado; entre estas formas se encuentran:

- ❖ Llamadas para recordarle fechas de audiencia y actividades que debe cumplir;
- ❖ Verificación de libros de firmas y registros de asistencia;
- ❖ Llamadas a las instituciones supervisoras para verificar la asistencia; así como
- ❖ Visitas aleatorias a los domicilios, escuelas y centros laborales.<sup>155</sup>

### **3.5.3. Elaboración del Reportes de cumplimiento y/o incumplimiento**

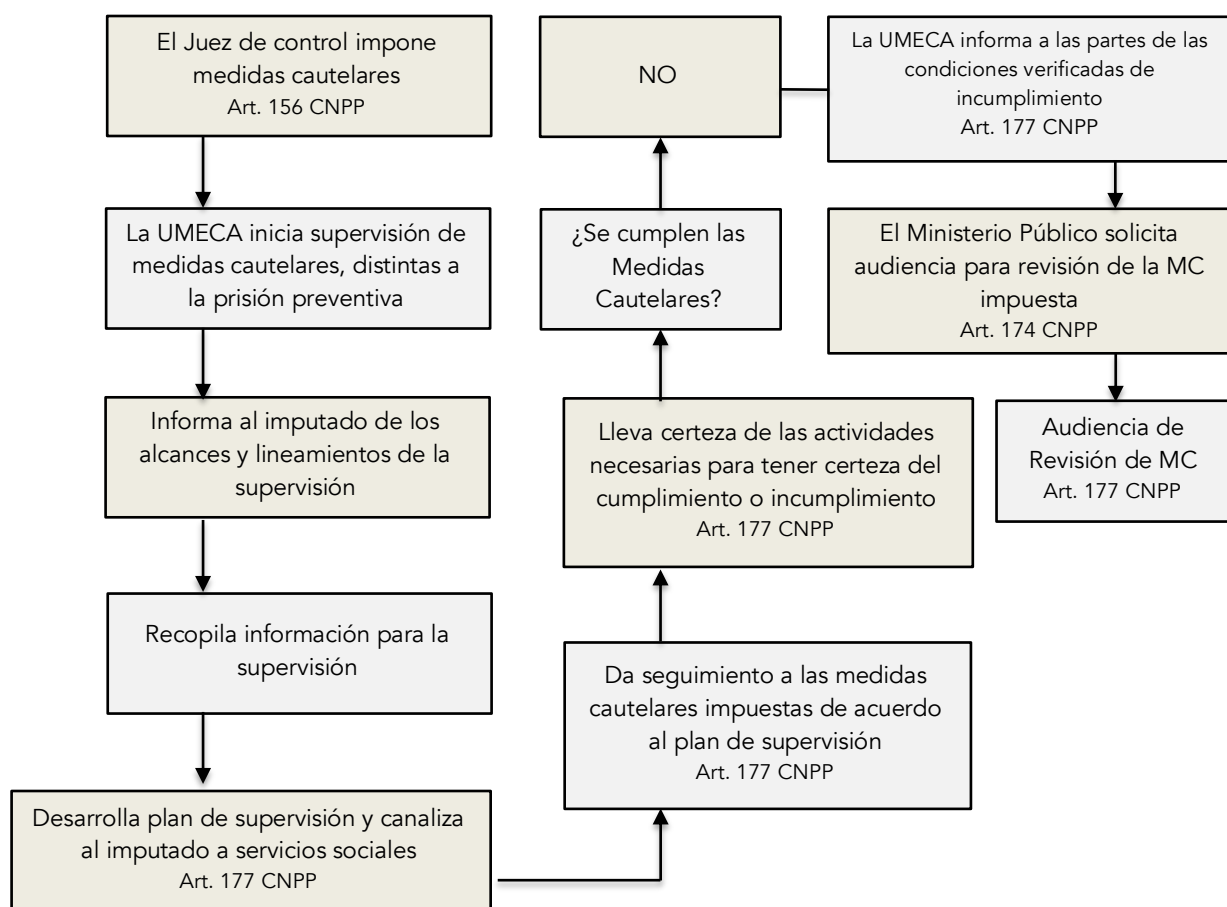
Los servicios de supervisión están obligados a elaborar y entregar reportes sobre el cumplimiento o incumplimiento de las medidas tanto al Juez como al Ministerio Público y a la Defensa. Estos reportes incluirán las violaciones a las

---

<sup>155</sup> Carrasco Solís, Javier y Aguilar García, Ana, *op. cit.*, p. 84.

condiciones o los esfuerzos que el imputado haya hecho para cumplir con el mandato judicial. Además, el supervisor puede emitir reportes de cumplimiento a petición de alguna de las partes, con el fin de solicitar la revocación o modificación de la medida cautelar en beneficio de la persona imputada. ¿Y usted cree verdaderamente que el Ministerio Público hará esa solicitud? Nosotros tampoco. Desde luego, en la práctica la petición del reporte de cumplimiento para modificación de la medida cautelar suele hacerla la defensa, solo excepcionalmente veremos una solicitud de este carácter por parte del Ministerio Público. A manera de resumen, el siguiente cuadro muestra concretamente el procedimiento a seguir por el Área de supervisión:

Cuadro 1. Supervisión de Medidas Cautelares



Fuente: Elaboración propia.

### 3.6. Principales retos confrontados por la Unidad de Medidas Cautelares

La creación de la Unidad de Medidas Cautelares ha provocado una fuerte polémica relacionada con su operatividad, pues como toda institución novedosa en el tema, continúa estando expuesta a retos inevitables para el fortalecimiento de sus propósitos u objetivos. Entre ellos se encuentra uno en especial: se trata de la oposición de criterios sobre su implementación. Así tenemos que entre los investigadores nacionales del derecho existen posturas opuestas en pro y en contra de ella, relacionadas con el cuestionamiento de dos de sus funciones principales: evaluar y supervisar.

Entre los criterios positivos se encuentra el sostenido por el doctor Sergio García Ramírez, cuando señala que la Unidad de Medidas Cautelares: "se trata de un ente administrativo técnico, llamado a ejercer un relevante papel en el procedimiento penal, indispensable para su buen desempeño. Es en realidad, un órgano que asume funciones anteriormente asignadas a otras dependencias,<sup>156</sup> y menos que regularmente atendidas, para supervisar el cumplimiento de algunas decisiones".<sup>157</sup>

En esta misma línea, Javier Carrasco Solís refiere que "esta Unidad permite concientizar a la sociedad que las personas pueden seguir su proceso en libertad, sujetas a condiciones y a un régimen de control y vigilancia".<sup>158</sup> Por su parte, el Juez de control del Estado de Yucatán, Luis Edwin Mugarte Guerrero, refiere: "El funcionamiento del Centro Estatal de Supervisión de Medidas Cautelares y la Suspensión Condicional del Proceso, ha superado las expectativas que se tenían

---

<sup>156</sup> En el sistema penal tradicional, por ejemplo, el Juez de la causa tomaba en cuenta el *informe socioeconómico* elaborado por la policía ministerial, para examinar temas como la permanencia del imputado en un domicilio determinado o en su caso, cuál era su actividad laboral.

<sup>157</sup> García Ramírez, Sergio, *op. cit.*, p. 47.

<sup>158</sup> Carrasco Solís, Javier, "Unidad de Medidas Cautelares...", *cit.*, p. 21.

del mismo, así como ha demostrado ser un auxiliar importante en la administración de justicia, pero sobretodo se le tiene como una autoridad diligente e imparcial”.<sup>159</sup>

En este contexto, su incorporación en el proceso penal ha constituido hasta este momento un reto en particular, reconocer y respetar el que fue uno de los principios rectores de la reforma constitucional en materia penal: el principio de presunción de inocencia; pues en términos concretos con ella se busca estar a favor de la libertad como uno de los derechos fundamentales más valiosos del imputado. Sin embargo, somos conscientes del reto que esto significa; parece ser una tarea sencilla pero no lo es. Fundamentalmente porque en México, el reconocer que una persona siga su proceso penal en libertad es todavía una idea socialmente inconcebible.

Es bien sabido que en nuestro país, el considerar y tratar como inocente a una persona sujeta a investigación dentro de un proceso penal, es sinónimo de que no vamos marchando por el camino correcto; de escuchar una y otra vez que el sistema no funciona y que es él el culpable de que más delincuentes estén en las calles sin el menor de los problemas. Y entonces, esos señalamientos políticos y sociales terminan por tener más peso que la inocencia de una persona; marcándola de por vida como culpable desde un inicio.

Probablemente sea esto característico de una sociedad mexicana lastimada por los serios problemas de corrupción, inseguridad, violencia e impunidad suscitados recientemente en nuestro país; por lo cual se espera con fervor que todo delincuente vaya directo y sin escalas a prisión. Cuando no se trata de eso. El que una persona continúe su proceso penal en libertad cumpliendo por completo otras medidas cautelares impuestas por el Juez de control, no significa que sea

---

<sup>159</sup> Mugarte Guerrero, Luis Edwin, “Centro Estatal de Supervisión de Medidas Cautelares y la Suspensión Condicional del Proceso”, *Justicia en Yucatán*, año XI, núm. 48, julio- septiembre de 2016, pp. 25-27.



totalmente libre o que se haya salido con la suya; significa que esa persona debe cumplir cabalmente con esas medidas impuestas.

Esto es lo que el sistema penal pretende con la implementación de las Unidades Estatales de Medidas Cautelares. Así lo ha señalado el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Álvaro Vizcaíno Zamora, cuando manifiesta:

El día que tengamos Unidades de Medidas Cautelares sólidas, no ocuparemos prisión preventiva oficiosa para ningún delito. Pero mientras eso no suceda, sería tanto como quitarle algunos alfileres al sistema, algunos candados que permiten que se avance en la consolidación en tanto logramos mejores condiciones.<sup>160</sup>

Sin embargo, los criterios en contra de su implementación han sido expuestos por el doctor Hesbert Benavente Chorres cuando señala: "si queremos hablar de buenas prácticas, empecemos por agilizar el procedimiento y no seguir creando más estamentos públicos de los que ya se cuenta".<sup>161</sup> Y continúa refiriendo:

Existe una confusión con los fines de la administración de justicia cuando se afirma que los objetivos de la OMECA [sic] son proteger la presunción de inocencia y atender los potenciales riesgos de fuga, de

---

<sup>160</sup> Versión estenográfica de la intervención del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Álvaro Vizcaíno Zamora en el Congreso Nacional "La Justicia que México necesita: mitos y realidades del nuevo sistema penal acusatorio", celebrado en el Senado de la República. Tomado de: < <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/versiones/38004-version-estenografica-de-la-intervencion-del-maestro-alvaro-vizcaino-zamora-durante-el-foro-la-justicia-que-mexico-necesita-mitos-y-realidades-del-nuevo-sistema-penal-acusatorio.htm/>>, publicada en el sitio web de la Coordinación de Comunicación Social del Senado de la República, el viernes 11 de agosto de 2017.

<sup>161</sup> Benavente Chorres, Hesbert, *op. cit.*, p. 334.

obstaculización del proceso, o para la víctima y/o la sociedad, de acuerdo con la ley. Con el respeto debido pero el Juez no necesita una nana, él es el experto en torno a la teoría cautelar y si uno u otro no llega al perfil, entonces a capacitarlo o a sustituirlo; de lo contrario, sigamos creando más organismos que le diga al Juez como resolver, por ejemplo, la vinculación o la sentencia. Evitemos bajo el disfraz de buenas prácticas que el Ejecutivo siga entrometiéndose en la labor Jurisdiccional <sup>162</sup>

En este sentido y desde luego, respetamos la postura del doctor Benavente Chorres. No obstante, consideramos que el tener una nana como él mismo lo califica, permite que el Juez de control conozca la información sobre el entorno personal y social del imputado; información que llega a él a través de los planteamientos hechos por las partes. Sin embargo, en este punto lo verdaderamente preocupante es el empleo, veracidad y certeza de esa información. Particularmente porque los “buenos” principios e intenciones que el legislador encomendó a ese personal especializado, se mantienen inciertos todavía.

Ahora bien, en nuestro criterio no somos contrarios a ella, sino que consideramos existen serios cuestionamientos sobre sus funciones, pues como en todo, éstas pueden incluso corromperse principalmente por su ubicación institucional. En este sentido, habrá no perder de vista su buena intención y mantenerse firme en los principios que el propio legislador le encomendó, de tal manera que su personal operativo debe ser neutral, objetivo imparcial y confidencial.

En esta misma línea, un reto más sobre su incorporación lo es su escasa política pública; tal parece su consolidación permanece solo en el tintero, pues en no todos los Estados del país se ha incorporado físicamente esta institución. Estas limitaciones provocan que en el “nuevo modelo” se originen “prácticas operativas propias del viejo sistema que en la práctica hacen que, más allá de lo declarado en

---

<sup>162</sup> *Ibidem*, pp. 334-335.

las nuevas leyes”,<sup>163</sup> persista aún la forma de resolver a ciegas y sin que medie debate de por medio para imponer una medida cautelar. A fin de corroborar lo señalado en líneas supra se presenta el siguiente Cuadro 1, en el cual es visible observar la nominación y la ubicación institucional de esta Unidad en los diversos estados del país.

Cuadro 2. Unidades Estatales de Medidas Cautelares para Adultos por entidad federativa

	Estado/ Federación	Nominación	Ubicación institucional
	Federación	Unidad de Seguimiento y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso	Comisión Nacional de Seguridad
1	Aguascalientes	Unidad Estatal de Medidas Cautelares y Salidas Alternas	Secretaría de Seguridad Pública
2	Baja California	Unidad de Servicios Previos a Juicio y Seguimiento de Medidas Cautelares	Secretaría de Seguridad Pública
3	Baja California Sur	Unidad Estatal de Supervisión a Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso	Secretaría de Seguridad Pública
4	Campeche	Unidad de Medidas Cautelares	Secretaría de Seguridad Pública y Protección a la Comunidad
5	Chiapas	Unidad de Medidas Cautelares	Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana
6	Chihuahua	Instituto de Servicios Previos al Juicio	Tribunal Superior de Justicia
7	Ciudad de México	Unidad de Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso	Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

<sup>163</sup> Riego, Cristian, “Una nueva agenda para la Prisión Preventiva en América Latina”, *Sistemas Judiciales*, Chile, Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales, año 7, núm. 14, pp. 6-11.

8	Coahuila	Unidad de Supervisión de Medidas Cautelares	Secretaría de Seguridad Pública
9	Colima	Dirección de Medidas Cautelares y Suspensión Provisional del Proceso	Secretaría de Seguridad Pública
10	Durango	Unidad de Evaluación de Riesgos, Medidas Cautelares y Ejecución de Sanciones	Secretaría de Seguridad Pública
11	Estado de México	Centro Estatal de Medidas Cautelares	Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana
12	Guanajuato	Unidad de Medidas Cautelares y de la Suspensión Condicional del Proceso	Procuraduría General de Justicia del Estado
13	Guerrero	Dirección General de Medidas Cautelares y Ejecución de Sentencias	Secretaría de Seguridad Pública
14	Hidalgo	Unidad de Medidas Cautelares y Policía Procesal	Secretaría de Seguridad Pública
15	Jalisco	Dirección de Área de Supervisión de Medidas Cautelares	Procuraduría General de Justicia del Estado
16	Michoacán	Dirección de Medidas Cautelares y de Suspensión del Proceso	Secretaría de Seguridad Pública
17	Morelos <sup>164</sup>	Unidad de Medidas Cautelares y Salidas Alternas para Adultos en el Estado de Morelos	Secretaría de Gobierno
18	Nayarit	Unidad de Medidas Cautelares	Secretaría de Seguridad Pública

<sup>164</sup> En el estado de Morelos, con la creación de la Unidad de Medidas Cautelares para Adolescentes en febrero de 2011, se obtuvo el reconocimiento nacional por ser el primer estado en México y en América Latina, en contar con una Unidad Especializada en Medidas Cautelares. Condecoración por la cual el denominado Instituto de Justicia Procesal Penal, recibió de la UNICEF-México el 1er. lugar en la categoría <Buenas prácticas> y el Premio de Gestión y Capacitación de la Asociación Internacional de Correcciones y Prisiones en 2012.

19	Nuevo León	Unidad de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso	Secretaría de Seguridad Pública
20	Oaxaca	Unidad de Medidas Cautelares	Secretaría de Seguridad Pública
21	Puebla	Unidad de Medidas Cautelares	Secretaría de Seguridad Pública
22	Querétaro	Unidad de Medidas Cautelares	Secretaría de Gobierno
23	Quintana Roo	Unidad de Medidas Cautelares	Secretaría de Seguridad Pública
24	San Luis Potosí	Unidad de Evaluación de Riesgos, Medidas Cautelares y Ejecución de Sanciones	Secretaría de Seguridad Pública
25	Sinaloa	Unidad de Medidas Cautelares y de la Suspensión Condicional del Proceso	Secretaría de Seguridad Pública
26	Sonora	Unidad de Medidas Cautelares y de la Suspensión Condicional del Proceso	Secretaría de Seguridad Pública
27	Tabasco	Unidad de Evaluación de Riesgos, Medidas Cautelares y Ejecución de Sanciones	Secretaría de Seguridad Pública
28	Tamaulipas	Unidad de Medidas Cautelares y Servicios Previos al Juicio	Secretaría de Seguridad Pública
29	Tlaxcala	Unidad de Medidas Cautelares	Secretaría de Seguridad Pública
30	Veracruz	Unidad de Medidas Cautelares	Secretaría de Seguridad Pública
31	Yucatán	Centro Estatal de Supervisión de Medidas Cautelares y de la Suspensión Condicional del Proceso	Secretaría de Seguridad Pública
32	Zacatecas	Unidad de Servicios Auxiliares para Medidas Cautelares	Secretaría de Seguridad Pública

Fuente: Elaboración propia con los datos obtenidos del Portal Oficial de cada una de las Entidades Federativas. Información recabada hasta el 01 de enero de 2018.

Primeramente, es necesario hacer saber a Usted que pese a que el 19 de julio de 2017 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Acuerdo por el que se crea la Unidad de seguimiento y supervisión de medidas cautelares y Suspensión condicional del proceso* su implementación en el fuero federal es todavía un tema pendiente. Y entonces -como cuestionaría nuestra clase política- en esta situación ¿Quién es el culpable de incumplir con su creación?

Es la Comisión Nacional de Seguridad la que ha reconocido oficialmente que, con motivo de los recortes presupuestales en todos los sectores, el Gobierno de la República se ha visto obligado a retrasar la implementación de la Unidad de Medidas Cautelares. Solo por este incumplimiento se ha permitido que en el fuero federal los procesados sometidos a una medida cautelar alternativa a la prisión preventiva continúen su proceso en libertad sin el control y supervisión de esta Unidad.

Por otra parte, es evidente que la nominación que se le ha dado a la Unidad de Medidas Cautelares es distinta en cada estado del país. Sin embargo, su simple nominación puede ser un tema de poca trascendencia cuando, en comparación con su ubicación institucional se ponen en peligro sus principios rectores; pues el propio Código Nacional no estableció que dependencia o institución sería la responsable de implementarla. Sobre todo, porque de situarse en ciertas instituciones como lo son la Defensoría Pública o la Fiscalía, podría ponerse en tela de juicio la neutralidad necesaria para generar confianza entre los demás operadores del Sistema de Justicia Penal.<sup>165</sup> Luego entonces, ahora la pregunta que habrá de responderse es ¿Qué tan viable es ubicar a la Unidad de Medidas Cautelares dentro de otras instituciones? Evidentemente no es nada factible, mucho menos recomendable.

---

<sup>165</sup> Jaime Treviño, Edna, HALLAZGOS 2016: Evaluación de la operación del sistema de justicia penal acusatorio en México, México, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., 2017, p. 69.

Así, por ejemplo, en la Ciudad de México y Chihuahua estas Unidades forman parte del Tribunal Superior de Justicia; entonces si pertenecen al Poder Judicial del Estado ¿Acaso no se está vulnerando con ello su principio de imparcialidad? ¿Qué es de su neutralidad? Si será el Juez de control el encargado de determinar el tipo de medida cautelar a imponer.

En consecuencia, los Jueces de control pueden verse afectados por tomar criterios no ecuanímes o por estar en conflicto de interés en caso de que las partes tengan motivos para debatir la veracidad de los informes de evaluación o de los reportes de supervisión de medidas cautelares. En este sentido, según lo señalan los expertos, por su naturaleza y funciones, las Unidades de Medidas Cautelares no deben ser integradas a la Defensoría Pública, ni a la Fiscalía o Procuraduría, en virtud de que deben respetar y cumplir sus propios principios u objetivos. De lo contrario, ubicarlas dentro de dichas instituciones podría poner en tela de juicio la neutralidad necesaria para generar confianza entre los demás operadores del Sistema de Justicia Penal.<sup>166</sup>

Sin embargo, como también puede observarse, solo en dos estados de la República estas Unidades se encuentran ubicadas en la Procuraduría y en la Fiscalía, como sucede en Guanajuato y Jalisco. En el resto del territorio nacional la Unidad de Medidas Cautelares pertenece en su mayoría a la Secretaría de Seguridad Pública, o en su caso a la Coordinación Estatal de Reinserción Social de la Secretaría de Gobierno como sucede en el Estado de Morelos. Lo cual, consideramos no es lo más viable si tomamos en cuenta que su intromisión en las funciones de evaluación y supervisión podrían verse mermadas. Y en este sentido, en lugar de ser un informe imparcial y neutral como lo establece el propio Código Nacional, éste podría ser en todo caso un informe viciado por ciertos intereses, políticos o personales, menoscabándose con ello su calidad y credibilidad.

