



CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL DISTRITO FEDERAL

AÑO DEL CENTENARIO DE LA PROMULGACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"



CIRCULAR CJCDMX 40/2017

**MAGISTRADOS Y JUECES EN MATERIA PENAL DEL TRIBUNAL
SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.
P R E S E N T E S**

En cumplimiento a lo ordenado en el **Acuerdo 10-47/2017**, emitido por el Pleno del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, en sesión ordinaria celebrada el día uno de diciembre del año dos mil diecisiete; en relación con el diverso 69697, suscrito por el licenciado Luis Raúl González Pérez, presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por el que hace del conocimiento el documento denominado "*Pronunciamiento sobre el plazo razonable en la prisión preventiva*", a efecto de reforzar las acciones de protección y observancia de los derechos humanos; el Pleno del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, **determinó** hacer de su conocimiento el documento de mérito, mismo que se acompaña como documento anexo.

Aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

A T E N T A M E N T E

Ciudad de México a 11 de diciembre de 2017

**LA SECRETARIA GENERAL DEL CONSEJO
LA JUDICATURA DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

MAESTRA ZAIRA LILIANA JIMÉNEZ SEADE

CONSEJO DE LA JUDICATURA
DE LA CIUDAD DE MÉXICO



PROMULGACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN

PRONUNCIAMIENTO SOBRE EL PLAZO RAZONABLE EN LA PRISIÓN PREVENTIVA



13 de noviembre de 2017

PRESENTACIÓN

I. CONTEXTO Y PROBLEMÁTICA DETECTADA.

II. NORMATIVIDAD.

II.1 Ámbito nacional.

II.2 Ámbito internacional.

III. PRONUNCIAMIENTO.

IV. FUENTES DE INFORMACIÓN.

PRESENTACIÓN.

1. Mediante resolución del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos del 5 de marzo de 2015, se aprobó el programa de *“Pronunciamientos Penitenciarios”*, tendente a fortalecer y garantizar el respeto de los derechos humanos de las personas que se encuentran procesadas o sentenciadas penalmente en la República Mexicana.

2. Lo anterior, con fundamento en los artículos 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6°, fracciones VII y XIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los que se establecen como parte de sus atribuciones: *“Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país”*, así como *“Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales, signados y ratificados por México en materia de Derechos Humanos”*, lo que es concordante con el artículo 15, fracción VIII, del mismo ordenamiento, que señala la facultad del Titular de la Comisión Nacional: *“Formular las propuestas generales, conducentes a una mejor protección de los derechos humanos en el país”*.

3. Atendiendo a tales propósitos, se formula el presente pronunciamiento sobre el plazo razonable de la prisión preventiva.

4. Antes de entrar al estudio de la problemática que dio origen al presente documento, es pertinente puntualizar que esta Comisión Nacional no se opone a las acciones que realizan las autoridades en materia de justicia penal y penitenciaria, pero sí a que dichas acciones sean contrarias a los principios de excepcionalidad de la medida cautelar de la prisión preventiva, de legalidad, presunción de inocencia, necesidad, proporcionalidad y de progresividad de los derechos humanos consagrado en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el derecho internacional de los derechos humanos, pues afectan el ejercicio de derechos que no deben ser restringidos, suspendidos ni limitados a ninguna persona y tampoco a aquellas que se encuentran vinculadas a proceso penal.

I. PROBLEMÁTICA DETECTADA.

5. En México, al mes de agosto de 2017, había 208,689 personas privadas de la libertad, de las cuales 79,478 se encontraban en prisión preventiva, lo que equivale a un 38% de personas sometidas a proceso en reclusión sin una condena firme.¹

6. Si se analiza el porcentaje de personas privadas de la libertad en prisión preventiva por fuero, encontramos que en el fuero común se encuentran 60,507 de 170,005 lo que equivale a un 35.59% y el en fuero federal 18,971 de 38,684 lo que equivale a 49.04%, es decir, casi la

¹ Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional, agosto de 2017, SEGOB, Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.

mitad de esta población en reclusión no cuenta con sentencia condenatoria.

7. El uso excesivo que se hizo de esta medida cautelar en el sistema mixto, derivó en la necesidad de buscar la aplicación de estrategias que evitaran privar de la libertad a personas por cualquier hecho delictivo y se restringiera su uso únicamente para aquellos delitos previstos en la norma penal como graves.

