



México Evalúa

Sobre la propuesta de reforma constitucional relativa a la justicia penal. Específicamente sobre el artículo 19 constitucional

- La iniciativa presidencial en materia penal tiene el objetivo de ampliar el catálogo de delitos para los que se impone la prisión preventiva de manera oficiosa o automática (PPO). Esta propuesta de reforma constitucional pretende incorporar a este listado a cinco nuevas categorías delictivas: 1) extorsión, 2) narcomenudeo, 3) actividades ilícitas relacionadas con drogas sintéticas y sus derivados¹, 4) la defraudación fiscal, y 5) la expedición o comercialización de comprobantes fiscales que amparan operaciones inexistentes o simuladas. La exposición de motivos refiere textualmente que su finalidad es la de “prevenir y combatir dichos delitos que han aumentado y, con ello, garantizar la paz, seguridad, salud y continuar con acciones en beneficio de la población”.
- La iniciativa señala que estos fenómenos delictivos se han incrementado en lo reciente y que acarrearán problemas de salud pública, inseguridad, violencia y afectaciones a la recaudación fiscal, respectivamente. Ante este diagnóstico, la iniciativa presenta el argumento erróneo de que imponer automáticamente la prisión preventiva es una “herramienta jurídica” que *hará más efectivo* el combate de estos fenómenos delictivos y su prevención. No obstante, no se explicita cómo es que imponer la PPO llevaría a una mejor persecución y sanción de estos delitos. El texto tampoco provee evidencia sobre el supuesto el nexo causal entre el uso de la PPO y la reducción de la incidencia delictiva o la prevención del delito.
- Por otro lado, la iniciativa pasa por alto y pervierte la naturaleza de la prisión preventiva, al pretender utilizarla como un castigo anticipado contra las personas involucradas en un proceso penal. La prisión preventiva es una medida cautelar, de tipo excepcional, que debe imponerse a la persona imputada de un delito sólo cuando otras medidas menos invasivas/lesivas, como las medidas cautelares en libertad², no son suficientes para garantizar su presencia en un proceso penal, la integridad de la víctima o el éxito de una investigación. En cada caso el Ministerio Público debe justificar qué medida cautelar considera necesaria dados los riesgos presentes. Por ende, su imposición automática u oficiosa viola el derecho humano a la libertad personal y a la presunción de inocencia, ya que impide que se analice, en

¹ Producción, preparación, enajenación, adquisición, importación, exportación, transportación, almacenamiento y distribución de drogas sintéticas como el fentanilo y sus derivados

² Al respecto, México Evalúa ha estimado que en el 99.5% de los casos en los que se utilizan las medidas cautelares en libertad, las personas imputadas concluyen sus procesos penales con éxito.

cada caso, su necesidad. Así, el uso de la PPO como herramienta de disuasión conlleva la violación de los derechos humanos de las personas imputadas.

- La iniciativa es contraria a los dos fallos recientes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en los que condenó a México a adecuar su marco jurídico con los estándares interamericanos de derechos humanos³, para así garantizar el derecho humano a la libertad personal y a la presunción de inocencia. Es decir, el Estado mexicano debe regular la prisión preventiva de tal forma que en cada caso se realice un análisis sobre la necesidad de su imposición, sin imponerse de manera automática. Esta iniciativa, en vez de regular adecuadamente el uso de la prisión preventiva, pretende ampliar su imposición oficiosa/automática.
- Por último, es relevante considerar los incentivos perversos que detona la PPO en el proceso penal. Las personas bajo esta medida, particularmente las mujeres, suelen tener procesos penales más largos frente a las personas que no lo están⁴, lo que indicaría una actuación más permisiva por parte de las autoridades frente al transcurso del tiempo en estos procesos penales. A su vez, dada la duración prolongada de los procesos, las personas imputadas pueden verse presionadas para aceptar su culpabilidad mediante un procedimiento abreviado, sin transitar por un juicio oral, con tal de concluir con sus procesos penales.