---

<sup>166</sup> Jaime Treviño, Edna, *HALLAZGOS 2016...*, cit., p. 69.

Ahora si también tomamos en consideración los elevados índices y la tendencia promedio de desconfianza que la sociedad tiene en las instituciones encargadas de la seguridad pública en nuestro país, esto se vuelve aún más preocupante. En primer término, se podría afirmar que uno de los peores problemas de un país se manifiesta cuando surgen, se mantienen y se profundizan los niveles de desconfianza ciudadana en el sistema judicial, como consecuencia de fallos permeados por intereses políticos o presiones sociales. “Clima que es uno de los principales factores de descomposición de la relación entre la población y las instituciones públicas, así como de convivencia social”.<sup>167</sup>

La confianza es, por lo tanto, un elemento esencial en cualquier actividad,<sup>168</sup> principalmente cuando se está en discusión el privar o no a una persona de su libertad. De Páramo Argüelles nos dice que gran parte de la desconfianza, nace del descrédito, la crisis y el desánimo del sistema democrático. En consecuencia, la confianza y la legitimidad del sistema, afectan el bienestar colectivo por la pérdida de credibilidad de sus operadores, tanto políticos como jurídicos.<sup>169</sup> En los mismos términos, otro de los retos que enfrenta la Unidad de Medidas Cautelares surge cuando el Código Nacional es claro y establece con el verbo <podrá> el carácter probable de esta evaluación; señalando que:

---

<sup>167</sup> Montero Zendejas, Daniel A., “La crisis del Estado y la seguridad”, en Cabrera Dircio, Julio, González Chévez, Héctor y Montero Zendejas, Daniel A. (coords.), *Las reformas constitucionales y su impacto en el municipio*, México, Fontamara, 2015, p. 129.

<sup>168</sup> Cabrera Dircio, Julio, “El federalismo y el impacto de las reformas constitucionales en el municipio”, en Cabrera Dircio, Julio, González Chévez, Héctor y Montero Zendejas, Daniel A. (coords.), *Las reformas constitucionales y su impacto en el municipio*, México, Fontamara, 2015, p. 39.

<sup>169</sup> De Páramo Argüelles, Juan Ramón, “Derecho, confianza y vulnerabilidad estratégica”, en Betegón, Jerónimo y De Páramo Argüelles, Juan Ramón (coords.), *Derecho, confianza y democracia*, España, Bomarzo, 2013, pp. 38-40.



[...] **Para determinar la idoneidad y proporcionalidad de la medida, se podrá tomar en consideración**<sup>170</sup> el análisis de evaluación de riesgo realizado por personal especializado en la materia, de manera objetiva, imparcial y neutral en términos de la legislación aplicable. En la resolución respectiva, el Juez de control deberá justificar las razones por las que la medida cautelar impuesta es la que resulta menos lesiva para el imputado.<sup>171</sup>

Precepto en el cual consideramos existen serias omisiones por examinar; veamos:

Por una parte, es evidente que la evaluación de riesgos emitida por el Área de evaluación de la Unidad de Medidas Cautelares, no tiene en sí el carácter de obligatorio para el Juez de control; esto es, tanto puede ser considerada como no puede serlo. En la práctica el tomar como referencia esa evaluación de riesgos, dependerá mucho del criterio del Juzgador, principalmente de su falta de sensibilización hacia una nueva institución como lo es la Unidad de Medidas Cautelares. Por supuesto, también dependerá de la forma en la cual las partes hagan valer a su favor esa evaluación para que tenga vida en el debate argumentativo. Sin embargo, consideramos que si esta Unidad emplea sus funciones bajo los buenos principios con los cuales fue creada, podría ser una herramienta útil; una especie de interviniente informativo del Juez de control en el tema de la evaluación y supervisión cautelar.

---

<sup>170</sup> Las negrillas son propias, pues el análisis de evaluación de riesgos emitido por el Área de evaluación no es vinculatorio para el Juez de control, pues éste podría o no tomarse como referencia en el momento de decidir la proporcionalidad e idoneidad de la medida cautelar.

<sup>171</sup> Artículo 156 del Código Nacional de Procedimientos Penales, *Diario Oficial de la Federación* 05 de marzo de 2014, última reforma publicada en el DOF 17 de junio de 2016.

Por otra parte, en este precepto legal la expresión *especializado en la materia* se mantiene incierta y controversial, pues no enuncia ni cuál es esa especialidad, ni mucho menos el nivel académico para considerarse un especialista. Luego entonces, es necesario preguntarse ¿Cuál es el perfil académico empleado por el Código Nacional para considerarse un especialista en la materia? En efecto, esta interrogante pone de manifiesto el hecho de que en él no se especificó en qué consiste la expresión *especializado en la materia*, por lo tanto, ese perfil académico es confuso, pues entendemos que un especialista tanto puede ser un abogado como lo puede ser un médico, un criminólogo, un psicólogo o un contador.

En esta misma línea, cuestionémonos ¿Quién evaluará al evaluador? y ¿Quién se encargará de supervisar al supervisor? En efecto, es evidente que el Código Nacional tampoco se contempló esta situación, pues estas Unidades carecen de estándares o indicadores que evalúen el desempeño tanto de la unidad como de los funcionarios que la conforman. Ello consideramos, no solo permitiría que el personal especializado -como lo expresa el propio Código Nacional- emplee para su conveniencia esa información o en el peor de los escenarios se manipule por cumplir intereses políticos, o peor aún, por intereses personales. Pero sobretodo, esto permitiría que se continúen con las intromisiones o influencias de otros poderes sobre una de las determinaciones más importantes del Juez de control: resolver si priva o no la libertad de una persona.

En efecto, pese a sus buenos principios tutelados en la neutralidad, objetividad y confidencialidad, es necesario poner énfasis en si sus funciones se mantienen en esos principios o si su personal especializado opera conforme a ellos; o si por el contrario se convierte en una unidad más supeditada a las órdenes de otra, lo cual daría pauta a serios problemas, entre ellos, el de emitir informes manipulados a ciertos intereses. Y entonces, no sobra reiterar e insistir en la necesidad de custodia del custodio, es decir, en la evaluación del evaluador y en la supervisión del supervisor, principalmente por que se tratan de medidas de notoria relevancia o severa intromisión en uno de los derechos más preciados de toda

persona: su libertad. Fundamentalmente porque siempre estará presente el riesgo de que el sistema pretendido por el legislador, tenga vías de escape a través de este régimen de evaluación y supervisión, el cual es en sí mismo, incuestionable e indispensable.

En este punto, es seguro que usted se esté cuestionando ¿Y entonces como solucionar esta omisión? Es evidente que desde un inicio no se plantearon simultáneamente las condiciones necesarias e idóneas en cuanto al perfil de ingreso, capacitación y organización para su funcionamiento en todo el país. Sin embargo, esa omisión viene a ser resuelta por mérito propio, por el denominado *Manual para la Implementación de los Servicios Previos al Juicio*,<sup>172</sup> elaborado por el Instituto de Justicia Procesal Penal, en colaboración con el Programa de Apoyo en Seguridad y Justicia, de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional [también conocida como USAID por sus siglas en inglés]; con el propósito de:

Proponer la creación de un modelo integral donde se prevé tanto la función de evaluación que incluye un análisis de vínculos comunitarios y riesgos, como la de supervisión para los imputados que siguen su proceso en libertad. Este Manual considera aspectos teóricos como el marco normativo y los principios, pero fundamentalmente trata de ilustrar la metodología al llevar dichos aspectos a la práctica, a través del trabajo de campo intenso por parte de los miembros del Instituto de Justicia Procesal Penal. Su estructura tiene el objetivo de servir como guía para otros estados y países latinoamericanos que decidan establecer los Servicios Previos al Juicio como modelo para la

---

<sup>172</sup> Como se ha expuesto en un principio, la expresión *Servicios Previos al Juicio* emplea por el citado Manual precisamente porque estos servicios hacen referencia a la evaluación y supervisión de la persona imputada. Servicios que se llevaban a cabo en el régimen de libertad provisional de Estados Unidos hace más de 50 años, conocidos en ese entonces como Pretrial Services, en español Servicios Previos al Juicio.

imposición, administración y ejecución de las medidas cautelares dentro del proceso penal.

Gran parte del Manual describe doce pasos que el Proyecto de Presunción de Inocencia en México [PPIM] y USAID utilizaron en el estado de Morelos para la creación, implementación y consolidación de este primer modelo de los Servicios Previos al Juicio en México y en la región, y ofrece las siguientes recomendaciones prácticas para la instrumentación de dichos servicios:

1. Diagnostico local del uso de las medidas cautelares;
2. Regulación local de los Servicios Previos al Juicio;
3. Formación del Comité interinstitucional de Medidas Cautelares;
4. Ubicación;
5. Necesidades estructurales y administrativas;
6. Aspectos logísticos y metodológicos;
7. Organigrama y personal operativo;
8. Desarrollo de instrumentos y protocolos;
9. Red de instituciones públicas y de la sociedad civil;
10. Capacitación;
11. Consolidación;
12. Evaluación.

Finalmente, en la sección de Anexos presenta ejemplos de instrumentos, formatos y documentos que están utilizándose en la Unidad de Medidas Cautelares de Morelos. Estos documentos reflejan la experiencia práctica en la continuidad operativa de los Servicios Previos al Juicio. El propósito de incluirlos no es que otras entidades los apliquen tal cual están diseñados, pues al haber sido creados para el Estado de Morelos, no puede garantizarse que sean efectivos en otras jurisdicciones, pero se trata de que sirvan como guía en el desarrollo de los instrumentos y formatos apegados a la realidad local.<sup>173</sup>

En nuestro criterio este Manual único en la materia, se desempeña como un verdadero modelo organizacional que contempla perfiles de puestos y manuales que regulan su estructura, funciones, políticas de operación, mapas de procesos y

---

<sup>173</sup> Carrasco Solís, Javier y Aguilar García, Ana, *op. cit.*, pp. 13-14.

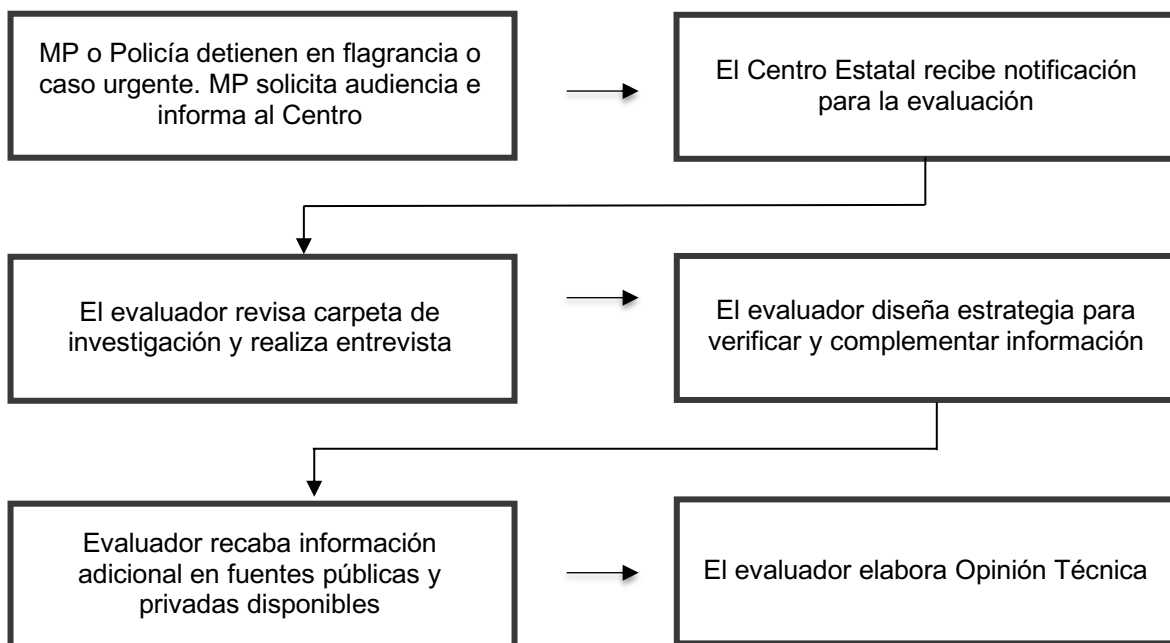
formatos para ser utilizados por evaluadores y supervisores de las Unidades Estatales de Medidas Cautelares; ya que a falta de precisión en el Código Nacional de Procedimientos Penales, este Manual expone –únicamente a manera de sugerencia– cómo deben implementarse esas funciones, siempre y cuando se adecúen a la realidad y a las necesidades particulares de cada entidad.

En este contexto, dicho Manual propone la creación de un <Modelo Integral> basado en la evaluación de riesgos procesales y en la supervisión del debido cumplimiento de las medidas cautelares impuestas y de las condiciones que se establezcan para la suspensión del proceso; funciones calificadas por el doctor Javier Carrasco Solís, como centrales y complementarias para el funcionamiento efectivo de este tipo de Unidades. Sin embargo, el cuestionamiento sería entonces ¿Qué tan viable es que un Manual subsane las omisiones del Código Nacional de Procedimientos Penales?

En efecto –no conforme con que en ciertos estados todavía se tengan profundas debilidades en infraestructura, capacitación, equipamiento necesario, personal necesario y tecnología– esto se convierte en un verdadero reto cuando tampoco se tiene una homologación federal o estatal sobre los manuales de procedimientos y protocolos para la efectiva operación de estas unidades. Luego entonces, esto provocaría que el modelo organizacional varié solo de una entidad a otra.

Sin embargo, sobre la experiencia en los estados, la mayoría de las entidades federativas se han apegado al citado <Modelo Integral> propuesto por el Instituto de Justicia Procesal Penal. No obstante, en el caso del Estado de México, el Centro Estatal de Medidas Cautelares [CEMECA], unidad administrativa perteneciente a la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana, no tomó el modelo mencionado y en su lugar, ha implementado sus propios procedimientos y métodos para la evaluación del riesgo y la supervisión de medidas cautelares de la siguiente manera:

Cuadro 3. Proceso de evaluación de riesgos del CEMECA del Estado de México



Fuente: Adaptada del Modelo de Gestión Interinstitucional del Sistema de Justicia Penal del Estado de México, bloque "Evaluación del Riesgo Procesal". Visible en Jaime Treviño, Edna, HALLAZGOS 2016: Evaluación de la operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en México, México, Centro de Investigación para el Desarrollo, 2017, p. 70.

Si bien el CEMECA ha procurado desarrollar una operación institucional que verdaderamente funcione, la falta de coordinación entre las instituciones ha dificultado su operación; pues por un lado, la Fiscalía realiza solicitudes de evaluación de riesgo incluso en los casos en que será utilizada una salida alterna; y por el otro, solo en ciertos Juzgados no se tiene conocimiento de la existencia de esta Unidad, por lo que no se llevan a cabo las notificaciones para el seguimiento de la medida cautelar impuesta. Y si a esto sumamos que no se cuenta con un sistema de registro y seguimiento que este interconectado entre las instituciones de seguridad pública,<sup>174</sup>se continuarán planteando enormes retos para su consolidación institucional.

<sup>174</sup> Jaime Treviño, Edna, *HALLAZGOS 2016...*, cit., p. 71.

En cuanto a los resultados, Edna Jaime nos dice que su creación probablemente impacte positivamente en la reducción del uso de la prisión preventiva en el Estado de México; pues de las 5,574 evaluaciones de riesgo realizadas en 2016, en la mayoría se determinó un riesgo bajo, por otro lado, del total de supervisiones efectuadas, el 55% de las medidas cautelares se cumplieron satisfactoriamente.<sup>175</sup> En este sentido, es claro que la formación de los intervinientes y su sistema de creencias deben ser coincidentes para la operación del nuevo sistema penal. La forma en que un Ministerio Público, un Asesor Jurídico, un Defensor o un Juez entiendan su papel dentro del sistema y la manera en la que en la práctica desarrollen su trabajo, serán condiciones de posibilidad de las garantías procesales y de la protección a los derechos fundamentales.<sup>176</sup>

### **3.7. Presupuesto para la implementación de las Unidades de Medidas Cautelares en las Entidades Federativas**

Es claro que no obstante de que ha pasado poco más de un año desde la publicación de dicho Plan de Trabajo, la operatividad de estas Unidades Estatales de Supervisión de Medidas Cautelares se ha mantenido en el mismo estatus: ha sido lenta, tardía y poco clara. Luego entonces, todo parece indicarnos que la implementación de estas Unidades Estatales de Medidas Cautelares ha sido un tema retomado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública a estas alturas, hasta el último momento.

Habría que cuestionarse el porqué, si se trata de una Unidad de suma importancia para la consolidación del sistema de justicia penal acusatorio ¿En que se ha fallado para su implementación? Una primer respuesta es que aquellos ocho

---

<sup>175</sup> *Ídem.*

<sup>176</sup> Ríos Espinosa, Carlos, *Pena sin delito: percepciones acerca de la finalidad de la prisión preventiva en México*, Washington D.C., Due Process of Law Foundation, 2016, p. 11.

años que duró la transición del nuevo sistema penal, no fueron suficientes para buscar por lo menos su implementación a nivel Nacional; ello muestra el retardo y falta de interés de las autoridades del Estado.

La anterior corrobora el rezago en el que se encuentra inmerso el sistema penal acusatorio. Podemos afirmar que su operatividad, tanto a nivel estatal como federal, permanece todavía en etapa de implementación, cuando debiera estarse ya en etapa de consolidación, por lo que hasta ahora se aprecia la necesidad de llevar a cabo los cambios precisos y resolver las deficiencias que pudieran poner en cuestionamiento su funcionamiento.

En este mismo contexto, el entonces Secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, recientemente ha calificado su creación como uno de los cuatro retos en la evaluación y seguimiento del sistema penal, al señalar que: "Toda política está en constante perfeccionamiento, por eso de no atender los pendientes se puede generar una percepción, y eso lo sentimos todos, de impunidad, lo mismo entre operadores que entre la ciudadanía [...] Esta Unidad de Supervisión de Medidas Cautelares exige un trabajo serio y a fondo y que además enfrenta el reto de como en todo un recorte presupuestal".<sup>177</sup>

Si, ya de inicio un recorte presupuestal. Aún y cuando -sino es que en la mayoría de los estados- la Unidad de Supervisión de Medidas Cautelares se encuentra en etapa de formación y consolidación. Ello solo pone en evidencia el poco compromiso que tiene nuestra clase política con esta institución; pese el doble discurso institucional -expuesto en el mismo Congreso- sobre respetar el principio de presunción de inocencia y evitar en la medida de lo posible imponer más prisión

---

<sup>177</sup> Versión estenográfica del discurso del ex Secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, en el "Primer Congreso Nacional de Operadores del Sistema de Justicia Penal: Retos en la evaluación y seguimiento para la consolidación", celebrado en la Ciudad de México, el 11 y 12 de mayo de 2017.



preventiva. Y entonces vemos como una de las herramientas que pudiera ayudar a solucionar el problema de más prisión preventiva ha permanecido rezagada con el argumento de que se carecen de los recursos financieros para su implementación.

### **3.7.1. Presupuesto Federal transferido a las entidades federativas para la implementación de las Unidades de Medidas Cautelares**

Es evidente que el tema sobre la consolidación de la Unidad de Medidas Cautelares, todavía forma parte de los múltiples desafíos para el fortalecimiento del nuevo sistema de justicia penal en México. Sin embargo, el pasado 20 de diciembre de 2016, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública,<sup>178</sup> propuso la elaboración de un *Modelo Homologado para la creación y el fortalecimiento de las Unidades Estatales de Supervisión de Medidas Cautelares y de la Suspensión Condicional del Proceso*. Modelo que fue aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública a través de su Acuerdo 07/XLI/16. Que por su importancia se transcribe textualmente:

[...] En cumplimiento a los Acuerdos, 19/XL/16 del Consejo Nacional de Seguridad Pública y 7 de la XVI Sesión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, el Consejo Nacional de Seguridad Pública aprueba el Modelo Homologado de Unidades Estatales de Supervisión a Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso y el Modelo Nacional de Policía en funciones de Seguridad Procesal. Se exhorta a las entidades federativas a designar recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad

---

<sup>178</sup> En México, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, es un órgano administrativo desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación, el cual cuenta con autonomía técnica y presupuestal. Su propósito es ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública, como instancia superior de coordinación y de definición de políticas públicas en materia de seguridad pública.

Pública de los Estados y del Distrito Federal para la implementación de dichos modelos.<sup>179</sup>

En este contexto, el citado Modelo Homologado de Unidades Estatales de Supervisión a Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso, tiene como propósito de implementación, identificar las condiciones técnicas, estructurales y operativas de estas Unidades; para tal efecto, se basa en tres ejes rectores:

1. Recursos humanos: definir la estructura organizacional, los perfiles de operadores y el programa de capacitación inicial y especializada para los integrantes de la Unidad.
2. Infraestructura y equipamiento: establecer los requerimientos estructurales, de equipamiento y de tecnologías de la información para el efectivo desarrollo de las funciones de la Unidad.
3. Procesos y manuales: Establecer los procesos especializados de atención y operación de conformidad con las atribuciones encomendadas dentro del marco jurídico vigente, así como los formatos que permitan el correcto registro y seguimiento de los asuntos de su competencia.