8. A partir de la reforma constitucional de 18 de junio de 2008 y de su plena entrada en vigor 8 años después, los criterios respecto de la aplicación de la prisión preventiva han sido modificados procurando limitar su aplicación para casos de excepción bajo la figura de la prisión preventiva oficiosa. Sin embargo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 18 constitucional párrafo primero *“Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva.”* No obstante, de acuerdo con un estudio realizado por México Evalúa en 2013 el 95%² de los delitos prevén como pena, la privativa de libertad, ello permite que se pueda solicitar esta medida cautelar, como viene previsto en el segundo párrafo del artículo 19 constitucional *“[e]l Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente*

² De Buen, Néstor, Leyla, Sandra & Solís, Leslie, *Cárcel en México ¿Para qué?*, México Evalúa, Centro de Análisis Políticas Publicas, A.C. México, 2012, p. 2.

por la comisión de un delito doloso.” desincentivando la aplicación de otras medidas cautelares menos lesivas como las previstas en el artículo 155 del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP).³

9. En el párrafo segundo del artículo 155 del CNPP se establece, además que: *“[l]as medidas cautelares no podrán ser usadas como medio para obtener un reconocimiento de culpabilidad o como sanción penal anticipada.”* Sin embargo, aun con el nuevo sistema de justicia penal, se siguen presentando situaciones que exceden el tiempo determinado constitucionalmente para la resolución del proceso penal, por causas no imputables al ejercicio de la defensa de la persona procesada, restringiendo los alcances de la presunción de inocencia en la libertad personal, lo que se considera como una dilación indebida de la prisión preventiva; en esos casos, la persona debe ser puesta en libertad mientras se continua con el proceso, sin que ello obste para

³ Artículo 155. Tipos de medidas cautelares

A solicitud del Ministerio Público o de la víctima u ofendido, el juez podrá imponer al imputado una o varias de las siguientes medidas cautelares:

- I. La presentación periódica ante el juez o ante autoridad distinta que aquél designe;
- II. La exhibición de una garantía económica;
- III. El embargo de bienes;
- IV. La inmovilización de cuentas y demás valores que se encuentren dentro del sistema financiero;
- V. La prohibición de salir sin autorización del país, de la localidad en la cual reside o del ámbito territorial que fije el juez;
- VI. El sometimiento al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada o internamiento a institución determinada;
- VII. La prohibición de concurrir a determinadas reuniones o acercarse a ciertos lugares;
- VIII. La prohibición de convivir, acercarse o comunicarse con determinadas personas, con las víctimas u ofendidos o testigos, siempre que no se afecte el derecho de defensa;
- IX. La separación inmediata del domicilio;
- X. La suspensión temporal en el ejercicio del cargo cuando se le atribuye un delito cometido por servidores públicos;
- XI. La suspensión temporal en el ejercicio de una determinada actividad profesional o laboral;
- XII. La colocación de localizadores electrónicos;
- XIII. El resguardo en su propio domicilio con las modalidades que el juez disponga, o
- XIV. La prisión preventiva.

[...]

imponer otras medidas cautelares, como las ya señaladas que deben tomarse en consideración.

10. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha manifestado que la presunción de inocencia puede considerarse violada cuando la persona es detenida preventivamente bajo acusación penal durante un periodo prolongado sin la debida justificación, esa detención se transforma en una sanción y no en una medida cautelar, lo que equivale en la práctica, a anticipar una sentencia.⁴ Ante ello, una prolongación extrema de la reclusión en espera del juicio también puede comprometer la presunción de inocencia amparada por el artículo 14, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.⁵

11. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CrIDH) ha establecido determinadas finalidades de la prisión preventiva :“[...] *De lo dispuesto en el artículo 8.2 de la Convención se deriva la obligación estatal de no restringir la libertad del detenido más allá de los límites estrictamente necesarios para asegurar que no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones y que no eludirá la acción de la justicia, pues la prisión preventiva es una medida cautelar, no punitiva [...]*”⁶

12. La CrIDH en diversas sentencias ha señalado al respecto que el plazo razonable es aquél que “[...] *debe comprender todo el procedimiento, incluyendo los recursos de instancia que pudieran*

⁴ CIDH. Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas. 30 diciembre 2013. Párr. 171. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/pdfs/informe-pp-2013-es.pdf>

⁵ Cfr. Observación general núm. 35 Libertad y seguridad personales Artículo 9, párr. 37.