Sobre la propuesta de reforma constitucional relativa a la Guardia Nacional Específicamente sobre el artículo 21 constitucional

- El artículo 21 constitucional establece las bases para la investigación del delito en México. En él se establece que la investigación de los delitos se encuentra a cargo de las policías y del Ministerio Público, bajo la conducción y mando de éste. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado sobre la facultad de todas las policías para llevar a cabo actos de investigación, pero en la práctica su participación se ha limitado a las funciones del primer respondiente. Esto obedece a que en el sistema de justicia anterior, la investigación y persecución de los delitos era una facultad exclusiva de los ministerios públicos, lo que ha establecido una inercia que no ha logrado romperse.
- Al día de hoy, la investigación criminal es el talón de Aquiles de la justicia penal, puesto que no se han desarrollado ni las capacidades y competencias necesarias en las policías, ni se ha logrado desterrar el monopolio de las investigaciones de las Fiscalías Generales.
- Evidencia clara se sostiene con los altos y -casi- invariables niveles de impunidad en el país, en los que prevalecen niveles superiores al noventa por ciento los delitos que, aunque conocidos por las autoridades, quedan sin respuesta. Para 2022 la impunidad ascendió a 96%, es decir que de cada 100 sólo 4 casos recibieron respuesta. Prácticamente con niveles similares tanto en delitos de alto volumen que

³ Ver Caso Tzompaxtle Tecpile y Otros vs. México (sentencia de 7 de noviembre de 2022) y caso García Rodríguez y Otro vs. México (sentencia de 25 de enero de 2023).

⁴ México Evalúa. *Hallazgos 2022 Seguimiento y evaluación de la justicia penal en México*. 2023, págs. 53-58, disponible en:

<https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2023/10/HALLAZGOS2022.pdf>

no implican una afectación grave, como en aquellos delitos de alto impacto que vulneran la vida, integridad, seguridad y/o libertad de la población.

- La iniciativa presidencial (Febrero 2024) tiene por objeto considerar a la Guardia Nacional (GN) como un tercer actor que desarrollará también labores de investigación del delito, al plantear reformar el artículo 21 constitucional para disponer que la ésta también realice acciones de investigación.
- Ello, no sólo no resuelve los niveles de impunidad actuales que exigen una modificación profunda de las Fiscalías Generales, sino que introduce riesgos e inquietudes en la operación del (ya complicado) sistema de justicia penal:
 1. Se ha advertido la impunidad, se debe en buena parte, a la falta de investigación de los delitos y a la difícil coordinación con el Ministerio Público. Esta situación puede agravarse al introducir a la GN. En primer lugar, la GN no cuenta con la formación y el adiestramiento necesarios para realizar esa labor. La GN es una institución con personal proveniente de las fuerzas armadas, que deberá incorporarse y articularse con el sistema de justicia, sin que cuente con las capacidades necesarias para ajustarse a los estándares requeridos y a la protección de los derechos humanos.
 2. Al ser la GN un cuerpo de naturaleza militar, con mando y formación militares, resulta antitético asumir que podrá desarrollar un enfoque de proximidad social, vínculo con las comunidades y confianza con la población. Pues la lógica de operación del personal militar atiende mayormente a la lógica del enemigo, a una dinámica de “guerra” en la que se parten de premisas que vulneran la seguridad de la población. Situación muy distinta de la que se busca con un enfoque de seguridad ciudadana y de proximidad social.
 3. Finalmente, bajo la dinámica vertical con la que opera la GN, se aprecian dificultades importantes para lograr establecer una coordinación con el personal de las fiscalías destinado a la investigación, así como con el personal pericial y forense. La investigación del delito debe partir de elementos científicos que busquen el esclarecimiento de los hechos y no únicamente la imposición de castigos.
- En suma, la incorporación de la GN en labores de investigación del delito no sólo no abona a reducir los niveles de impunidad en el país, sino que supone distorsiones y riesgos mayores para transitar de un enfoque punitivo a uno de reparación y, para garantizar una operación apegada a la protección de derechos.