Fuente: Elaboración propia. Modelo Homologado de Unidades Estatales de Supervisión a Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso, del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.<sup>180</sup>

---

<sup>179</sup> Acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Pública, aprobados en su Cuadragésima Primera Sesión Ordinaria, celebrada el 20 de diciembre de 2016, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 04 de enero de 2017. Tomado de: <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5468583&fecha=04/01/2017](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5468583&fecha=04/01/2017)>

<sup>180</sup> Ejes rectores del Modelo Homologado de Unidades Estatales de Supervisión a Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso. Tomado de: <[http://secretariadoejecutivo.gob.mx/SJP/Modelo\\_homologado\\_de\\_UMECAS.pdf](http://secretariadoejecutivo.gob.mx/SJP/Modelo_homologado_de_UMECAS.pdf)>

Sin embargo, para dar debido cumplimiento al Acuerdo citado en líneas supra, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, como instancia Nacional para la consolidación del Sistema de Justicia Penal en México, también incorporó el fortalecimiento de esta Unidad como parte de las *diez acciones focalizadas para avanzar en la consolidación del Sistema de Justicia Penal*, con el empleo de los recursos federales del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública [FASP] y el Programa de Fortalecimiento para la Seguridad [FORTASEG].

Somos conscientes de que, como toda institución pública, su diseño e implementación debió haberse planeado con el tiempo suficiente para su programación, presupuestación y la evaluación de resultados. El presente estudio está orientado en identificar por entidad federativa, el monto de los recursos estatales y federales asignados a estas Unidades de Medidas Cautelares, pues es claro que su operatividad representa una fuerte inversión en infraestructura, tecnologías, equipamiento y capacitación humana.<sup>181</sup> Sin embargo, esa inversión ha sido también un tema que ha permanecido en el olvido.

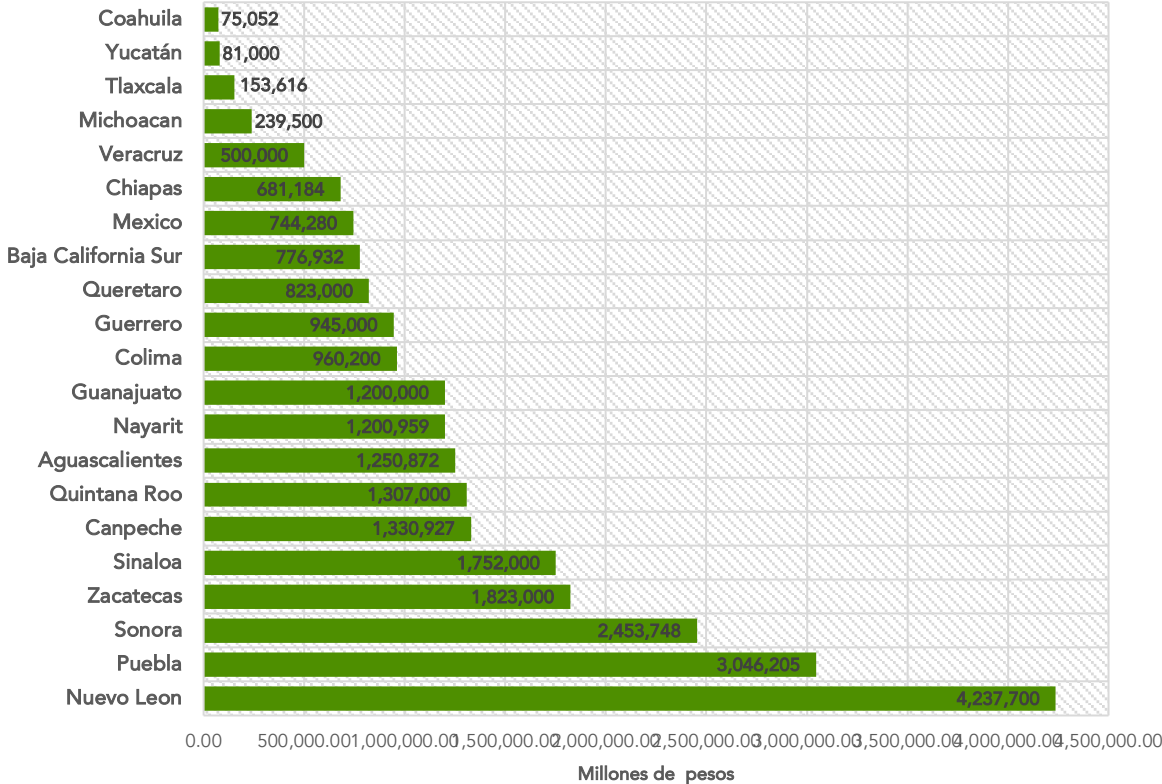
Para corroborar tal afirmación, solo basta examinar los recursos financieros que la Federación ha transferido a las entidades federativas para la implementación de la Unidad de Supervisión de Medidas Cautelares, vía subsidios o aportaciones,

---

<sup>181</sup> El último Diagnóstico Nacional de las Unidades Estatales de Supervisión a Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso, publicado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el mes de agosto de 2017, reporta que de las 32 entidades federativas, 29 cuentan con UMECAS con capacidades de operación heterogéneas [3 presentan condiciones intermedias a óptimas; 4 tienen condiciones mínimas de operación y 22 muestran debilidades diversas] y 3 estados del país no cuenta con UMECAS o funcionan improvisadamente. [Entre estos estados se encuentran Chiapas y Quintana Roo, cuya creación finalmente se concretó en el transcurso del segundo semestre de 2017]

lo que se ha dado en llamar Gasto Federalizado. El siguiente Cuadro 4 muestra la inversión convenida en infraestructura y equipamiento para la creación y el fortalecimiento de las Unidades Estatales de Supervisión de Medidas Cautelares.

Gráfica 1. Inversión en infraestructura y en equipamiento con los recursos convenidos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública para el ejercicio fiscal 2017.



Fuente: Elaboración propia, con información del Informe de Acciones sobre la consolidación del Sistema de Justicia Penal, correspondiente al período octubre 2016-junio 2017, del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Tomado de: <[http://secretariadoejecutivo.gob.mx/SJP/Informe\\_Consolidacion\\_SJP.pdf](http://secretariadoejecutivo.gob.mx/SJP/Informe_Consolidacion_SJP.pdf)>

Si analizamos pausadamente el cuadro previo, se puede observar que para el 2017 el monto total transferido a los estados para este programa fue de \$25,582,174.66 pesos. Ahora, si hacemos un comparativo entre esta cantidad con los \$7,000'000,000.00 [SIETE MIL MILLONES DE PESOS 00/100 M.N.] aprobados para el FASP en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2017, vemos que no es nada en comparación con él, tan solo el 0.36%. Y esto inevitablemente

provoca enfado y encono cuando en vez de tomar cartas en el tema, nuestra clase política no se cansa en repetir una y otra vez que debemos avanzar en la consolidación que entraña el nuevo sistema penal. Habría que cuestionar a esa misma clase política cómo es que se pretende avanzar en la consolidación del sistema penal, cuando los fondos presupuestarios destinados a lo que ellos llaman consolidación son miserables.

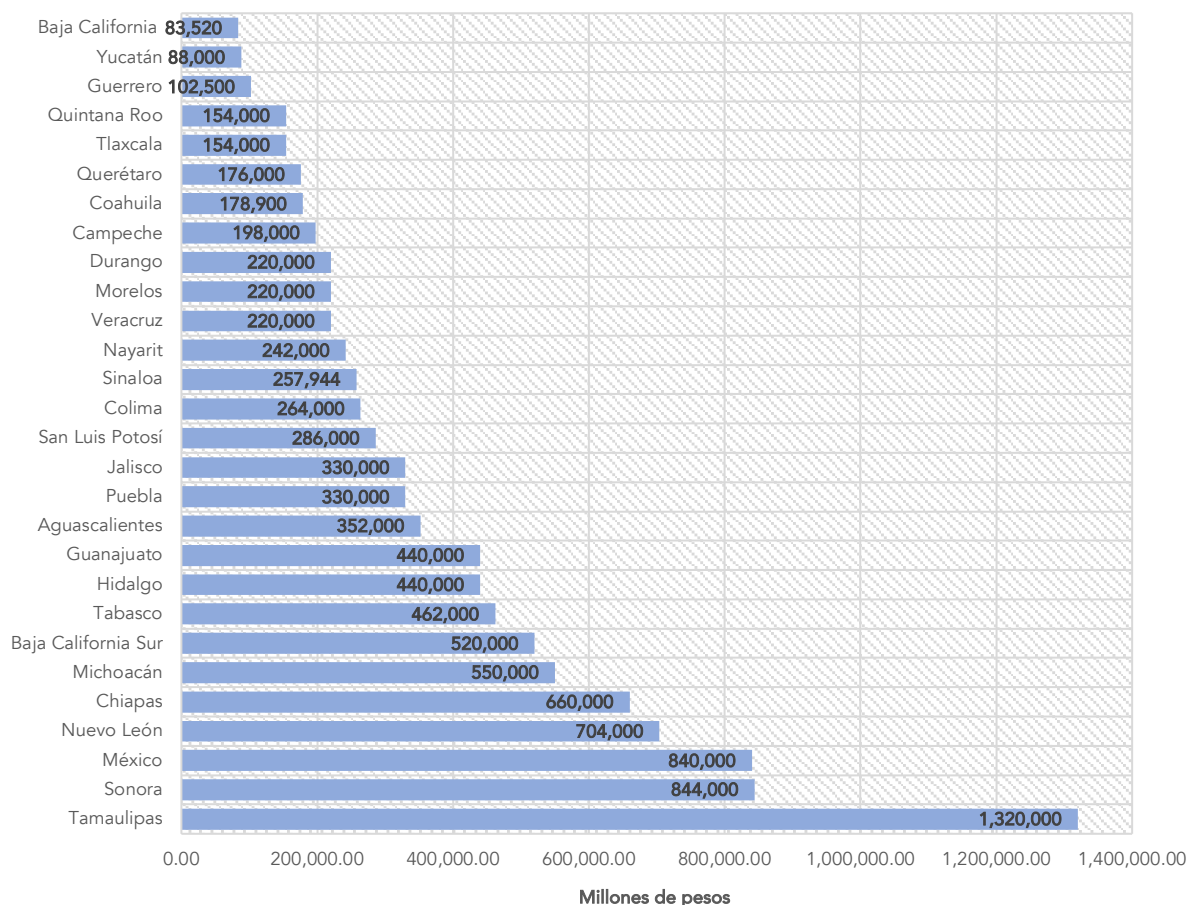
Es importante observar también que no todos los estados recibieron recursos federales para este rubro. Estamos hablando que de los 32 estados únicamente a 21 se les destino presupuesto. Se tratan de Baja California, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco y Tamaulipas; estados en donde simplemente no habrá inversión ni para infraestructura ni mucho menos para el equipamiento de estas Unidades. Pero ¿Qué paso con el resto? Simplemente no habrá presupuesto.

Los limitados montos de este recurso federal son claros y son evidentes; un ejemplo claro lo podemos observar con lo que sucede en el estado de Coahuila. Solo cuestionémonos ¿Qué se podría hacer con un presupuesto de \$75,052 pesos? Tan solo ¿Cuántos equipos de cómputo podrían comprarse con esa cantidad? ¿Cuántos escritorios? ¿Cuántos cubículos suficientes podrían construirse para evaluadores y supervisores? Si hacemos una sencilla operación de cálculo tratando de dar respuesta a esta interrogante veremos que serán los mínimos, por mucho dos o tres de ellos.

Son, en suma, recursos insuficientes para el reto que representa construir y dotar del equipo necesario a una institución como lo es la Unidad de Medidas Cautelares; pues en ciertos estados no solo se trata de una oficina sede sino también existen oficinas distritales, cuya infraestructura y equipamiento no son suficiente para su operación. Y en este supuesto –sin conceder– si de por si existe una escases de recursos en sede central, imagínese usted lo que pasa en las sedes distritales; en las cuales probablemente solo cuenten con un escritorio o una

computadora. Ahora bien, lo complicado del tema también es el poco recurso convenido para la capacitación de evaluadores y supervisores. Que es sin duda un tema fundamental para la operatividad de estas unidades; pues serán ellos los encargados de llevar a cabo las funciones que el legislador encomendó a este nuevo ente procesal. Y como todo personal operativo, son pieza clave para su evolución y crecimiento. Para ello se muestra el siguiente cuadro con las cifras correspondientes a la inversión en capacitación humana de las Unidades Estatales de Medidas Cautelares:

Gráfica 2. Inversión en capacitación humana con los recursos convenidos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública para el ejercicio fiscal 2017.



Fuente: Elaboración propia, con base en el "Informe de Acciones sobre la Consolidación del Sistema de Justicia Penal, correspondiente al período octubre 2016-junio 2017", del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Tomado de: <[http://secretariadoejecutivo.gob.mx/SJP/Informe\\_Consolidacion\\_SJP.pdf](http://secretariadoejecutivo.gob.mx/SJP/Informe_Consolidacion_SJP.pdf)>

Veamos: primeramente, es notorio que a diferencia de los montos invertidos en infraestructura y equipamiento, parece ser que más estados han invertido en la formación del personal operativo de estas unidades, pues de los 32 estados, 28 de ellos han sido parte de este grupo. Sin embargo, si sumamos cada uno de los montos destinados por entidad federativa el presupuesto total viene siendo de \$10,636,863.88 pesos. Una cantidad que no representa mucho para el reto que implica impartir no uno sino varios cursos de formación.

Ahora, si hacemos el mismo comparativo de este monto con los \$7,000'000,000.00 [SIETE MIL MILLONES DE PESOS 00/100 M.N.] referidos en líneas precedentes, vemos que tan solo un 0.15% del fondo presupuestario se destinó para la capacitación de evaluadores y supervisores. Entonces, aquí el cuestionamiento por plantear es ¿Cómo es que se pretenden obtener resultados positivos cuando no hay una inversión en capacitación humana de por medio? Si es el propio personal operativo tanto así como el aceite que impulsa el motor de la Unidad de Medidas Cautelares.

En este punto, si realizamos la sencilla operación aritmética de sumar las inversiones hechas para los rubros examinados, vemos que el monto total es de \$36,219,038.54 [TREINTA Y SEIS MILLONES DOSCIENTOS DIECINUEVE MIL TREINTA Y OCHOS PESOS 54/100 M.N.]; es decir, tan solo el 0.51% del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública. Entonces ¿Que se espera hacer con un porcentaje de este nivel? No mucho, si no es que nada. Pensar lo contrario sería hasta irónico. Sobre el tema, el propio Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Álvaro Vizcaíno Zamora ha indicado que se trata de una cantidad escasa frente al reto que representa implementar y fortalecer a estas unidades; cuando señala:

[...] En el país hay un panorama desolador en la implementación de las Unidades de Medidas Cautelares. Me parece que no es una cantidad suficiente, debería ser una cantidad mucho más importante, mucho más generosa. No sólo en este tema, sino en general en todos

los de la consolidación del Sistema de Justicia Penal. No tengo un estimado de cuánto se requiere depende de la situación que tiene cada una de las entidades federativas. [...] Cuatro estados están en condiciones mínimas y hay otras 22 entidades federativas que tienen profundas debilidades en infraestructura, capacitación, equipamiento y tecnología [...] Solamente hay tres estados que tienen una unidad de medidas cautelares que podríamos denominar de intermedias a optimas<sup>182</sup>

En este sentido, es necesario continuar brindando una capacitación eficiente para su óptimo funcionamiento. Pues si bien es cierto existe dentro del Programa Rector de Profesionalización 2017,<sup>183</sup> uno específico para ello titulado "Programa de formación inicial para evaluadores de riesgos procesales, supervisores de medidas cautelares y suspensión condicional del proceso", no es suficiente, pues la simple creación de este programa no basta para aseverar que se ha cumplido con este rubro, sino que debiera ser pública la información que compruebe que verdaderamente se han impartido esos cursos.

---

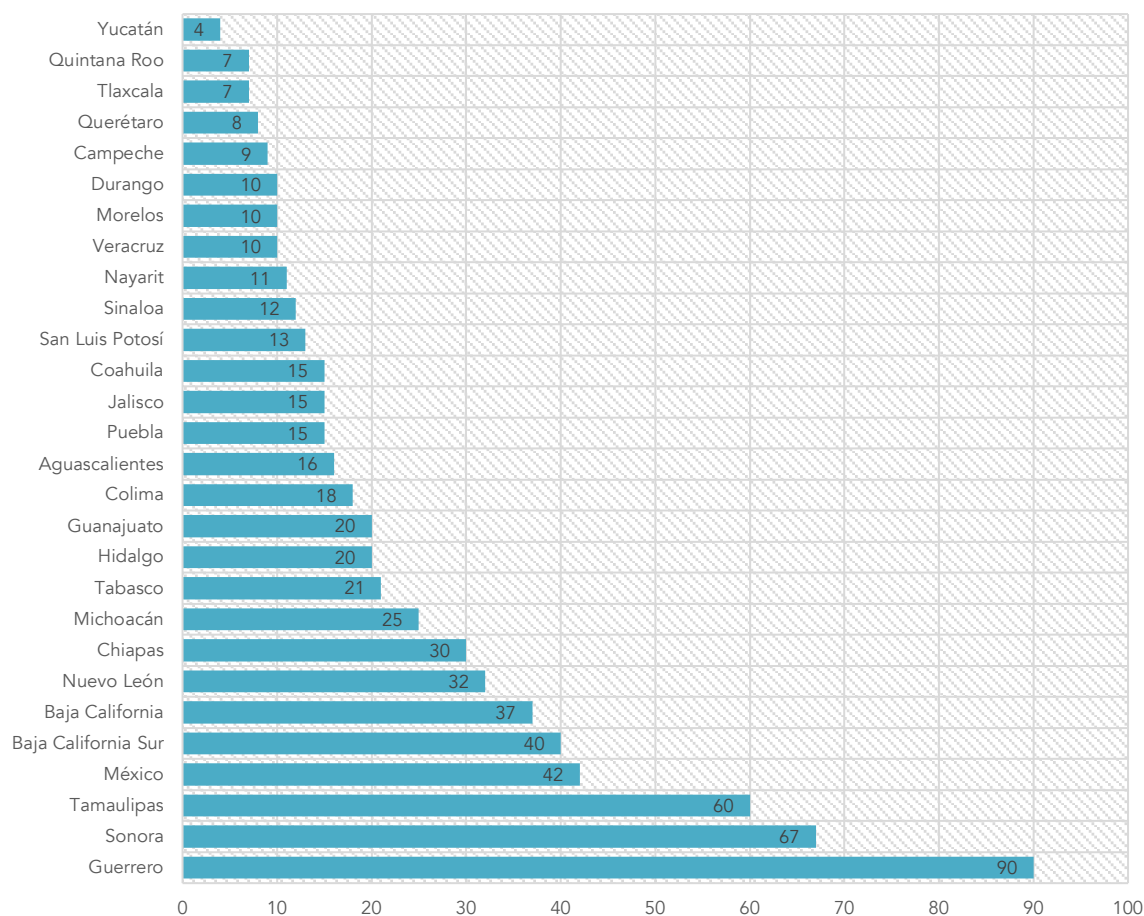
<sup>182</sup> Así lo indicó en la mesa "Los retos de las medidas cautelares" del Congreso internacional "Cambio Cultural en el Nuevo Modelo de Justicia Penal", del INACIPE, celebrado en la Ciudad de México, el día 06 de noviembre de 2017.

<sup>183</sup> El Programa Rector de Profesionalización, según lo señala el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, es el conjunto de contenidos encaminados a la profesionalización de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública. Y cuyos propósitos son: a) Actualizar los planes y programas curriculares por perfil de acuerdo con las competencias que se requieran para el desarrollo de las funciones encomendadas al personal de las instituciones policiales, de procuración de justicia y del sistema penitenciario; y b) Desarrollar y fortalecer el sistema de profesionalización para hacer posible la implementación de nuevos planes y programas de estudio. Sobre el mismo véase: <[http://secretariadoejecutivo.gob.mx/doc/PRP\\_2017.pdf](http://secretariadoejecutivo.gob.mx/doc/PRP_2017.pdf)>



Es necesario mantener verdaderamente un compromiso con el citado Programa de formación, de tal suerte que su buena intención no solo permanezca en el papel, sino que esa formación sea continua tanto para evaluadores y supervisores como para el personal directivo. En este sentido, veamos en el siguiente cuadro el número de personal operativo capacitado por entidad federativa:

Gráfica 3. Evaluadores de riesgos procesales y supervisor de medida cautelar a capacitar con los recursos convenidos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública para el ejercicio fiscal 2017.



Fuente: Elaboración propia, con base en el "Informe de Acciones sobre la Consolidación del Sistema de Justicia Penal, correspondiente al período octubre 2016-junio 2017", del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Tomado de: <[http://secretariadoejecutivo.gob.mx/SJP/Informe\\_Consolidacion\\_SJP.pdf](http://secretariadoejecutivo.gob.mx/SJP/Informe_Consolidacion_SJP.pdf)>

Si examinamos las cifras previas podemos notar que estas entidades federativas si bien registran haber brindado una capacitación para el personal operativo de sus Unidades de Medidas Cautelares, de los 921 existentes en el país,<sup>184</sup> solo 664 recibieron esa capacitación, esto es únicamente el 72%. Y aunque se podría decir que es una cifra aceptable porque rebasa significativamente el 50%, no podemos hacer de lado el 28% restante que corresponde a los evaluadores y supervisores que no recibieron capacitación, pues pese a ser una cifra relativamente menor, ésta no solo representa un número, sino significa que 257 evaluadores y supervisores probablemente estén operando sin el conocimiento necesario que exigen sus funciones.

Además, ese informe de acciones no señala específicamente si esa capacitación fue teórica o práctica o si en ella se realizaron prácticas y simulaciones. En este punto es evidente que existe una falta de formación técnica para el personal operativo de estas unidades. Esto significa principalmente que únicamente 28 estados se capacitaron, el resto de ellos no se preocupó por hacerlo y por tanto no fueron formados para trabajar en este tema. Por si esto fuera poco, el financiamiento que los estados han destinado para el fortalecimiento de estas unidades estatales, ha sido mínimo, incluso podría calificársele de ridículo e insuficiente. Sobre todo, cuando este modelo forma parte de uno de los "Programas de prioridad nacional" del propio Secretariado Ejecutivo; pues parece ser que esa prioridad permanece solo plasmada en el tintero y no termina de concretarse. Para prueba de ello, el siguiente cuadro comparativo nos muestra datos de suma importancia:

---

<sup>184</sup> Información reportada por las Unidades de Medidas Cautelares estatales, con corte a marzo de 2017. Visible en el Diagnóstico de las Unidades Estatales de Supervisión a Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso, publicado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública en el mes de agosto de 2017.

Cuadro 4. Recursos convenidos para el fortalecimiento de estas unidades, otorgado por el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública [FASP] 2017.

Estado	Aportación Federal	Aportación Estatal	Total [Pesos]
Aguascalientes	\$118,872.00	\$1,132,000.00	\$1,250,872.00
<b>Baja California</b>	<b>\$0.00</b>	<b>\$0.00</b>	<b>\$0.00</b>
Baja California Sur	\$452,932.00	\$324,000.00	\$776,932.00
Campeche	\$1,330,927.00	\$0.00	\$1,330,927.00
Chiapas	\$281,184.00	\$400,000.00	\$681,184.00
<b>Chihuahua</b>	<b>\$0.00</b>	<b>\$0.00</b>	<b>\$0.00</b>
<b>Ciudad de México</b>	<b>\$0.00</b>	<b>\$0.00</b>	<b>\$0.00</b>
Coahuila	\$75,052.00	\$0.00	\$75,052.00
Colima	\$960,200.00	\$0.00	\$960,200.00
<b>Durango</b>	<b>\$0.00</b>	<b>\$0.00</b>	<b>\$0.00</b>
Guanajuato	\$1,200,000.00	\$0.00	\$1,200,000.00
Guerrero	\$0.00	\$945,000.00	\$945,000.00
<b>Hidalgo</b>	<b>\$0.00</b>	<b>\$0.00</b>	<b>\$0.00</b>
<b>Jalisco</b>	<b>\$0.00</b>	<b>\$0.00</b>	<b>\$0.00</b>
Estado de México	\$595,424.00	\$148,856.00	\$744,280.00
Michoacán	\$0.00	\$239,500.00	\$239,500.00
<b>Morelos</b>	<b>\$0.00</b>	<b>\$0.00</b>	<b>\$0.00</b>
Nayarit	\$1,200,959.05	\$0.00	\$1,200,959.05
Nuevo León	\$1,160,000.00	\$3,077,700.00	\$4,237,700.00
<b>Oaxaca</b>	<b>\$0.00</b>	<b>\$0.00</b>	<b>\$0.00</b>
Puebla	\$3,046,205.00	\$0.00	\$3,046,205.00
Querétaro	\$0.00	\$823,000.00	\$823,000.00
Quintana Roo	\$1,107,000.00	\$200,000.00	\$1,307,000.00
<b>San Luis Potosí</b>	<b>\$0.00</b>	<b>\$0.00</b>	<b>\$0.00</b>
Sinaloa	\$302,000.00	\$1,450,000.00	\$1,752,000.00
Sonora	\$2,453,748.00	\$0.00	\$2,453,748.00
<b>Tabasco</b>	<b>\$0.00</b>	<b>\$0.00</b>	<b>\$0.00</b>
<b>Tamaulipas</b>	<b>\$0.00</b>	<b>\$0.00</b>	<b>\$0.00</b>
Tlaxcala	\$153,615.61	\$0.00	\$153,615.61
Veracruz	\$500,000.00	\$0.00	\$500,000.00
Yucatán	\$81,000.00	\$0.00	\$81,000.00
Zacatecas	\$0.00	\$1,823,000.00	\$1,823,000.00
<b>Total</b>	<b>\$15,019,118.66</b>	<b>\$10,563,056.00</b>	<b>\$25,582,174.66</b>

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de los Convenios y Anexos Técnicos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal [FASP], 2017. Las negrillas son propias.

Como se observa, es evidente la falta de recursos por parte de ciertos estados para el fortalecimiento de sus unidades; pues de las 32 entidades, 11 de ellas no decidieron destinar recursos para este rubro; tal es el caso de Baja California, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco y Tamaulipas. Esto probablemente mucho tiene que ver con la falta de interés y compromiso tanto del Gobierno Federal como del Gobierno Estatal para poner en marcha este tipo de unidades, o en su caso robustecer su operación.

Esto viene a discusión a propósito de una cuestión en particular, pues curiosamente los estados que no destinaron recursos federales para su implementación, son los que han destinado más presupuesto para sus corporaciones policiales. Entendemos que existen prioridades, por supuesto, pero con lo que no coincidimos es que dentro de esas prioridades, solo se tomen en cuenta ciertos programas y a ellos se asignen exorbitantes cantidades de dinero, cuando en realidad existen otros con serias deficiencias e incluso en condiciones mínimas de operación, como es el caso de las Unidades Estatales de Medidas Cautelares.

En esta misma línea, resulta también preocupante como en el estado de Chihuahua, el cual cómo es posible observar en los cuadros previos no convino un fondo para esta unidad; se dé la posibilidad de rediseñar el presupuesto destinado para esta unidad y en su lugar ese presupuesto se otorgue a otras áreas del Tribunal Superior de Justicia. Si, se trata de una iniciativa con carácter de decreto presentada por el Gobernador del estado Javier Corral Jurado al Congreso Estatal el 11 de julio de 2017, para el efecto de reformar el Presupuesto de Egresos del estado de Chihuahua. Y en la cual el mandatario expuso textualmente:

[...] Por lo que luego de haber realizado un análisis detallado de la situación financiera y presupuestal, se encuentra que dentro del Presupuesto Ajustado del Tribunal Superior de Justicia quedaron incluidos las provisiones financieras necesarias para la operación del Instituto de Servicios Previos al Juicio, siendo éstas por un monto total de \$50,000,000.00, recurso que al día de hoy no ha sido ejercido, situación que permitiría realizar las adecuaciones presupuestarias dentro del propio Poder Judicial.

En términos generales se pretende realizar un rediseño del presupuesto del Poder Judicial en su conjunto para el presente ejercicio, por la cantidad total de \$55,064,494.00. El recurso en mención será destinado, entre otras cosas, a llevar a cabo los siguientes proyectos: a) Creación de cuatro salas en Ciudad Juárez; b) Consejo de la Judicatura; c) Fortalecer la operación del Instituto de Justicia Alternativa, a fin de contar con los elementos para devolver a la sociedad la capacidad de resolver por sí mismos sus controversias [...] y d) Instituto de Servicios Previos al Juicio.<sup>185</sup>

En este contexto, surge el siguiente cuestionamiento: Si bien con esta reorientación el presupuesto se empleara para la creación de espacios y áreas que fortalecerán la impartición de Justicia ¿Porqué reorientar por completo el presupuesto de este Instituto? Si se supone que ese fondo era exclusivo para su creación y consolidación. Se trata evidentemente de un recorte hecho de inicio; un recorte que no debió haberse llevado a cabo cuando el instituto incluso aún se encuentra en etapa formación inicial; pues recientemente en el mes de noviembre pasado se publicó la convocatoria de selección para formar parte del personal operativo del mismo.<sup>186</sup> ¡Si, estando todavía en condiciones mínimas de operación!

---

<sup>185</sup> Exposición de motivos de la Iniciativa con carácter de decreto, presentada por el Gobernador Constitucional del Estado de Chihuahua, con el propósito de reformar el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal del año 2017. Tomado de: < <http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/iniciativas/archivosIniciativas/7208.pdf>>, consultado el 01 de enero de 2018.

<sup>186</sup> Véase Convocatoria núm. CJE/002/2017, publicada el 21 de noviembre de 2017 por el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Chihuahua para el

Y por tanto, se entiende que es de reciente instalación y que su personal operativo de menos ha recibido una sola capacitación.

En este contexto, es evidente que si verdaderamente se busca una consolidación del sistema penal en nuestro país, no basta con señalar culpables o con proponer más modificaciones normativas. Se necesitan concretamente poner sobre la mesa los programas públicos necesarios para cumplir con el contenido de la ley y con ellos los recursos financieros que permitan llevarlos a cabo. No solo se trata de cumplir con un veinte o un cuarenta por ciento en el avance de su implementación y ahí desertar, se trata de redoblar esfuerzos para cumplir al cien por ciento con los propósitos por los cuales se implementó.

En efecto, en tanto no se haga una reflexión profunda sobre las prácticas y se tomen medidas para transformarlas, difícilmente se consolidarán los cambios. Consideramos que no es suficiente con establecer en el Código Nacional un capítulo especial sobre un nuevo ente prometedor y novedoso, si no se tiene el interés y no se cuentan con los recursos necesarios y suficientes para ponerlo en marcha; de no ser así es muy probable que las fallas en la consolidación del sistema penal continúen persistiendo.

### **3.8. La efectividad de la Unidad de Medidas Cautelares en el Estado de Morelos**

Una vez expuestos los principales retos de la Unidad de Medidas Cautelares, en este subcapítulo se mostrará un examen estadístico sobre su operatividad en la entidad, a fin de examinar los indicadores de su desempeño institucional en estos

---

ingreso y adscripción de un mínimo de 82 plazas disponibles que conformarán el Instituto de Servicios Previos al Juicio con sede en el Distrito Judicial Morelos y en la Oficina Regional de Servicios Previos al Juicio en el Distrito Judicial Bravos. Tomado de: <<http://www.stj.gob.mx/aviso.php?avisold=516>>, consultado el 01 de enero de 2018.

últimos años. Pero sobre todo para reconocer si con su implementación en el estado ha contrarrestado el uso la prisión preventiva e incentivado otras medidas alternativas a ella.

Comencemos por enunciar que la consolidación de la Unidad de Medidas Cautelares en el Estado de Morelos, fue inaugurado por el entonces Gobernador Constitucional, Marco Adame Castillo, con el fin de continuar fortaleciendo el modelo de justicia penal acusatorio en la entidad, así como también, servir como referente Nacional en la reforma penal sobre la «prisión preventiva», cuyo uso irracional, según se dijo en ese entonces, trae consigo elevados costos económicos y estigmas sociales para los imputados y sus familias.

En este contexto, el funcionamiento de la UMECA en Morelos, obtuvo la connotación de convertirse en el primer programa de su naturaleza en México. A través de los denominados *Servicios Previos al Juicio*, también conocidos como Servicios de evaluación de riesgos y supervisión. Cuestionémonos entonces ¿Cómo se llevan a cabo estas funciones? En síntesis, se trata de un modelo de gestión de información y evidencia empírica sobre los riesgos procesales existentes, y el cumplimiento o incumplimiento de medidas cautelares, con el fin de crear un equilibrio entre presunción de inocencia y la seguridad pública, con el potencial de contrarrestar el endurecimiento de medidas cautelares para personas sujetas a proceso.

Estos servicios, consolidados e implementados en el Estado de Morelos, como en diversas entidades del país, intervienen en el sistema penal inmediatamente después de la detención, para evaluar los riesgos y necesidades de cada detenido, brindar la información a las partes y supervisar a los imputados en libertad hasta la terminación de su proceso. Sin embargo, el uso de estos

servicios, novedosos en nuestro país e imitados de otros sistemas normativos,<sup>187</sup> se presentan en la sociedad mexicana como servicios plenamente inciertos. Evidentemente, su buen funcionamiento se vislumbra como uno de los desafíos para consolidar el nuevo sistema. Lo cual no ha sido ni es una tarea sencilla, si consideramos los puntos por los cuales el “nuevo” modelo no ha funcionado en el país.

En este contexto, consideramos, es fundamental definir qué es lo que falta por hacer y qué se necesita para que en la realidad del día a día de los mexicanos, se materialicen los principios y derechos que fueron plasmados en el texto constitucional el 18 de junio de 2008. Una vez que se defina el grado de avance y las brechas específicas para cada operador en los diferentes ámbitos de la implementación y operación, se estará transitando verdaderamente a un nuevo sistema.

En efecto, en tanto no se haga una reflexión profunda sobre las prácticas y se tomen medidas para transformarlas, difícilmente se consolidarán los cambios. Consideramos que no es suficiente con establecer en el Código Nacional un capítulo especial sobre un nuevo ente prometedor y novedoso, si no se tiene el interés y no se cuentan con los recursos necesarios y suficientes para ponerlo en marcha; de no

---

<sup>187</sup> En países del Reino Unido, como Escocia, en la Ciudad de Aberdeen, los denominados Servicios Previos al Juicio se llevan a cabo a través del *Criminal Justice Social Work Services*; el cual se encarga de proporcionar ciertos “servicios de asistencia social en los tribunales”. Entre ellos el de proveer información sobre si es viable o no en el caso concreto, otorgar una medida alternativa a la prisión. Y supervisar a los infractores que siguen su proceso en libertad. Tomado de: < [http://www.aberdeencity.gov.uk/social\\_care\\_health/criminal\\_justice/men\\_cjsw.asp](http://www.aberdeencity.gov.uk/social_care_health/criminal_justice/men_cjsw.asp)>



ser así es muy probable que las fallas en la consolidación del sistema penal continúen persistiendo. Tan solo recordemos; si bien la Unidad de Medidas Cautelares trae consigo importantes retos por confrontar, no se debe olvidar que también "puede jugar un papel muy importante en la administración de justicia, si su potencial es utilizado plenamente."<sup>188</sup>

### **3.8.1. Cero Presupuesto 2016-2017 en Morelos para la consolidación de la Unidad de Medicas Cautelares**

En el Convenio de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal FASP, celebrado en 2016 entre el Gobierno federal y el Gobierno del Estado de Morelos, se asignó como parte del "programa de prioridad nacional" para la *Implementación y el desarrollo del Sistema de Justicia Penal y sistemas complementarios* la módica cantidad de \$12,218,100.00 [DOCE MILLONES DOSCIENTOS DIECIOCHO MIL CIEN PESOS 00/100 M.N.], como se observa en el cuadro que se indica a continuación:

---

<sup>188</sup> Mahoney, Barry, *et al.*, *Pretrial Services Programs: Responsibilities and Potential*, Washington, D.C., National Institute of Justice, 2001, p. 3.

Cuadro 5. Implementación y el desarrollo del sistema de Justicia Penal y sistemas complementarios del FASP, 2016.

PROGRAMA	IMPLEMENTACIÓN Y DESARROLLO DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL Y SISTEMAS COMPLEMENTARIOS.				
APORTACIÓN FEDERAL	\$12,218,100.00	APORTACIÓN ESTATAL	\$0.00	FINANCIAMIENTO CONJUNTO	\$12,218,100.00
<b>PROYECTO DE INVERSIÓN</b>					
Implementación y desarrollo del Sistema de Justicia Penal y Sistemas Complementarios.					
<b>DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE INVERSIÓN</b>					
<p>Generar las condiciones para los distintos operadores de "LA ENTIDAD FEDERATIVA" del Sistema de Justicia Penal y Sistemas Complementarios cuenten con los conocimientos básicos para cumplir con los principios y las atribuciones correspondientes dentro del marco constitucional del Nuevo Sistema de Justicia Penal.</p> <p>Fortalecimiento de la Infraestructura que coadyuve a la eficiente operación del sistema penal acusatorio en los distintos operadores sustantivos del Estado de Morelos.</p>					
<b>METAS</b>					
<p>Con fundamento en el Acuerdo 05/XXXVIII/15 aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, mediante el cual se pone en marcha el Plan Estratégico de Capacitación en materia de Justicia Penal y Competencias Policiales Básicas, con el objetivo de garantizar que la totalidad del estado de fuerza de la policía preventiva estatal y municipal cuenten con los conocimientos necesarios para actuar de forma eficaz y estandarizada en el marco del Sistema Penal Acusatorio, "LA ENTIDAD FEDERATIVA" ejecutará lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Capacitar a 1,335 elementos de la Policía Estatal en el Nuevo Sistema de Justicia Penal.</li> <li>2. Capacitar a 799 elementos de la Policía Municipal en el Nuevo Sistema de Justicia Penal.</li> <li>3. Capacitar a 280 Policías de Investigación Crimina en el Nuevo Sistema de Justicia Penal.</li> <li>4. Capacitar a 220 Agentes del Ministerio Publico en el Nuevo Sistema de Justicia Penal.</li> <li>5. Capacitar a 160 peritos en el Nuevo Sistema de Justicia Penal.</li> <li>6. Construcción de la Fiscalía General del Estado, segunda etapa CO-PAGO MOR-09-2015-5000.</li> <li>7. Adquisición del mobiliario y equipo de cómputo para el Edificio de la Fiscalía General del Estado de Morelos.</li> </ol>					

Fuente: Anexo técnico del Convenio de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública, 2016, celebrado entre el Gobierno Federal y el Gobierno del Estado de Morelos, el 08 de marzo de 2016, p. 13.

Tomado de: <[http://sesesp.morelos.gob.mx/aportaciones\\_federales/anexo\\_fasp](http://sesesp.morelos.gob.mx/aportaciones_federales/anexo_fasp)>

Como se advierte, si bien en ese año se convino una aportación solo del Gobierno federal, en ella no figuraba ni estaba incluido el fortalecimiento de la Unidad Estatal de Medidas Cautelares; pero lo que si incorporó fueron otros rubros, entre ellos los: a) *Servicios generales* con \$2,218,100.00; b) *Los bienes muebles, inmuebles e intangibles* con \$5,003,571.00; y finalmente c) *La inversión pública concerniente a la construcción de la Fiscalía General del Estado de Morelos* en el municipio de Temixco con un monto de \$4,996,428.00.

En este sentido, es evidente que se prefirió destinar ese monto para construir si bien una de las instituciones más relevantes de la Seguridad Pública estatal, esta institución se encuentra ya en condiciones de operación, sean buenas o malas, pues recientemente se le continúa señalando y criticando por su falta de eficacia en la investigación de los delitos y ni que decir de la desconfianza ciudadana que se tiene hacia ella. Se trata en sí, de una construcción que todavía no se concreta, probablemente sea por falta de tiempo o de interés e incluso de más y más recursos; sin ver todavía resultados concretos. Habrá que esperar para ello.

Sin embargo, el panorama para el fortalecimiento de estas unidades no vario mucho de un año a otro. Así lo constatan los montos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública del 2017, para el Estado de Morelos. En ellos es posible observar que dentro del Programa de prioridad nacional para la <Implementación y desarrollo del sistema de justicia penal> no se reportan recursos convenidos, según se desprende del cuadro que se presenta a continuación:

Cuadro 6. Distribución General de los Recursos del Financiamiento conjunto del Estado de Morelos, FASP 2017.

PROGRAMA CON PRIORIDAD NACIONAL	APORTACIÓN FEDERAL	APORTACIÓN DEL GOBIERNO DEL ESTADO	TOTAL
<b>I. Desarrollo de Capacidades en las Instituciones Locales para el Diseño de Políticas Públicas Destinadas a la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana en Temáticas de Seguridad Pública</b>	\$00.00	\$647,136.16	\$647,136.16
<b>SUBPROGRAMAS</b>			
A. Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana	\$00.00	\$647,136.16	\$647,136.16
B. Acceso a la Justicia para las Mujeres	\$00.00	\$00.00	\$00.00
<b>II. Desarrollo, Profesionalización y Certificación Policial</b>	\$34,416,869.51	\$7,840,695.47	\$42,257,564.98

<b>SUBPROGRAMAS</b>			
A. Profesionalización de las instituciones de Seguridad Pública	\$31,217,454.00	\$228,645.00	\$31,446,099.00
B. Fortalecimiento de las capacidades de Evaluación en Control de Confianza	\$3,199,415.51	\$7,612,050.47	\$10,811,465.98
<b>III. Tecnologías, Infraestructura y Equipamiento de Apoyo a la Operación Policial</b>	\$32,011,394.08	\$9,854,095.33	\$41,865,489.41
<b>SUBPROGRAMAS</b>			
A. Red Nacional de Radiocomunicación	\$8,476,263.00	\$9,854,095.33	\$18,330,358.33
B. Sistemas de Video vigilancia	\$00.00	\$00.00	\$00.00
C. Fortalecimiento de Programas Prioritarios Locales de las Instituciones de Seguridad Pública e Impartición de Justicia	\$23,535,131.08	\$00.00	\$23,535,131.08
<b>IV. Implementación y Desarrollo del Sistema de Justicia Penal y Sistemas Complementarios</b>	\$00.00	\$00.00	\$00.00
A. Implementación y Desarrollo del Sistema de Justicia Penal y Sistemas Complementarios	\$00.00	\$00.00	\$00.00
B. Fortalecimiento de las Unidades Estatales de Supervisión a Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso	\$00.00	\$00.00	\$00.00
C. Fortalecimiento de los Órganos Especializados en mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal y las Unidades de Atención Temprana	\$00.00	\$00.00	\$00.00
D. Modelo Nacional de Policía en Funciones de Seguridad Procesal	\$00.00	\$00.00	\$00.00
E. Fortalecimiento de Asesorías Jurídicas de Víctimas	\$00.00	\$00.00	\$00.00
<b>V. Fortalecimiento al Sistema Penitenciario Nacional y de Ejecución de Medidas para Adolescentes</b>	\$5,198,451.10	\$00.00	\$5,198,451.10
A. Fortalecimiento de las capacidades humanas y tecnológicas del Sistema Penitenciario Nacional	\$4,862,951.10	\$00.00	\$4,862,951.10
B. Fortalecimiento de la Autoridad Administrativa Especializada del Sistema de Justicia Penal para Adolescentes	\$00.00	\$00.00	\$00.00
C. Acreditación [certificación] de establecimientos penitenciarios	\$335,500.00	\$00.00	\$335,500.00

<b>VI. Desarrollo de las Ciencias Forenses en la Investigación de Hechos delictivos</b>	\$26,615,196.02	\$00.00	\$26,615,196.02
<b>VII. Sistema Nacional de Información para la Seguridad Pública</b>	\$4,634,537.52	\$6,712,433.29	\$11,346,970.81
<b>SUBPROGRAMAS</b>			
A. Sistema Nacional de Información [base de datos]	\$2,634,537.52	\$6,712,433.29	\$9,346,970.81
B. Registro Público Vehicular	\$2,000,000.00	\$00.00	\$2,000,000.00
<b>VIII. Sistema Nacional de Atención de Llamadas de Emergencia y Denuncias Ciudadanas</b>	\$17,606,103.56	\$20,044,074.71	\$37,650,178.27
<b>IX. Fortalecimiento de Capacidades para la Prevención y Combate a Delitos de Alto Impacto</b>	\$8,110,998.91	\$00.00	\$8,110,998.91
A. Fortalecimiento de Capacidades para la Prevención y Combate a Delitos de Alto Impacto	\$8,110,998.91	\$00.00	\$8,110,998.91
B. Modelo Homologado de Unidades de Policía Cibernética	\$00.00	\$00.00	\$00.00
<b>X. Especialización de las instancias responsables de la búsqueda de personas</b>	\$2,979,759.30	\$00.00	\$2,979,759.30
<b>SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN</b>			
A. Seguimiento y Evaluación de los distintos programas	\$1,080,000.00	\$4,840,605.25	\$5,920,605.25
<b>TOTAL</b>	<b>\$132,653,310.00</b>	<b>\$49,939,040.21</b>	<b>\$182,592,350.21</b>

Fuente: Anexo Técnico del Convenio de Coordinación del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2017, de fecha 24 de febrero de 2017. Tomado de: <[http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/fondos/subsidios/ANEXO\\_FASP\\_2017\\_MORELOS.pdf](http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/fondos/subsidios/ANEXO_FASP_2017_MORELOS.pdf)>

Es evidente que en el Estado de Morelos el fortalecimiento de este programa de Implementación del Sistema de Justicia penal Acusatorio, que incluye la consolidación de la Unidad de Medicas Cautelares, no es un tema de prioridad nacional, mucho menos de prioridad estatal; pues como se observa, éste fue el único programa de entre todos ellos al que no se le destino ni tan solo un peso. Sobre todo, esto se cuestiona por más que el propio Gobierno estatal se jacte a diestra y siniestra de tener una unidad pionera y modelo a nivel nacional; cuando en realidad observamos que a más de un año de la aplicación del sistema acusatorio, todavía existen numerosos retos y tareas pendientes para su operación.

Contrario a ello, para lo que si se asignó un presupuesto, exorbitante y excesivo, lo fue para las corporaciones policiales. Tan solo en ese año, el Gobierno federal aportó nada más y nada menos que \$66,428,263.59 pesos; y por su parte el Gobierno estatal aportó \$17,694,790.80 pesos. Ahora si se suman ambas cantidades, el resultado nos da la módica cantidad de \$84,123,054.39 [Ochenta y cuatro millones, ciento veintitrés mil, cincuenta y cuatro pesos 00/39 M.N.] Un presupuesto evidentemente excesivo invertido tan solo para este programa, si consideramos los precarios logros de las corporaciones policiales, específicamente del Mando Único, en esta entidad.

En este contexto, es evidente que si verdaderamente se busca una consolidación del sistema penal en nuestro país, no basta con señalar culpables o con proponer más modificaciones normativas. Se necesitan concretamente poner sobre la mesa los programas públicos necesarios para cumplir con el contenido de la ley y con ellos los recursos financieros que permitan llevarlos a cabo. No solo se trata de cumplir con un veinte o un cuarenta por ciento en el avance de su implementación y ahí desertar, se trata de redoblar esfuerzos para cumplir con el cien por ciento de los propósitos por los cuales se implementó.

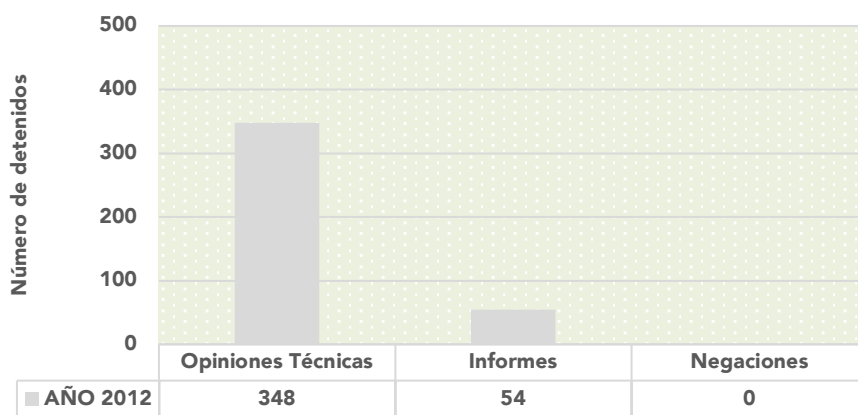
### **3.8.2. Medición de la efectividad de la Unidad de Medidas Cautelares en el Estado de Morelos**

En el Estado de Morelos, el Área de Evaluación de la Unidad de Medidas Cautelares para Adultos, ha ido presentando desde el primer año de su implementación, un crecimiento constante en sus opiniones técnicas. Información que ha sido útil para plantear una serie de interrogantes sobre su operatividad y por supuesto sobre su efectividad. Para corroborar su efectividad, se muestran en las siguientes gráficas los datos obtenidos de la Unidad de Medidas Cautelares y Salidas Alternas para Adultos en el Estado de Morelos, mediante oficio número SG/CERS/DGRS/UMECA-ADULTOS/SUPERVISIÓN/460/03/2018, de fecha 12 de

marzo de 2018, cuya petición consistió en: *“Me es grato dirigirme a usted con la finalidad de saludarle cordialmente y solicitarle con fundamento en lo dispuesto por el artículo 3 ro. de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se me brinde la información consistente en los datos estadísticos sobre el número de detenidos y cuántas opiniones técnicas, informes y negaciones se presentaron en el periodo 2012- 2016”*.

Ello se constata con los índices de la siguiente gráfica obtenidos en tan solo su primer año de implementación; en el que de un total de 402 detenidos se efectuaron 348 opiniones técnicas, lo cual representa una buena cifra en tanto no hubo negaciones. Sin embargo, se elaboraron también 54 informes. En la practica, entre las posibles variantes para efectuar un informe se encuentran: *“el entrevistado tiene su domicilio fuera del estado y no proporcionó fuentes telefónicas”*; *“el entrevistado se encuentra en condición de calle”*; *“el entrevistado no proporcionó fuentes telefónicas y al momento de realizar la visita domiciliar no se localiza la vivienda del entrevistado”*, entre otras.

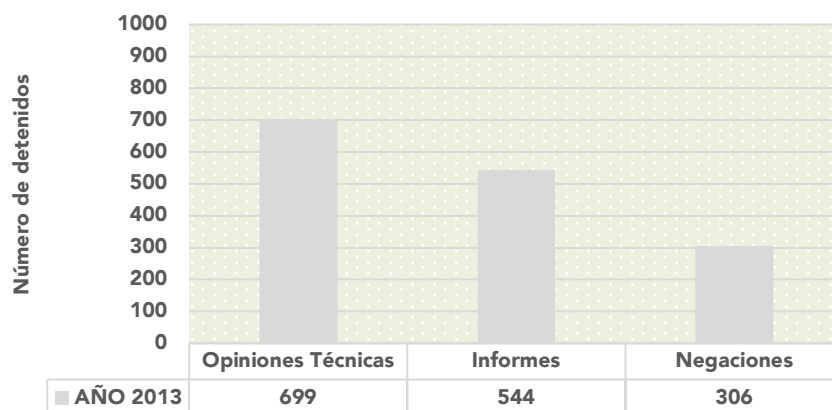
Gráfica 4. Área de Evaluación de Riesgos Procesales correspondiente al año 2012



Fuente: Elaboración propia con información estadística proporcionada por la Unidad de Medidas Cautelares y Salidas Alternas para Adultos en el Estado de Morelos, en su oficio SG/CERS/DGRS/UMECA-ADULTOS/SUPERVISION/460/03/2018 de fecha 12 de marzo de 2018.

Sin embargo, en el año 2013 no solo aumento el número de detenidos con un total de 1,549, sino también el número de opiniones técnicas elaboradas, efectuándose en ese año un total de 699; representado en el 45% de los detenidos. Tal como se evidencia con los datos expuestos en la siguiente:

Gráfica 5. Área de Evaluación de Riesgos Procesales correspondiente al año 2013



Fuente: Elaboración propia con información estadística proporcionada por la Unidad de Medidas Cautelares y Salidas Alternas para Adultos en el Estado de Morelos, en su oficio SG/CERS/DGRS/UMECA-ADULTOS/SUPERVISION/460/03/2018 de fecha 12 de marzo de 2018.

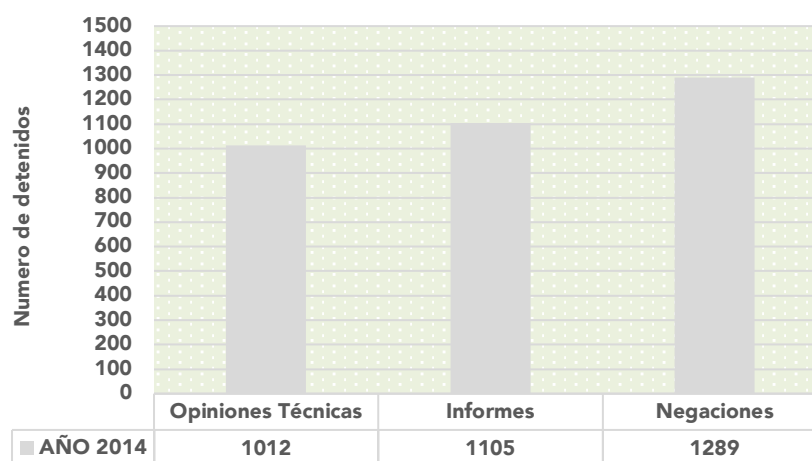
No obstante, un punto preocupante a considerar, es el hecho de que en ese año se presentaron más informes [544] en comparación con las negaciones [306], lo cual evidencia que de los 544 detenidos que accedieron a ser entrevistados, o bien, proporcionaron información falsa que el evaluador no pudo verificar, o de nueva cuenta no se dispuso del tiempo suficiente para verificar todos los datos sociales otorgados. Supuestos estrechamente relacionados con la carencia de personal en el Área de Evaluación<sup>189</sup> y la falta de capacitación en los evaluadores para agilizar su labor.

<sup>189</sup> Hasta el 12 de marzo de 2018, la UMECA Adultos del estado de Morelos operaba con tan solo 3 evaluadores, distribuidos de la siguiente manera: 1 evaluador para Cuernavaca; 1 evaluador para Cuautla; y 1 evaluador para Jojutla. Evidentemente, si tomamos en cuenta la carga de trabajo de esta Unidad, 3 evaluadores son



En este mismo sentido, en el año 2014 se presentaron 3,406 detenidos, entre los cuales se elaboraron 1,012 opiniones técnicas y 1105 informes. Evidentemente, el número de detenidos se incrementó en un 45.47% en relación con el año 2013. En tanto, el número de negaciones [1,289] fue mayor en comparación con el número de opiniones técnicas [1,012] elaboradas. En consecuencia, fue uno de los años en que persistió la negación del detenido a ser entrevistado. Para ello veamos la siguiente:

Gráfica 6: Área de Evaluación de Riesgos Procesales correspondiente al año 2014



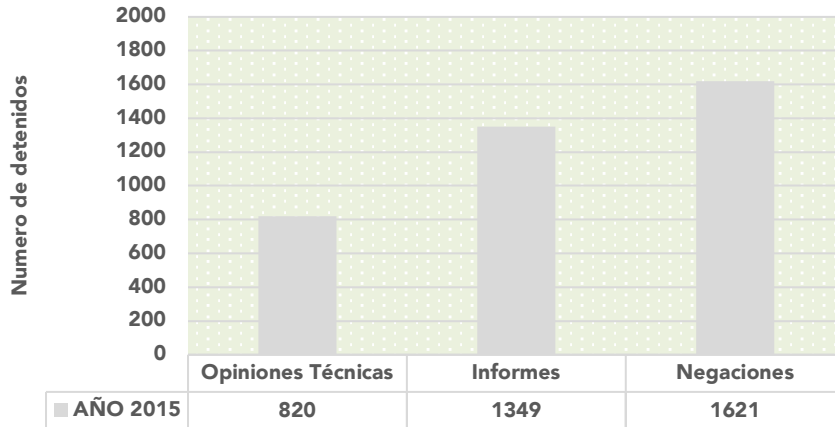
Fuente: Elaboración propia con información estadística proporcionada por la Unidad de Medidas Cautelares y Salidas Alternas para Adultos en el Estado de Morelos, en su oficio SG/CERS/DGRS/UMECA-ADULTOS/SUPERVISION/460/03/2018 de fecha 12 de marzo de 2018.

Este mismo hecho ocurrió en el año 2015, en el que se realizaron tan solo 820 opiniones técnicas; 1,349 informes y 1,621 negaciones de un total de 3,790 detenidos. Información que se expone en la siguiente:

---

insuficientes para encargarse de cada uno de los casos del Área de evaluación, sobretodo porque su tarea exige tiempo para recabar toda la información necesaria y emitir su opinión técnica; carencia que poco se ha tratado y atendido por la Secretaria de Gobierno del Estado de Morelos, dependencia de la cual depende dicha Unidad.

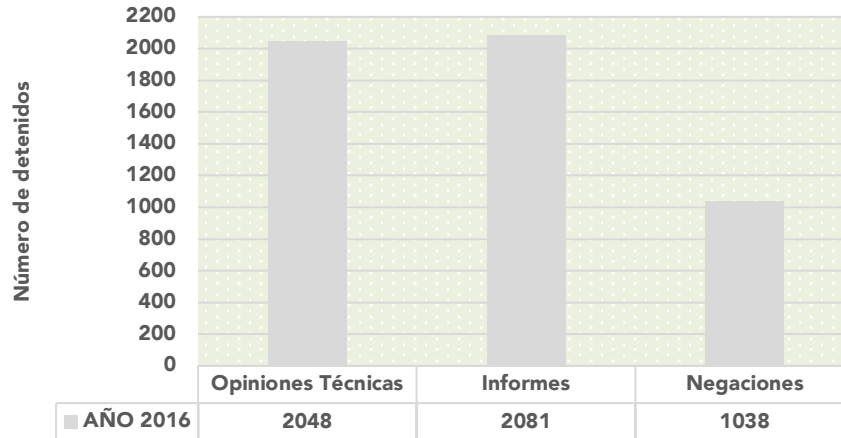
Gráfica 7. Área de Evaluación de Riesgos Procesales correspondiente al año 2015



Fuente: Elaboración propia con información estadística proporcionada por la Unidad de Medidas Cautelares y Salidas Alternas para Adultos en el Estado de Morelos, en su oficio SG/CERS/DGRS/UMECA-ADULTOS/SUPERVISION/460/03/2018 de fecha 12 de marzo de 2018.

Luego entonces, en ese el año el número de negaciones aumento considerablemente, de tal manera que se elaboraron más negaciones que opiniones técnicas. Evidentemente, tal como ocurrió en 2014, la negativa de los detenidos a recibir los servicios proporcionados por esta Unidad, continuó presentándose significativamente. Sin embargo, en el año 2016, el índice de detenidos aumento en relación con el año 2015, con un total de 5,167 de los cuales 2,048 correspondieron a opiniones técnicas; 2,081 a informes; y 1,038 a negaciones. Para tal efecto, se muestra la siguiente:

Gráfica 8. Área de Evaluación de Riesgos Procesales correspondiente al año 2016



Fuente: Elaboración propia con información estadística proporcionada por la Unidad de Medidas Cautelares y Salidas Alternas para Adultos en el Estado de Morelos, en su oficio SG/CERS/DGRS/UMECA-ADULTOS/SUPERVISION/460/03/2018 de fecha 12 de marzo de 2018.

Evidentemente, en ese año el porcentaje de informes fue más alto en comparación con las opiniones técnicas elaboradas. Lo cual muestra un déficit de la Unidad de Medidas Cautelares para verificar la información. En tanto, el número de negaciones desvaneció en comparación con el año anterior. En consecuencia, estos datos nos permiten inferir que en la Unidad de Medidas Cautelares del Estado de Morelos –no obstante ser modelo pionero a nivel nacional– el número de detenidos fue en aumento año con año, y con ello también, el incremento de casos en que se negaron a ser entrevistados por el evaluador.

Luego entonces, cabe plantearse el siguiente cuestionamiento ¿Cuáles son los motivos de su negación? Según la información proporcionada por la UMECA – véanse la sección de Anexos– en el caso de la negación se pueden dar diversas variantes, en la practica las mas frecuentes son: *“mi abogado me dijo que no dijera ni firmara nada”*; *“mi familia me dijo que ya iba a salir”*; *“no quiero que nadie se entere de mi detención”*; y finalmente *“porque no quiero”*.

Evidentemente, estimamos que mucho incide la falta de credibilidad en las autoridades y sus instituciones, en los tres órdenes de Gobierno, sin distinción.

Sumado a ello, a últimas fechas se tiene la percepción generalizada de que México se encuentra en quiebra, quiebra de valores, quiebra de sus instituciones; y se aprecia la mentira como política de Estado; una ofensa a la razón, a la inteligencia y a la conciencia social, son las mentiras públicas.<sup>190</sup>

Por otra parte, una segunda forma de medir su efectividad, lo es su evidencia estadística sobre las medidas cautelares vigiladas por el personal operativo del Área de Supervisión. En este punto, cabe mencionar que a pesar de que la UMECA Morelos cuenta con un total 17 supervisores –distribuidos 10 de ellos en Cuernavaca; 5 en Cuautla; y 2 en Jojutla– su nivel de efectividad podría calificarse como bueno, pues de 2012 a 2016, la tasa de cumplimiento promedio en la entidad fue del 91.64% [correspondientes a 3,259 casos en supervisión de medida cautelar]; contrario a ello, la tasa de incumplimiento radicó en el 8.36% [con 297 casos en supervisión de medida cautelar].<sup>191</sup>

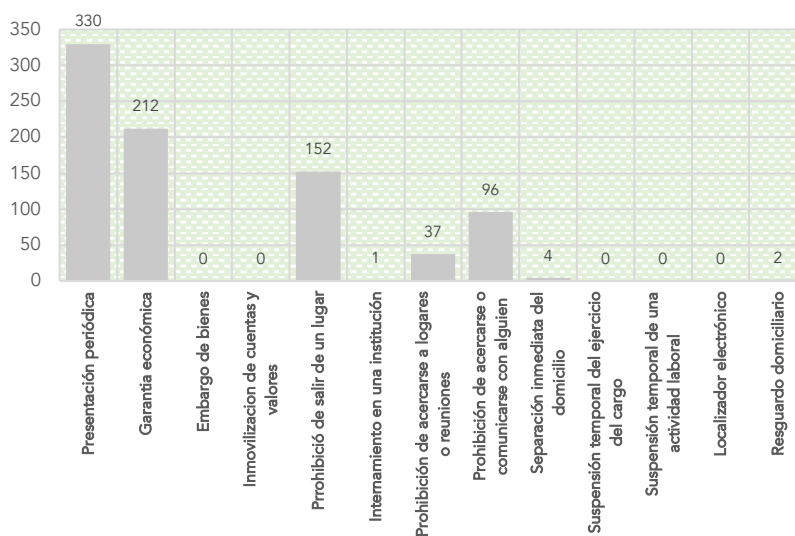
La percepción que se reporta en esta Área es que la *presentación periódica ante el Juez* es la medida cautelar aplicada con mayor frecuencia en comparación con las otras medidas. Veamos la siguiente:

---

<sup>190</sup> González Chévez, Héctor, “Depuración de las corporaciones policiales y exámenes de confianza”, en Cabrera Dircio, Julio (coord.), *Tópicos sobre la reforma penal del 2008*, México, Fontamara, 2012, p. 104.

<sup>191</sup> Los factores que más inciden en el incumplimiento de medidas cautelares son: *el consumo de sustancias; el económico; la falta de arraigo en el estado; la falta de voluntad e interés; por estar en prisión preventiva por causa penal diversa; y por la falta de conocimiento*. Información proporcionada por la UMECA Morelos en su oficio SG/CERS/DGRS/UMECA-ADULTOS/SUPERVISION/460/03/2018 de fecha 12 de marzo de 2018. Véase la sección de Anexos.

Gráfica 9. Medidas cautelares supervisadas en el periodo comprendido del mes de agosto de 2012 a agosto de 2013.



Fuente: Elaboración propia con información estadística proporcionada por la Unidad de Medidas Cautelares y Salidas Alternas para Adultos en el Estado de Morelos, en su oficio SG/CERS/DGRS/UMECA-ADULTOS/SUPERVISION/282/12/2016, del 14 de diciembre de 2016.

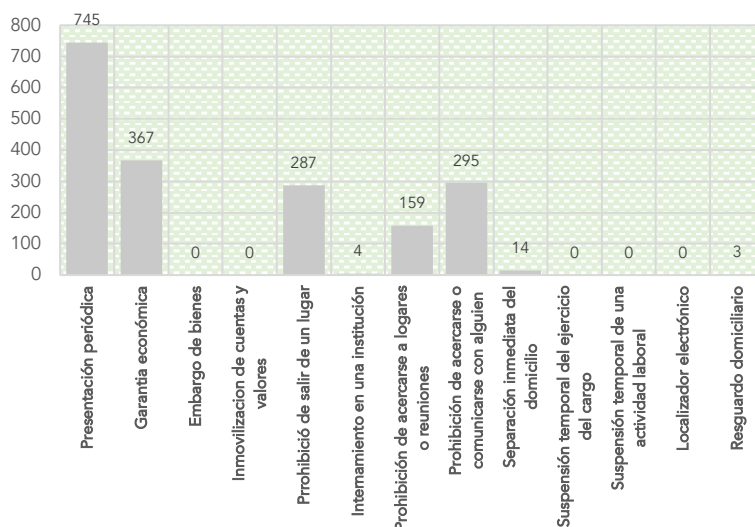
Como puede apreciarse, de las 834 medidas cautelares supervisadas en ese periodo de tiempo, el 39.56%, de ellas [330] corresponden a la *presentación periódica ante el Juez*. A esta medida le continua la *exhibición de una garantía económica* como la segunda medida cautelar de mayor frecuencia, representando el 25.41% [212] de ellas. Y finalmente, la tercera medida cautelar de mayor prevalencia lo es la *prohibición –del imputado– de salir sin autorización del país, de la localidad en la cual reside o del ámbito territorial que fije el Juez*, con el 18.22% [152 medidas supervisadas].

Sin embargo, también es evidente que ciertas medidas cautelares, entre ellas, *el embargo de bienes, la inmovilización de cuentas, la suspensión temporal del ejercicio del cargo y de una determinada actividad profesional, así como la colocación de localizadores electrónicos*, fueron medidas que no tuvieron supervisión. Lo cual nos permite inferir dos conclusiones: por una parte, que esa inaplicación se debió al desconocimiento de los Juzgadores sobre ellas; y por otra, todo parece indicarnos que aun sabiendo de estas medidas –también previstas en

el Código Nacional de Procedimientos Penales– esos mismos Juzgadores tan solo se limitaron en imponer como única medida cautelar la prisión preventiva.

Este hecho también se suscitó en el periodo siguiente, comprendido del mes de septiembre de 2013 al mes de agosto de 2014. Veamos:

Gráfica 10. Medidas cautelares supervisadas en el periodo comprendido del mes de septiembre de 2013 a agosto de 2014



Fuente: Elaboración propia con información estadística proporcionada por la Unidad de Medidas Cautelares y Salidas Alternas para Adultos en el Estado de Morelos, en su oficio SG/CERS/DGRS/UMECA-ADULTOS/SUPERVISION/282/12/2016, del 14 de diciembre de 2016.

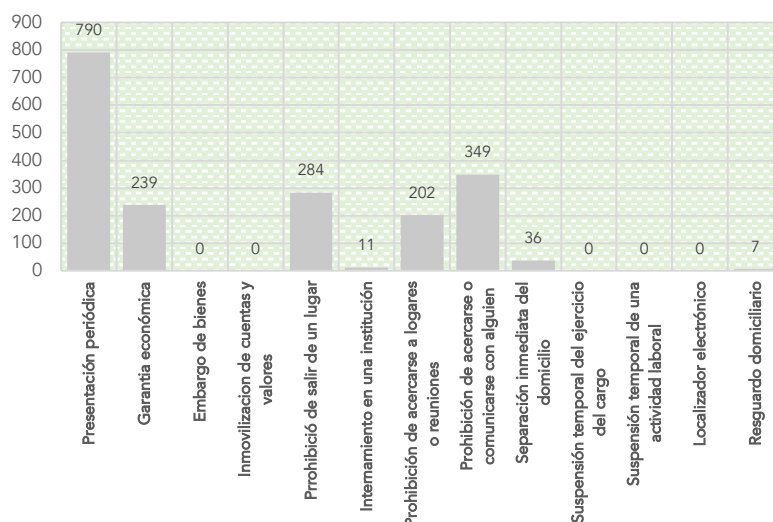
Como se puede observar en la Gráfica anterior, la *presentación periódica ante el Juez* continúa siendo la medida cautelar con mayor incidencia; pues de las 1,874 medidas supervisadas, el 39.75% [745 medidas] corresponden a esta medida cautelar. En este punto también se aprecia el aumento considerable de las medidas cautelares supervisadas en comparación con el periodo anterior, pues de supervisar en un inicio tan solo 834 medidas, en este periodo se pasaron a supervisar 1,874. Lo que significa que en tan solo un año, hubo un incremento del 124.70% [1,040 medidas supervisadas] más.

Asimismo, también llama nuestro interés cómo es que por segundo periodo consecutivo, la *exhibición de una garantía económica* fue la segunda medida cautelar más supervisada en la entidad, con 367 casos, equivalentes al 19.58% de las medidas cautelares supervisadas. A ella le continúa la *prohibición de convivir, acercarse o comunicarse con determinadas personas*, con el 15.74% [295] del total de las medidas supervisadas.

A ellas, le siguen la *prohibición –del imputado– de salir sin autorización del país, de la localidad en la cual reside o del ámbito territorial que fije el Juez*, con el 15.31% [287] de las medidas supervisadas. Y la *prohibición de concurrir a determinadas reuniones o acercarse a ciertos lugares*, con el 8.48% [159 medidas]. Continúan la *separación inmediata del domicilio* con el 0.74% [14 medidas], *el internamiento en una institución determinada* con el 0.21% [4 medidas] y finalmente *el resguardo domiciliario* con tan solo el 0.16% [3 casos] del total de las medidas supervisadas.

En efecto, una vez más el *embargo de bienes*, la *inmovilización de cuentas*, la *suspensión temporal del ejercicio del cargo y de una determinada actividad profesional*, así como la *colocación de localizadores electrónicos*, fueron medidas que –como sucedió en el periodo anterior– no tuvieron ninguna supervisión. Esta situación siguió persistiendo en el periodo próximo comprendido del mes de septiembre de 2014 al mes de agosto de 2015, tal como lo muestra la siguiente Gráfica:

Gráfica 11. Medidas cautelares supervisadas en el periodo comprendido del mes de septiembre de 2014 a agosto de 2015



Fuente: Elaboración propia con información estadística proporcionada por la Unidad de Medidas Cautelares y Salidas Alternas para Adultos en el Estado de Morelos, en su oficio SG/CERS/DGRS/UMECA-ADULTOS/SUPERVISION/282/12/2016, del 14 de diciembre de 2016.

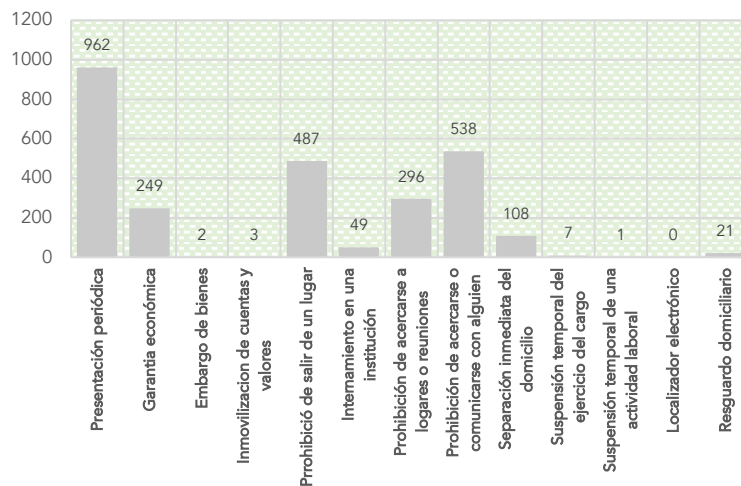
En este periodo, nuevamente fue la *presentación periódica ante el Juez* la medida cautelar de mayor frecuencia en comparación con el nivel estadístico de las otras medidas, representando el 41.19% [790] de las medidas supervisadas. Sin embargo, a diferencia de los periodos pasados la *exhibición de una garantía económica* no fue la segunda medida cautelar más supervisada, sino que fue la *prohibición de convivir, acercarse o comunicarse con determinadas personas* la medida que ocupó ese puesto, representando el 18.19% de las medidas supervisadas. A ella le sigue la *prohibición –del imputado– de salir sin autorización del país, de la localidad en la cual reside o del ámbito territorial que fije el Juez*, con 284 casos, equivalentes al 14.80% del total de las medidas supervisadas en ese periodo.

Asimismo, por tercer año consecutivo, una vez más el *embargo de bienes, la inmovilización de cuentas, la suspensión temporal del ejercicio del cargo y de una determinada actividad profesional, así como la colocación de localizadores electrónicos*, fueron medidas que –como sucedió en el periodo anterior– no tuvieron



ninguna supervisión. Sin embargo, este hecho cambio en el siguiente periodo comprendido del mes de septiembre de 2015 al mes de noviembre de 2016. Así lo muestra la siguiente:

Gráfica 12. Medidas cautelares supervisadas en el periodo comprendido del mes de septiembre de 2015 a noviembre de 2016



Fuente: Elaboración propia con información estadística proporcionada por la Unidad de Medidas Cautelares y Salidas Alternas para Adultos en el Estado de Morelos, en su oficio SG/CERS/DGRS/UMECA-ADULTOS/SUPERVISION/282/12/2016, del 14 de diciembre de 2016.

Como se puede observar, en este último periodo hubo un aumento considerable en el número de medidas cautelares supervisadas, pues de las 1,918 medidas supervisadas en el periodo 2014-2015, en el período correspondiente del 2015-2016 se supervisaron 2,723 medidas cautelares. Lo cual significa que si hacemos una comparación de las medidas supervisadas entre los años 2014 y 2016, éstas se elevaron en un 41.97%.

En efecto, nuevamente es la *presentación periódica ante el Juez* la medida cautelar más utilizada con un 35.32%. La segunda medida más recurrente fue la *prohibición de convivir, acercarse o comunicarse con determinadas personas*, pues se supervisaron a 538 imputados que corresponden a un 19.75% de las medidas vigiladas. Seguida por la *prohibición –del imputado– de salir sin autorización del*

*país, de la localidad en la cual reside o del ámbito territorial que fije el Juez con el 17.88% [487] de las medidas supervisadas.*

Sin embargo, como se muestra en la gráfica, fue en este periodo en donde el resto de las medidas cautelares que no se empleaban en periodos pasados, comenzaron a tener un poco más de frecuencia. Tal es el caso del *embargo de bienes y la inmovilización de cuentas, así como la suspensión temporal del ejercicio del cargo y de una determinada actividad profesional.*

Finalmente, una vez estudiados los datos y haciendo una analogía de los mismos, podemos concluir que –penosamente– tuvieron que transcurrir por lo menos cuatro años, ¡Si, cuatro años! para que los Juzgadores comenzar a emplear este tipo de medidas alternativas a la prisión. Por lo tanto, también se ha constatado cómo los operadores del nuevo proceso penal en México, no están explorando ni mucho menos poniendo en práctica el catálogo de medidas cautelares previsto en el Código Nacional; que mas allá de ser un simple catálogo se trata de un listado de posibilidades para determinar otra medida diferente a la prisión; tan necesario en nuestro país.

## CONCLUSIONES GENERALES Y PROPUESTA

Es hora de ventilar las conclusiones que de la presente investigación resultaron; precisando en este momento que no son opiniones últimas ni mucho menos se pretende ser categóricos con ellas; se tratan solamente de conclusiones basadas en los planteamientos hechos en el presente estudio. Cada uno de ellos nos han permitido examinar los importantes retos y desafíos que tiene frente a sí el NSJP; pero también todos nosotros, los estudiosos del Derecho Penal y los que día con día vivimos esta parte de la realidad. Es claro que aunque este nuevo sistema ha venido a tratar de cambiar de una vez por todas los vicios del sistema tradicional –ese que pugnaba por el encierro y mas encierro como la única solución a los problemas– los avances han sido pocos e insuficientes.

Sobretudo por cuanto se refiere a la comprensión sobre qué son y cómo funcionan las medidas cautelares en el NSJP. Hemos constatado evidentemente el hermetismo existente por parte de los operadores del sistema para emplear otra medida cautelar que no sea la prisión preventiva; éste ha sido y continua siendo una problemática en nuestro país, principalmente porque pareciera ser que las llamadas medidas cautelares alternativas a la prisión –salvo sus excepciones– siguen sin conocerse y consecuentemente sin emplearse en los procesos penales; de ahí la importancia de esta investigación.

Pero más allá de su desconocimiento, es claro que mucho tiene que ver el escepticismo que mantiene la sociedad mexicana para estas medidas, porque cuando hablamos de medidas cautelares pareciera ser que obligatoriamente hablamos solo de la prisión; cuando su concepción no es o no debiera ser esa, pues cada una de ellas tiene su propia naturaleza y propia finalidad. Que si bien también restringen derechos del imputado, lo hacen en un grado menor en comparación con privar por completo la libertad de éste.

Es hora de poner cada uno manos a la obra desde nuestras trincheras para ir con pasos paulatinos pero certeros. Así tenemos por principio de cuentas y recapitulando sobre el tema las siguientes conclusiones:

**Primera.-** Como se ha expuesto en la presente investigación, en una perspectiva conceptual, el Código Nacional de Procedimientos Penales emplea diferentes nominaciones para referirse a las medidas cautelares; unas veces como sinónimos u otras tantas como instituciones procesales totalmente opuestas. Tal como sucede con las medidas de protección y las providencias precautorias; medidas que si bien pueden ser impuestas en el proceso penal, no son lo mismo; pues cada una de ellas tiene su propia naturaleza y su finalidad. Esto incuestionablemente crea para el lector una especie de confusión, pues si bien solo se trata de una perspectiva conceptual, resulta ser un tanto desconcertante, precisamente porque de la lectura del catálogo previsto en los numerales 137 [medidas de protección] y 138 [providencias precautorias] del CNPP, se puede observar con meridiana claridad que varias de ellas se encuentran contempladas como medidas cautelares.

En este contexto, pese a que una veces pareciera que estamos frente a medidas cautelares y otras tantas pareciera que se tratan de medidas de protección o providencias precautorias y viceversa, se debe ser cauteloso y diferenciar unas de las otras por el órgano encargado de imponer la medida, toda vez que éste es distinto. Así, se ha sostenido en el transcurso de la presente investigación que las medidas cautelares –en materia penal– solo pueden ser impuestas por el Juez de control con la finalidad de contener riesgos procesales que pudieran causar un peligro en el proceso penal. Sin embargo, también se ha reconocido que habrá ocasiones en que el Ministerio Público imponga al imputado –previo a la celebración de la audiencia inicial ante el Juez de control– ciertas condiciones que permitan asegurar el avance en la investigación e incluso brindar una protección y seguridad a la víctima u ofendido. Obsérvese cómo es que de forma extra procesal el MP puede imponer limitantes a los derechos de un imputado, restringiendo su libertad,

su patrimonio, su libre tránsito, su libre determinación para acudir a un sitio determinado o contactarse con cierta persona, entre otras.

**Segunda.-** Si bien son el *periculum in mora* y el *fumus boni iuris* los elementos invariables y simultáneamente necesarios para determinar una medida cautelar –en cualquier materia–, todo nos indica que esta máxima procesal parece ser irrelevante en el CNPP, pues si se estudia con profundidad es evidente que en los presupuestos procesales para su imposición solo se toma en cuenta el *periculum in mora* entendido como ese *interés específico* que surge siempre de la existencia de un peligro para los fines del proceso penal –precisamente porque existe el temor de que mientras éste se substancie el inculpado se sustraiga de la acción de la justicia, no comparezca a las diligencias del proceso u oculte bienes en los que pueda hacerse efectiva una eventual sentencia condenatoria, e incluso que pueda causar un daño a la víctima u ofendido o la sociedad.–

Esto cobra especialmente nuestro interés, pues que de los presupuestos procesales el *fumus boni iuris* parece no tomar relevancia, pues para imponer una medida cautelar el CNPP no toma en cuenta los *datos suficientes para hacer probable la responsabilidad del imputado en la comisión de un hecho delictivo*, sino solo la peligrosidad y la clasificación jurídica del delito imputado, omitiéndose por completo dicho presupuesto. Tomemos como ejemplo lo previsto por el numeral 167 del citado ordenamiento, el cual contiene en once fracciones todo un listado de delitos por los que procede la prisión preventiva oficiosa; incorporándose por supuesto los previstos en el numeral 19 Constitucional.

No obstante, se debe concluir señalando que la sola petición del Ministerio Público para imponer una medida cautelar no solo implica que ésta deba concederse por así solicitarse simplemente y estimarse que al peticionario le asiste el derecho, sino que, tanto la solicitud como la determinación del Juez de control deberán basarse en criterios objetivos, verificables, lógicos y verosímiles, fundados

y motivados; de lo contrario ésta devendría en abusiva y se corrompería la finalidad de las medidas cautelares.

**Tercera.-** A muy poco tiempo estamos de cumplir dos años de que el “nuevo” sistema penal entrara en vigencia en todo el territorio nacional, y con todo y este tiempo, seguimos siendo escépticos para cambiar un poco la perspectiva. Nos hemos mantenido firmes –casi indiferentes– observando cómo continua siendo la prisión preventiva una medida de prevención social del delito; una política criminal; una política pública del Estado, cuya finalidad es precisamente fomentar y motivar el encierro “para proteger a la sociedad de la ola de violencia y la delincuencia”, pese a que a todas luces se esté privando de la libertad a una persona que según el derecho debe ser considerada inocente.

La prisión preventiva se convierte entonces en una política de Estado más represiva y reactiva, pues tanto su naturaleza y su finalidad como sus presupuestos procesales encaminados a cumplir los fines del proceso, se pierden totalmente; particularmente porque en México cuando hablamos del derecho penal y la privación de la libertad, parece ser que estamos hablando de dos conceptos sinónimos. Luego de mostrarse estadísticamente el uso de la prisión preventiva en nuestro país –el cual ha permitido entrever que su aplicación continua siendo excesiva–, se ha confirmado que sus índices no han disminuido, contrario a ello, el encarcelamiento sin condena se ha mantenido intacto, elevándose incluso en ciertos estados como es el caso de Durango, Baja California Sur, Quintana Roo y Oaxaca; entidades que reportan más del 50% de su población penitenciaria en prisión preventiva.

**Cuarta.-** Es difícil entender cómo es que hasta este momento –transcurridos casi nueve años de la implementación del NSJP– nuestra clase política sencillamente continúe evadiendo sus responsabilidades y únicamente se empeña en señalar culpables. Partamos de ahí, no se trata de eso. Se trata de identificar de una vez por todas cuales son las fallas que ha venido presentando el NSJP y poner

énfasis en ellas. Las fallas son evidentes: no es el sistema; es su instrumentación, pues mucho tiene que ver con la forma en que los propios operadores conciben sus funciones dentro del proceso penal; sea el propio Juez, el Ministerio Público e incluso el Defensor.

Es difícil proponer nuevos cambios, cuando ellos mismos tienen prácticas bien cimentadas del sistema tradicional; caracterizado por el encierro y la prisión como la única forma de resolver el proceso. Y entonces, de nada sirve tener un nuevo sistema penal de índole garantista y protector de los Derechos Humanos, cuando sigue persistiendo el encarcelamiento como la única forma que tiene el Estado para hacer Justicia; como señal de éxito en la investigación de los delitos, simulando que se actúa en contra del crimen, pero no hacen más que eso: simular.

Es difícil pretender que con propuestas a corto plazo se pueda solucionar el problema del uso descomunal que se hace de la prisión preventiva en México; pues si en todo este tiempo no se han visto resultados concretos que demuestren un control serio y verdadero de esta medida cautelar, es irónico pensar que este problema se solucionara de la noche a la mañana. Sin embargo, es tiempo de comenzar a hacerlo. Podríamos enunciar ciertos intentos de solución; uno de ellos podría ser el que se impartan talleres y conferencias a los operadores del nuevo sistema penal sobre los beneficios que pudieran obtenerse del control de la prisión preventiva y del empleo de las *medidas cautelares alternativas* a ella.

Se ha puesto de manifiesto también la falta de toda intención por eliminar de plano el uso de la prisión preventiva por parte de nuestra clase política. Esto ha sido tema central en esta investigación, pues a pesar de su uso irracional y de sus excesivos costos, nuestros legisladores están más preocupados y ocupados en pretender extender el listado de delitos considerados como graves para los que no procede una medida cautelar distinta a la prisión preventiva. A este paso, no habría la menor duda que en pocos años –si no es que ya han comenzado– nuestros legisladores pretendan ir sumando a este catálogo cuanto delito se les pase en

mente; cuanto delito les sea útil para cumplir con sus fines e intereses; o tal vez cuanto delito les sirva para derrocar a sus adversarios políticos; realmente de ellos no se puede esperar mucho, por más que frente a los medios comunicación no se cansen en decir una y otra vez que legislan en favor del pueblo y de sus Derechos Humanos. Tan solo basta examinar las iniciativas de ley estudiadas en el capítulo segundo.

**Quinta.-** En efecto, como se examinó en esta investigación, es la Unidad de Medidas Cautelares un tema poco tratado en la doctrina mexicana y en la práctica judicial; se trata de una Unidad que tiene importantes desafíos frente a sí; desafíos que van desde su ubicación institucional y la falta de capacitación para su personal operativo, hasta su insuficiencia presupuestaria en temas de infraestructura y equipamiento. Sin embargo, es necesario voltear nuestra mirada hacia ellas y poner especial énfasis en lo que sí importa. Es tiempo de que nuestros gobernantes le tomen el interés suficiente.

Partamos de una situación concreta: el panorama es complicado si hablamos de la implementación de estas Unidades en todo el país, pues no existe específicamente un ente que se encargue de su control y vigilancia, mucho menos existe en los estados una unificación de criterios por cuanto a su ubicación institucional. Esta problemática se complica más cuando los Gobiernos de los estados han destinado cero presupuesto del FASP para el fortalecimiento de estas unidades; empleando todo el presupuesto en otros programas catalogados como *de prioridad nacional por el Secretariado Ejecutivo del SNSP, entre ellos el policial*. Que si bien, también son importantes para el NSJP, no menos lo es el fortalecimiento de esta Unidad.

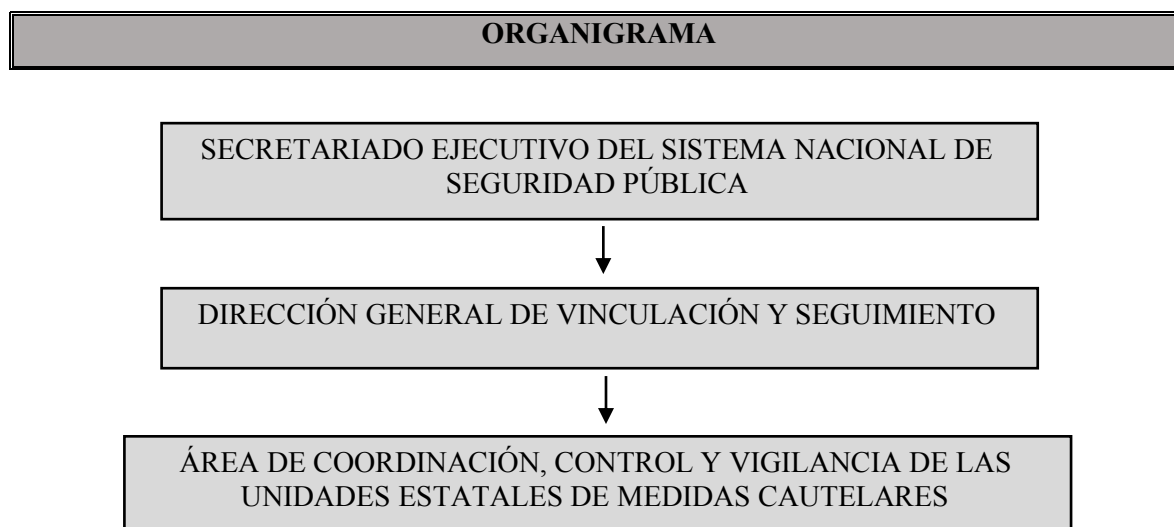
En nada contribuyen a la Seguridad Pública las Unidades de Medidas Cautelares, si éstas no han obtenido un resultado propicio y concreto en el país. Luego entonces, la propuesta de esta investigación consiste en destinarle a cada entidad federativa los recursos presupuestarios necesarios según el nivel de las



condiciones técnicas, estructurales, organizacionales y operativas que la UMECA mantenga en cada entidad. Por solo mencionar un caso, no será el mismo presupuesto que se destine a Querétaro, Morelos y Guanajuato que son estados que según el propio SESNSP cuentan con Unidades en condiciones intermedias u óptimas, que el presupuesto que se destine a Chiapas y Quintana Roo, entidades cuya UMECA se encuentra en condiciones mínimas de operación.

En este sentido, planteamos que este recurso presupuestal provenga del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública, toda vez que es éste uno de los programas de subsidios en materia de Seguridad Pública que otorga el propio Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Asimismo se propone que este recurso federal sea exclusivo para el fortalecimiento de las Unidades estatales de Medidas Cautelares y sea dividido en tres puntos rectores: Infraestructura, Capacitación y Equipamiento de las mismas.

Para ello también se propone la creación de un *Área de Coordinación, Control y Vigilancia de las Unidades Estatales de Medidas Cautelares* dentro de la Dirección General de Vinculación y Seguimiento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Así, para efectos ilustrativos esta propuesta de tesis versa en lo siguiente:



Es importante precisar que se propone que esta Área se sitúe dentro de la Dirección General de Vinculación y Seguimiento, porque de acuerdo con el Manual de Organización General del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, esta Dirección es la encargada de coordinar con las demás instancias del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el otorgamiento de los recursos federales en materia de seguridad pública a cargo del Secretariado Ejecutivo, así como al seguimiento y verificación de dichos recursos a fin de mejorar las condiciones de seguridad y justicia a través de la transformación institucional y el fortalecimiento de las capacidades de las fuerzas de seguridad.

En tal corolario, se propone que el *Área de Coordinación, Control y Vigilancia de las Unidades Estatales de Medidas Cautelares* tenga las siguientes:

#### FUNCIONES

1. *El seguimiento, control y verificación de los recursos que se destinen a cada Unidad de Medidas Cautelares;*
2. *Establecer y mantener la coordinación y enlace permanente de apoyo, consulta y asesoría con el directivo de la Unidad;*
3. *Elaborar y emplear un Programa de Formación Inicial para evaluadores de riesgos procesales y supervisores de medidas cautelares;*
4. *Establecer un Programa de Evaluación Periódica del personal operativo de la Unidad, sin excepción, para la profesionalización de sus elementos.*
5. *Requerir a cada Unidad la información y documentación necesaria que permitan verificar su tasa de cumplimiento promedio;*
6. *Verificar y supervisar que el recursos del FASP que sea exclusivo para el fortalecimiento de las UMECAS, se concentre verdaderamente en este rubro; y*
7. *Coordinar, una vez empleado a nivel nacional, el Registro Nacional de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso con los datos obtenidos de cada Unidad.*

En efecto, en la medida en que las UMECAS generen información y den seguimiento sobre el riesgo de un imputado, será posible tener mayor certeza para determinar si merece o no prisión preventiva mientras continua el procedimiento penal, o si permanece en libertad pero sometido a medidas cautelares eficientes y supervisadas. Solo con ello, se comenzara a privilegiar la presunción de inocencia y a reducirse el uso de la prisión preventiva, pero sobretodo se evitara la criminalización de las personas sujetas a un proceso penal, otorgándoles el derecho de gozar de su libertad mientras se determina su culpabilidad o inocencia.

Se trata no solo de fortalecer las Unidades de Medidas Cautelares en la mayoría de los estados del país y en el fuero federal, sino también –como toda institución pública– de brindarle los recursos necesarios para su puesta en marcha; solo de esta manera podemos estar en posibilidades de evaluar verdaderamente su desempeño. Evidentemente, el buen funcionamiento de la UMECA se vislumbra como uno de los desafíos del nuevo sistema penal, sobretodo cuando se le ha catalogado como *uno de los eslabones mas débiles del NSJP*. Finalmente y una vez identificado este desafío, se deben tomar cartas en el tema para evitar continuar con las prácticas perniciosas del sistema tradicional; el punto es no seguir privilegiando más a la prisión preventiva como medida cautelar única; solo de esta manera habrá un cambio significativo en el nuevo proceso penal mexicano; no en las palabras, en los hechos.

## BIBLIOGRAFÍA

- ❖ Arazi, Roland, *Medidas cautelares*, Buenos Aires, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo de Palma, 1997.
- ❖ Beccaria, Cesare, *Tratado de los delitos y de las penas*, trad. de Manuel Martínez Neira, España, Universidad Carlos III de Madrid, 2015.
- ❖ Cruces García, Diana Gabriela, "Retos y desafíos de la legislación mexicana en materia de desapariciones forzadas", en González Chévez, Héctor (coord.), *Seguridad pública, presupuesto y derechos humanos*, México, Fontamara, 2016.
- ❖ Benavente Chorres, Hesbert, *La audiencia inicial conforme al Código Nacional de Procedimientos Penales*, México, Editorial Flores, 2015.
- ❖ Betancourt Ruíz, Apolonio *et. al.*, *Código Nacional de Procedimientos Penales: comentado*, Durango, México, Consejo de la Judicatura del Estado de Durango, 2014.
- ❖ Cabrera Dircio, Julio, "El federalismo y el impacto de las reformas constitucionales en el municipio", en Cabrera Dircio, Julio, González Chévez, Héctor y Montero Zendejas, Daniel A. (coords.), *Las reformas constitucionales y su impacto en el municipio*, México, Fontamara, 2015.
- ❖ \_\_\_\_\_, *Estado y justicia alternativa. Reforma al artículo 17 constitucional*, México, Ediciones Coyoacán, 2012.
- ❖ Calamandrei, Piero, *Introducción al estudio sistemático de las providencias cautelares*, trad. de Marino Ayerra Redín, Buenos Aires, El Foro, 1996.
- ❖ Carnelutti, Francesco, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, trad. de Enrique Figueroa Alfonso, México, Harla, 1997, t. V.
- ❖ Carpizo, Jorge, "Los derechos humanos: naturaleza, denominación y características", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 25, 2011.
- ❖ Carrasco Solís, Javier, "Servicios de evaluación de riesgos y supervisión: mecanismos para el manejo de las medidas cautelares", *Proyecto Presunción de Inocencia en México*, México, Open Society Justice Initiative, noviembre 2009.
- ❖ \_\_\_\_\_, "Unidad de medidas cautelares: modelo de servicios previos al juicio", *Nuevo sistema de justicia penal*, Consejo de Coordinación para la implementación del Sistema de Justicia Penal, México, año II, número III, junio de 2011.
- ❖ \_\_\_\_\_ y Aguilar García, Ana, *Servicios Previos al Juicio. Manual de Implementación*, México, Instituto de Justicia Procesal Penal, 2013.

- ❖ Chacón Rojas, Oswaldo, *Las medidas cautelares en el procedimiento penal acusatorio*, México, Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal- Secretaria de Gobernación.
- ❖ Chioyenda, José, *Principios de derecho procesal civil*, México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1989, Tomo I.
- ❖ Constantino Rivera, Camilo, *Medidas cautelares en el sistema acusatorio conforme al Código Nacional de Procedimientos Penales*, 2 da. ed., México, Editorial Flores, 2015.
- ❖ De Páramo Argüelles, Juan Ramón, "Derecho, confianza y vulnerabilidad estratégica", en Betegón, Jerónimo y De Páramo Argüelles, Juan Ramón (coords.), *Derecho, confianza y democracia*, España, Bomarzo, 2013.
- ❖ Duce J., Mauricio, "La prisión preventiva y su contrarreforma en América Latina", en Cabezón P., Andrea (coord.), *Prisión preventiva en América Latina: enfoques para profundizar el debate*, Santiago, Chile, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2013.
- ❖ Embris Vázquez, José Luis, *Medidas cautelares. Su transición al sistema acusatorio, adversarial y oral en México*, 2ª edición, México, Porrúa, 2013.
- ❖ \_\_\_\_\_ y Pastrana Berdejo, Juan David, "Tópicos de la prisión preventiva", en Embris Vázquez, José Luis y Fuentes Cerdán, Omar (coords.), *Arresto y Prisión Preventiva: doctrina, legislación, jurisprudencia y formularios*, 2 da. ed., México, Editorial Flores, 2016.
- ❖ Fix-Fierro, Héctor, "Presentación", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén. *El nuevo juicio de amparo y el proceso penal acusatorio*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.
- ❖ Fix-Zamudio, Héctor, "La función constitucional del Ministerio Público", *Anuario Jurídico*, México, 1978, t. V.
- ❖ García Ramírez, Sergio, *Temas del nuevo procedimiento penal: las reformas de 1996, 2008, 2013 y 2014*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- ❖ \_\_\_\_\_, "Tres ordenamientos del nuevo Sistema Penal: mecanismos alternativos, ejecución de penas y justicia para adolescentes", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, vol. XLX, núm. 149, mayo-agosto de 2017.
- ❖ \_\_\_\_\_, *Panorama del proceso penal*, México, Porrúa, 2004.
- ❖ Gómez Pérez, Mara, "La prisión preventiva en el nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales", en García Ramírez, Sergio e Islas de González Mariscal, Olga (coords.), *El Código Nacional de Procedimientos Penales. Estudios*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- ❖ González Chévez, Héctor, "Depuración de las corporaciones policiales y exámenes de confianza", en Cabrera Dircio, Julio (coord.), *Tópicos sobre la reforma penal del 2008*, México, Fontamara, 2012.

- ❖ \_\_\_\_\_, "El control de convencionalidad en México, actualidad y perspectivas", en Campero Villalpando, Héctor Horacio (coord.). *Derecho y Globalización*, México, Editorial Flores, 2015.
- ❖ \_\_\_\_\_, "La Seguridad Pública en Morelos. Un examen desde la perspectiva del presupuesto y los resultados de la Auditoría Superior de la Federación", en González Chávez, Héctor (coord.), *Seguridad Pública, Presupuesto y Derechos Humanos*, México, Fontamara, 2016.
- ❖ \_\_\_\_\_, *La suspensión del acto reclamado en amparo, desde la perspectiva de los principios de las medidas cautelares*, México, Porrúa, 2006.
- ❖ \_\_\_\_\_, *Las medidas cautelares en el proceso penal*, México, Ediciones Coyoacán, 2009.
- ❖ González Obregón, Diana Cristal, *La aplicación del código nacional de procedimientos penales: bajo un sistema acusatorio adversarial: México evoluciona en su proceso de implementación para un nuevo sistema de justicia penal*, México, Tirant lo Blanch, 2014.
- ❖ Guillen López, Raúl, "La Prisión Preventiva Oficiosa: consideraciones sobre su evolución y regulación normativa", en García Peña, José Heriberto y Godínez Méndez, Wendy Aidé (coords.), *Temas actuales del derecho: el derecho ante la globalización*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.
- ❖ Gutiérrez Contreras, Juan Carlos, "Prisión preventiva en México. Estándares desarrollados por la jurisprudencia de los órganos internacionales de protección de derechos humanos", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, t. IX: Derechos Humanos y Tribunales Internacionales.
- ❖ Hadwa Issa, Marcelo, *La prisión preventiva y otras medidas cautelares personales*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 2015.
- ❖ Jaime Treviño, Edna, HALLAZGOS 2016: Evaluación de la operación del sistema de justicia penal acusatorio en México, México, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. [CIDAC], 2017.
- ❖ Juárez Fabela, Omar, "Medidas de protección durante la investigación y formas de conducción del imputado", en Nava Garcés, Alberto Enrique (coord.), *Temas fundamentales del Código Nacional de Procedimientos Penales: para entender y aplicar el nuevo sistema de justicia penal*, México, Porrúa, 2015, p. 109.
- ❖ Kielmanovich, Jorge L., *Medidas cautelares*, Argentina, Rubinzal- Culzoni Editores, 2000.
- ❖ Mahoney, Barry, *et al.*, *Petrial Services Programs: Responsibilities and Potential*, Washington, D.C., National Institute of Justice, 2001.
- ❖ Manríquez García, Carlos, "La apariencia del buen derecho en el juicio de amparo mexicano", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal, México*, núm. 10, 2002.

- ❖ Marín González, Juan Carlos, “Las medidas cautelares en el ordenamiento jurídico chileno: su tratamiento en algunas leyes especiales”, *Revista de Estudios de la Justicia*, Santiago de Chile, núm. 8, 2006.
- ❖ Montero Zendejas, Daniel A., “El ministerio público en el sistema inquisitorio”, en Cabrera Dircio, Julio (coord.), *Tópicos sobre la reforma penal del 2008*, México, Fontamara, 2012.
- ❖ \_\_\_\_\_, “La crisis del Estado y la seguridad”, en Cabrera Dircio, Julio, González Chévez, Héctor y Montero Zendejas, Daniel A. (coords.), *Las reformas constitucionales y su impacto en el municipio*, México, Fontamara, 2015.
- ❖ Mugarte Guerrero, Luis Edwin, “Centro Estatal de Supervisión de Medidas Cautelares y la Suspensión Condicional del Proceso”, *Justicia en Yucatán*, año XI, núm. 48, julio- septiembre de 2016.
- ❖ Negrete, Layda y Solís, Leslie, *Justicia a la medida: siete indicadores sobre la calidad de la Justicia Penal en México*, México, México Evalúa-Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2016.
- ❖ Ortells Ramos, Manuel Pascual *et al.*, *Derecho procesal civil*, 12ª ed., España, Thomson Reuters- Aranzadi, 2013.
- ❖ Ovalle Favela, José, *Teoría general del proceso*, 5ª ed., México, Oxford, 2001.
- ❖ Ovando Ramón, Ludwig, *Medidas cautelares en el Código Nacional de Procedimientos Penales*, México, Editorial Flores, 2015.
- ❖ Plascencia Villanueva, Raúl, “Medidas de aseguramiento y reforma penal: una perspectiva desde los derechos humanos”, *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, Perú, núm. 65, 2010.
- ❖ Ramírez Gutiérrez, Fabiola y Zenteno López, Ruth, *Impacto de la reforma penal en las medidas cautelares en Chihuahua y Estado de México*, México, El Recipiente, 2015, Colección Observatorio Ciudadano del Sistema de Justicia: Arraigo, Medidas Cautelares y Ejecución Penal.
- ❖ Reyes Barragán, Ladislao Adrián, “Cómo implementar el funcionamiento eficaz y eficiente de los juicios acusatorios y orales en los Estados Unidos Mexicanos”, en Oliva Gómez, Eduardo, y Rubio Antelis, Lucio Alfonso (coomps.), *Oralidad, derechos humanos y sistemas jurídicos en el devenir de la globalización*, México, Editorial Flores, 2014.
- ❖ \_\_\_\_\_, “Las antinomias constitucionales de la seguridad pública”, en González Chévez, Héctor (coord.), *Seguridad Pública, presupuesto y derechos humanos*, México, Fontamara, 2016.
- ❖ Riego, Cristian, “Una nueva agenda para la prisión preventiva en América Latina”, *Sistemas Judiciales*, Chile, Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales, año 7, núm. 14.
- ❖ Ríos Espinosa, Carlos, *Pena sin delito: percepciones acerca de la finalidad de la prisión preventiva en México*, México, Due Process of Law Foundation, 2016.

- ❖ Rotter Díaz, Jorge Segismundo, "¿Prisión preventiva tasada?", *Revista del Instituto Mexicano de Derecho* [INMEXIUS], México, núm. 9, septiembre de 2017.
- ❖ Sáez Martín, Jorge Eduardo, "El papel del Juez de control en el sistema acusatorio, según el Proyecto del Código Procesal Penal Único para México", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, abril de 2014.
- ❖ Silva Silva, Jorge Alberto, *Derecho Procesal Penal*, 2ª edición, México, Oxford, 2009.
- ❖ Sodi Cuéllar, Ricardo, "El Poder Judicial", en Moreno Vargas, Mauricio (coord.), *Nuevo Sistema de Justicia Penal para el Estado de México*, México, Porrúa, 2010.
- ❖ Uribe Benítez, Oscar, "Las funciones constitucionales del Juez de control en el sistema penal acusatorio", en Campos Domínguez, Fernando Gerardo y Cienfuegos Salgado, David (coords.). *Entre libertad y castigo: dilemas del estado contemporáneo-Estudios en homenaje a la maestra Emma Mendoza Bremauntz*, México, Facultad de Derecho UNAM, 2011.
- ❖ Valadez Díaz, Manuel, *Medidas cautelares*, colección *Temas selectos del Sistema Acusatorio*, t. III, México, Editorial Flores, 2017.
- ❖ Vasconcelos Méndez, Rubén, *Reforma procesal penal y Ministerio Público*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.
- ❖ Villanueva Castilleja, Ruth, "Medidas de protección y providencias precautorias", en García Ramírez, Sergio e Islas de González Mariscal, Olga (coords.). *El Código Nacional de Procedimientos Penales. Estudios*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.
- ❖ Zepeda Lecuona, Guillermo, *Informe General de Seguimiento del Proceso de implementación de la reforma penal en México*, México, CEJA- USAID, 2012.
- ❖ \_\_\_\_\_, *Los mitos de la prisión preventiva en México*, México, Open Society Institute, 2004.



## FUENTES CONSULTADAS

- ❖ Acuerdo General 75/2008 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se crean Juzgados Federales Penales Especializados en Cateos, Arraigos e Intervención de Comunicaciones. Considerando cuarto.
- ❖ Código Nacional de Procedimientos Penales, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 2016.
- ❖ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 2017.
- ❖ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Catillo Petruzzi y otros Vs. Perú, *Fondo, Reparaciones y Costas*, sentencia de 30 de mayo de 1999, serie C no. 52, párr. 204.
- ❖ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Tibi vs. Ecuador. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, sentencia del 7 de septiembre de 2004, serie C, núm. 114, párrafo 106.
- ❖ Cuadernos Mensuales de Información Estadística Penitenciaria Nacional, hasta junio 2016. Comisión Nacional de Seguridad. Secretaría de Gobernación.
- ❖ Decreto número dos mil cincuenta y dos, de fecha 02 de enero de 2015, por el que se emite la Declaratoria de la entrada en vigor en el Estado de Morelos, del Código Nacional de Procedimientos Penales; publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad número 5248.
- ❖ Diagnóstico Nacional de las Unidades Estatales de Supervisión a Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso, publicado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el mes de agosto de 2017.
- ❖ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 3954-III de fecha 04 de febrero de 2014.
- ❖ Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas 2013, Comisión Interamericana de Derechos Humanos-Organización de los Estados Americanos, Ser. L/V/II, Doc. 46/13, de fecha 30 de diciembre de 2013. Tomado de: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/pdfs/Informe-PP-2013-es.pdf>.
- ❖ Informe sobre medidas para reducir la prisión preventiva, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser. L/V/II.163. Doc. 105, publicado el 03 de julio de 2017.
- ❖ Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales. Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, año XX, número 4716-VI, jueves 9 de febrero de 2017. Tomado de: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2017/feb/20170209-VI.html#Iniciativas>.

- ❖ Informe Situación de los derechos humanos en México, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser. L/V/II. Doc. 44/15, 31 de diciembre 2015, párrafo 320 y 323.
- ❖ Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas 2013, Comisión Interamericana de Derechos Humanos-Organización de los Estados Americanos, Ser. L/V/II, Doc. 46/13, 30 de diciembre de 2013.
- ❖ Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia penal; presentada por los senadores Cristina Díaz Salazar, Angélica de la Peña Gómez, Fernando Yunes Márquez, Roberto Gil Zuarth, entre otros. Disponible en la Gaceta LXIII/2PPO-71/68239 del Senado de la República.
- ❖ Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales. Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, año XX, número 4716-VI, jueves 9 de febrero de 2017. Tomado de: <<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2017/feb/20170209-VI.html#Iniciativas>>.
- ❖ Iniciativa con Proyecto de Decreto que adiciona una fracción XII al artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Disponible en la Gaceta LXIII/2SPR-19/73187 de la Comisión Permanente del Senado de la República.
- ❖ Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide el Código Único de Procedimientos Penales. Disponible en Gaceta Parlamentaria, Cámara de Senadores, número 133 de fecha 29 de abril de 2013.
- ❖ Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide el Código Procesal Penal para la República Mexicana. Disponible en Gaceta Parlamentaria, Cámara de Senadores, número 134 de fecha 30 de abril de 2013.
- ❖ Tercer informe al Congreso de la Unión para los fines previstos en el artículo décimo tercero transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales. Consejo de la Judicatura Federal, diciembre de 2017. Tomado de: <<http://www.cjf.gob.mx/reformas/#Publicaciones-InfCongreso>>
- ❖ Tesis 2 a. XXXV/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007.
- ❖ Versión electrónica A/HRC/WGAD/2017/66 sobre la opinión núm. 66/2017 del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, relativa a Daniel García Rodríguez y Reyes Alpízar Ortíz [México], aprobada el veinticinco de agosto de 2017. p. 6. Tomado de: <[http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/Opinions/Session79/A\\_HRC\\_WGAD\\_2017\\_66.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/Opinions/Session79/A_HRC_WGAD_2017_66.pdf)>.
- ❖ Versión estenográfica de la intervención del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Álvaro Vizcaíno Zamora en el Congreso Nacional "La Justicia que México necesita: mitos y realidades del nuevo sistema penal acusatorio", celebrado en el Senado de la República. Visible

en:<<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/versiones/38004-version-estenografica-de-la-intervencion-del-maestro-alvaro-vizcaino-zamora-durante-el-foro-la-justicia-que-mexico-necesita-mitos-y-realidades-del-nuevo-sistema-penal-acusatorio.htm/>>, publicada en el sitio web de la Coordinación de Comunicación Social del Senado de la República, el viernes 11 de agosto de 2017.

- ❖ Versión estenográfica del discurso del senador Luis Miguel Barbosa Huerta en la ceremonia inaugural del Congreso Nacional "La Justicia que México necesita: mitos y realidades del nuevo sistema acusatorio", organizado por el Senado de la República, celebrado en la Ciudad de México, el 10 de agosto de 2017. Tomado de: <<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/versiones/37982-version-estenografica-de-la-inauguracion-del-congreso-nacional-la-justicia-que-mexico-necesita-mitos-y-realidades-del-nuevo-sistema-penal-acusatorio.html>>
- ❖ Versión estenográfica del Congreso nacional "La Justicia que México necesita: mitos y realidades del nuevo sistema acusatorio." organizado por el Senado de la República. Visible en el Boletín núm. 1709, publicado el 10 de agosto de 2017. Tomado de: <<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/37983-el-sistema-penal-acusatorio-no-es-la-causa-de-la-liberacion-de-delincuentes-coinciden-senadores-y-scn.html>>.
- ❖ Versión estenográfica del discurso del ex Secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, en el "Primer Congreso Nacional de Operadores del Sistema de Justicia Penal: Retos en la evaluación y seguimiento para la consolidación", celebrado en la Ciudad de México, el 11 y 12 de mayo de 2017.
- ❖ Voto razonado concurrente del Juez Sergio García Ramírez en relación con la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Bulacio Vs. Argentina*, el 18 de septiembre del 2003. Visible en: <[www.corteidh.or.cr/docs/casos/votos/vsc\\_garcia\\_100\\_esp.doc](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/votos/vsc_garcia_100_esp.doc)>
- ❖ 4 to. Premio UNICEF, Categoría de Mejores Prácticas: Unidad de Medidas Cautelares para Adolescentes del Estado de Morelos, México, Instituto de Justicia Procesal Penal, 2011.

# **ANEXOS**

**LIC. XIMENA ABIGAIL BAUTISTA JIMENEZ  
ESTUDIANTE DEL PROGRAMA NACIONAL DE POSGRADOS  
DE CALIDAD [CPNC] DEL CONACYT, INSCRITA EN LA FACULTAD  
DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA  
DEL ESTADO DE MORELOS**

**P R E S E N T E**

En atención a su oficio de fecha once de noviembre del año en curso y con fundamento en el artículo 3° de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública: *Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados en el ámbito federal, a que se refiere la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y esta Ley, es pública, accesible a cualquier persona [..]* se proporcionan los datos solicitados:

- **Datos estadísticos mensuales sobre cuáles fueron las medidas cautelares supervisadas en del año de agosto 2013 al mes de noviembre 2016.**

MEDIDA CUATELAR	AGOSTO 2012- AGOSTO 2013	SEPTIEMBRE 2013- AGOSTO 2014	SEPTIEMBRE 2014- AGOSTO 2015	SEPTIEMBRE 2015- NOVIEMBRE 2016
1. Presentación periódica.	330	745	790	962
2. Garantía Económica.	212	367	239	249
3. Embargo de Bienes.	0	0	0	2
4. Inmovilización de cuentas y valores.	0	0	0	3
5. Prohibición de salir de un lugar.	152	287	284	487
6. Internamiento en una institución.	1	4	11	49
7. Prohibición de acercarse a lugares o reuniones.	37	159	202	296
8. Prohibición de acercarse o comunicarse con alguien.	96	295	349	538
9. Separación Inmediata del domicilio.	4	14	36	108
10. Suspensión Temporal del ejercicio del cargo.	0	0	0	7
11. Suspensión Temporal de una actividad laboral.	0	0	0	1
12. Localizador electrónico.	0	0	0	0
13. Resguardo domiciliario.	2	3	7	21

- **CUANTOS CASOS SE ATIENDE ANUALMENTE EN LA UMECA SEDE CUERNAVACA, CUAUTLA, JOJUTLA (dato recabado de enero 2016 a 14 de diciembre del año en curso en la supervisión de casos con medidas cautelares distinta a la prisión preventiva y las condiciones de la suspensión condicional del proceso.**

Sede	Casos atendidos (2016)
Cuernavaca	1148
Cuautla	728
Jojutla	217

- **CUANTOS IMPUTADOS HAN SIDO ATENDIDOS EN EL PERIODO 2015 AL 2016**

Año	Total
2016	2260
2015	1,430
Total	3690

- **CASOS ATENDIDOS POR EL ÁREA DE EVALUACIÓN DE LA UMECA EN EL PERIODO COMPRENDIDO DEL AÑO 2012 AL 2015**

Año	Opiniones	Informes	Negación	Total de detenidos
2015	820	1,349	1,621	3,790
2014	1,012	1,105	1,289	3,406
2013	699	544	306	1,549
2012	348	54	0	402

• **CASOS ATENDIDOS POR EL ÁREA DE EVALUACIÓN EN EL 2016**

Mes	Opiniones	Informes	Negación	Total de detenidos
Enero	125	236	132	493
Febrero	117	222	146	485
Marzo	205	220	118	543
Abril	212	171	94	477
Mayo	219	222	107	548
Junio	169	172	107	448
Julio	207	220	103	530
Agosto	191	209	69	469
Septiembre	147	136	38	321
Octubre	215	119	68	402
Noviembre	241	154	56	451

ATENTAMENTE




SECRETARÍA DE GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS  
COORDINACIÓN ESTATAL DE REINSERCIÓN SOCIAL  
DIRECCIÓN DE LA UNIDAD DE MEDIDAS CAUTELARES  
Y SALIDAS ALTERNAS PARA ADULTOS

**SANDRA ROMÁN COLÍN**  
DIRECTORA DE LA UNIDAD DE MEDIDAS CAUTELARES  
Y SALIDAS ALTERNAS PARA ADULTOS EN EL ESTADO DE MORELOS



Xochitepec, Mor; 12 de marzo de 2018

**LIC. XIMENA ABIGAIL BAUTISTA JIMENEZ  
ESTUDIANTE DEL PROGRAMA NACIONAL DE POSGRADOS  
DE CALIDAD [CPNC] DEL CONACYT, INSCRITA EN LA FACULTAD  
DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA  
DEL ESTADO DE MORELOS**

**P R E S E N T E**

En atención a su oficio de fecha veintitrés de junio del año en curso y con fundamento en el artículo 3° de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública: *"Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados en el ámbito federal, a que se refiere la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y esta Ley, es pública, accesible a cualquier persona [...]"* se proporcionan los datos solicitados:

**ÁREA DE EVALUACIÓN:**

- Los datos estadísticos sobre el número de detenidos y cuantas opiniones técnicas, informes y negaciones se presentaron en el año 2012.

AÑO	TOTAL DE DETENIDOS	OPINIONES	INFORMES	NEGACIONES
2012	402	348	54	0

- Los datos estadísticos sobre el número de detenidos y cuantas opiniones técnicas, informes y negaciones se presentaron en el año 2013.

AÑO	TOTAL DE DETENIDOS	OPINIONES	INFORMES	NEGACIONES
2013	1,549	699	544	306

- Los datos estadísticos sobre el número de detenidos y cuantas opiniones técnicas, informes y negaciones se presentaron en el año 2014.

AÑO	TOTAL DE DETENIDOS	OPINIONES	INFORMES	NEGACIONES
2014	3,406	1,012	1,105	1,289

- Los datos estadísticos sobre el número de detenidos y cuantas opiniones técnicas, informes y negaciones se presentaron en el año 2015.

AÑO	TOTAL DE DETENIDOS	OPINIONES	INFORMES	NEGACIONES



2015 3,790 820 1,349 1,621

- Los datos estadísticos sobre el número de detenidos y cuantas opiniones técnicas, informes y negaciones se presentaron en el año 2016.

AÑO	TOTAL DE DETENIDOS	OPINIONES	INFORMES	NEGACIONES
2016	5,698	2,338	2,254	1,106

- ¿Cuáles son las posibles variantes para efectuar un informe?

Se pueden dar diversas variantes, toda vez que depende de las particularidades de cada caso, sin embargo en la práctica las más frecuentes son:

- ✓ El entrevistado tiene su domicilio fuera del estado y no proporcionó fuentes telefónicas, ni se encontraron familiares en las instalaciones del centro de detención o lugar en el que se recabo la entrevista.
- ✓ El entrevistado se encuentra en condición de calle.
- ✓ Al realizar el proceso de verificación existe variación entre la información proporcionada por el entrevistado y entre las fuentes de verificación, sin que se pueda determinar cuál es la información correcta.
- ✓ El entrevistado no proporcionó fuentes telefónicas, y al momento de realizar la visita domiciliar no se localiza la vivienda del entrevistado.
- ✓ Al momento de realizar la visita, en el domicilio no conocen al entrevistado; o si lo conocen pero no vive ahí y desconocen donde habite.
- ✓ La información únicamente se verifico con una sola fuente.
- ✓ Al realizar el proceso de verificación, ya sea por entrevista directa, mediante llamada telefónica y/o visita domiciliar, las fuentes de verificación se niegan a proporcionar cualquier tipo de información.

- ¿Cuáles son los principales motivos inscritos en el informe de negación?

De igual forma, como en el caso de un informe en el caso de la negación se pueden dar diversas variantes, en la práctica las más frecuentes son:

- ✓ "Mi abogado me dijo que no dijera ni firmara nada".
- ✓ "Mi familia me dijo que ya iba a salir".
- ✓ "No quiero que nadie se entere de mi detención".
- ✓ "Porque no quiero".

- ¿Cuántos evaluadores existen por distrito en Cuernavaca, Cuautla y Jojutla?

Actualmente, el área de evaluación de la Unidad de Medidas Cautelares y Salidas Alternas para Adultos opera de la siguiente manera:

DISTRITO	OPERADORES
Cuernavaca	1
Jojutla	1
Cuatla	1

- Datos estadísticos mensuales sobre cuáles fueron las medidas cautelares supervisadas en el año 2012.

2012	
MEDIDA CUATELAR	AGOSTO A DICIEMBRE
1. Presentación periódica.	31
2. Garantía Económica.	28
3. Embargo de Bienes.	0
4. Inmovilización de cuentas y valores.	0
5. Prohibición de salir de un lugar.	18
6. Internamiento en una institución.	0
7. Prohibición de acercarse a lugares o reuniones.	2
8. Prohibición de acercarse o comunicarse con alguien.	9
9. Separación Inmediata del domicilio.	1
10. Suspensión Temporal del ejercicio del cargo.	0
11. Suspensión Temporal de una actividad laboral.	0
12. Localizador electrónico.	0
13. Resguardo domiciliario.	2

- Datos estadísticos mensuales sobre cuáles fueron las medidas cautelares supervisadas en el año 2013.

MEDIDA CUATELAR	ENERO-MARZO	ABRIL-JUNIO	JULIO-AGOSTO	SEPTIEMBRE-DICIEMBRE
-----------------	-------------	-------------	--------------	----------------------



1. Presentación periódica.	85	83	131	234
2. Garantía Económica.	60	63	61	139
3. Embargo de Bienes.	0	0	0	0
4. Inmovilización de cuentas y valores.	0	0	0	0
5. Prohibición de salir de un lugar.	33	40	61	76
6. Internamiento en una institución.	0	0	1	1
7. Prohibición de acercarse a lugares o reuniones.	11	10	14	58
8. Prohibición de acercarse o comunicarse con alguien.	31	25	31	93
9. Separación Inmediata del domicilio.	0	2	1	5
10. Suspensión Temporal del ejercicio del cargo.	0	0	0	0
11. Suspensión Temporal de una actividad laboral.	0	0	0	0
12. Localizador electrónico.			0	0
13. Resguardo domiciliario.	12	3	4	17

- Datos estadísticos mensuales sobre cuáles fueron las medidas cautelares supervisadas en el año 2014.

MEDIDA CUATELAR	ENERO-MARZO	ABRIL-JUNIO	JULIO-AGOSTO	SEPTIEMBRE-DICIEMBRE
1. Presentación periódica.	161	154	196	190
2. Garantía Económica.	87	63	78	68
3. Embargo de Bienes.	0	0	0	0
4. Inmovilización de cuentas y valores.	0	0	0	0
5. Prohibición de salir de un lugar.	60	64	87	59
6. Internamiento en una institución.	0	1	2	0
7. Prohibición de acercarse a lugares o reuniones.	38	33	30	49
8. Prohibición de acercarse o comunicarse con alguien.	65	62	75	62
9. Separación Inmediata del domicilio.	1	3	5	3
10. Suspensión Temporal del	0	0	0	0

ejercicio del cargo.				
11. Suspensión Temporal de una actividad laboral.	0	0	0	0
12. Localizador electrónico.	0	0	0	0
13. Resguardo domiciliario.	4	6	3	3

- Datos estadísticos mensuales sobre cuáles fueron las medidas cautelares supervisadas en el 2015

MEDIDA CUATELAR	ENERO-MARZO	ABRIL-JUNIO	JULIO-AGOSTO	SEPTIEMBRE-DICIEMBRE
1. Presentación periódica.	134	246	220	216
2. Garantía Económica.	56	50	65	61
3. Embargo de Bienes.	0	0	0	1
4. Inmovilización de cuentas y valores.	0	0	0	1
5. Prohibición de salir de un lugar.	56	98	71	121
6. Internamiento en una institución.	0	10	1	10
7. Prohibición de acercarse a lugares o reuniones.	33	74	46	70
8. Prohibición de acercarse o comunicarse con alguien.	52	119	116	121
9. Separación Inmediata del domicilio.	3	14	16	23
10. Suspensión Temporal del ejercicio del cargo.	0	0	0	0
11. Suspensión Temporal de una actividad laboral.	0	0	0	0
12. Localizador electrónico.	0	0	0	0
13. Resguardo domiciliario.	3	8	3	6

- Datos estadísticos mensuales sobre cuáles fueron las medidas cautelares supervisadas en el año 2016

MEDIDA CUATELAR	ENERO-MARZO	ABRIL-DICIEMBRE 2016
1. Presentación periódica.	155	591
2. Garantía Económica.	31	157
3. Embargo de Bienes.	0	01
4. Inmovilización de cuentas y valores.	0	2



5. Prohibición de salir de un lugar.	87	279
6. Internamiento en una institución.	14	25
7. Prohibición de acercarse a lugares o reuniones.	50	176
8. Prohibición de acercarse o comunicarse con alguien.	90	327
9. Separación Inmediata del domicilio.	23	62
10. Suspensión Temporal del ejercicio del cargo.	1	6
11. Suspensión Temporal de una actividad laboral.	0	1
12. Localizador electrónico.	0	0
13. Resguardo domiciliario.	1	14

- **¿Cuántos supervisores existen por Distrito, en Cuernavaca, Cuautla y Jojutla?**  
Cuernavaca: 10 supervisores  
Cuautla: 5 supervisores  
Jojutla: 2 supervisores
- **¿Cuántos casos de cumplimientos e incumplimientos de medidas cautelares se han presentado en el periodo 2012 a 2016?**  
Cumplimientos de 2012 a 2016: 3259 casos en supervisión de medida cautelar  
Incumplimientos de 2012 a 2016: 297 casos en supervisión de medida cautelar
- **¿Cuáles han sido los factores que inciden en el incumplimiento de medidas cautelares?**  
Consumo de sustancias  
Económico  
Falta de Arraigo en el Estado  
Falta de Voluntad o interés  
P.P. por causa penal diversa  
Falta de conocimiento
- **¿Cuál es el perfil académico de los supervisores?**  
Perfil profesional a nivel licenciatura en el área de humanidades y ciencias sociales, las carreras más frecuentes son: licenciatura en Derecho, en psicología (2), en educación (2).

- ¿Qué programas de capacitación y/o profesionalización teórica y práctica han tomado los supervisores de medidas cautelares? Y en su caso, ¿Cuáles han sido estos y en qué fecha se efectuaron?

Taller	Fechas de participación	Impartido por:	Número de participantes
Módulos Iniciales de plataforma educativa sobre el Sistema de Justicia Penal Acusatorio por la SEGOB.	Diciembre 2016	SETEC	5
Taller Conductas Antisociales	23 de junio y 14 de julio 2017	Acciona A.C.	8
Taller Enfoque de Juventudes, Empleo y vulnerabilidad en jóvenes	8 y 10 de agosto 2017	Acciona A.C.	6
Derechos de las personas y pueblos indígenas	8, 15, 22 y 29 de agosto de 2017	Casa de la Cultura Jurídica	2
Derecho a la salud	5 y 12 septiembre de 2017	Casa de la Cultura Jurídica	3
Hombres ante la Misoginia	18 de septiembre de 2017	Centro de Capacitación trabajadores del Estado de Morelos	4
Los Derechos Humanos de la Comunidad LGBTI	13 de septiembre de 2017	Centro de Capacitación trabajadores del Estado de Morelos	6
Derechos Humanos para personas con discapacidad	14 de noviembre de 2017	Casa de la Cultura Jurídica	5
Capacitación de reeducación en género	17, 24 de agosto y 07 de septiembre de 2017	Grupos Convivemh	10
Capacitación Enlace Educativo INEA	23 de agosto 6 y 7 de noviembre de 2017	INEA	8
Foro de Sensibilización de las Unidades de Medidas Cautelares y Salidas Alternas en el Estado de Morelos	1 y 2 de junio de 2017	Casa de la Cultura Jurídica, Secretaría de Gobierno, Coordinación Estatal de Reinserción Social.	23
Capacitación sobre Servicios Previos al Juicio a alumnos del Instituto de Justicia Procesal Penal	28 de julio de 2017	UMECA Adultos	5
Cuarto Taller de Cooperación Internacional	28 de noviembre de 2017	Secretaría de Relaciones Exteriores	5

**SECRETARÍA DE GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS**  
**COORDINACIÓN ESTATAL DE REINSECCIÓN SOCIAL**  
**DIRECCIÓN DE LA UNIDAD DE MEDIDAS CAUTELARES Y SALIDAS ALTERNAS PARA ADULTOS EN EL ESTADO DE MORELOS**

**ATENTAMENTE**  
**SANDRA GRISCEL LUNA BARRERA**  
**COORDINADORA DEL ÁREA DE SUPERVISIÓN DE LA UNIDAD DE MEDIDAS CAUTELARES Y SALIDAS ALTERNAS PARA ADULTOS EN EL ESTADO DE MORELOS**