⁶ Caso *Suárez Rosero vs. Ecuador*, Fondo 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35, párr. 77.

eventualmente presentarse [...]”⁷ ya que “[...] una demora prolongada puede llegar a constituir por sí misma, en ciertos casos, una violación de las garantías judiciales.”⁸ Este concepto lo extrae la CrIDH de la interpretación a los artículos 7 “Derecho a la Libertad Personal”, 8 “Garantías Judiciales” y 25 “Protección Judicial” de la Convención Americana de Derechos Humanos. Cabe destacar que no lo establece cuantitativamente como un lapso de tiempo establecido, sino como una valoración racional para pronunciarse sin que se llegue a afectar el debido proceso.

13. En torno a qué debe ser considerado como dilación indebida, la Tesis Aislada de rubro: *“Magistrados y jueces. Elementos que se deben considerar para determinar la existencia de la responsabilidad por dilación en el dictado de sentencias”* establece:

La labor jurisdiccional se encuentra sujeta a la garantía derivada del artículo 17 de la Constitución Federal, que exige la atención personal de cada asunto, dado que el texto señala “Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia [...]”, obliga al análisis completo y directo de cada asunto sometido al conocimiento de los órganos jurisdiccionales. En ese sentido, si bien es cierto que en los ordenamientos, por lo general, está previsto un plazo para que los funcionarios judiciales emitan las

⁷ Corte IDH. Caso 19 Comerciantes vs. Colombia. Sentencia de Fondo, Reparaciones y costas del 05 de julio de 2004, párr. 189.

⁸ *Ibid*, párr. 191.

resoluciones correspondientes, también lo es que para determinar si existe responsabilidad administrativa a cargo del funcionario judicial, por la inobservancia del mismo, se deben tomar en cuenta necesariamente, entre otras, las siguientes circunstancias: 1) El número de asuntos que ingresaron; 2) Los egresos; 3) El remanente; 4) La complejidad de los asuntos; 5) Las condiciones particulares en que se presta el servicio jurisdiccional, incluyendo las circunstancias personales del funcionario (como pueden ser si ha solicitado licencias o incapacidades médicas, o si ha sido comisionado para atender asuntos ajenos a su función judicial), así como las materiales (como si cuenta o no con personal suficiente, si se le ha provisto oportunamente o no de los elementos o instrumentos de oficina, tales como equipo de cómputo y papelería); y 6) Las condiciones propias del proceso en cada juicio (verbigracia, el problema jurídico planteado, la mayor o menor dificultad para integrar el expediente, el número de fojas o tomos de que consta, el número de pruebas ofrecidas o los recursos interpuestos). Además, en la resolución que emita el órgano de investigación o de acusación en la que determine si es administrativamente responsable el funcionario judicial, se deben analizar las circunstancias particulares de cada juicio en el que se adujo que existió dilación, sin que esto último implique ejercer atribuciones jurisdiccionales y, por ello, no impide que se tomen en consideración. Consecuentemente, para

*determinar si un Juez o Magistrado es administrativamente responsable de la dilación en el dictado de las sentencias, se deben tomar en cuenta las circunstancias antes precisadas y, en particular, la carga de trabajo que tenía el funcionario judicial en el momento de la falta que se le imputa.*⁹

14. La Observación General No. 35, Libertad y seguridad personales (artículo 9), del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha determinado que *“La existencia de obstáculos para completar la investigación puede justificar la necesidad de un plazo adicional, pero no así las situaciones generales de falta de personal o de restricciones presupuestarias. Cuando las demoras sean necesarias, el juez deberá volver a estudiar alternativas a la reclusión previa al juicio.”*¹⁰ y añade en la Observación General No. 32 el derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los Tribunales y Cortes de justicia *“cuando dichas demoras son ocasionadas por la falta de recursos y la deficiencia crónica de financiación, deberán asignarse, en la medida de lo posible, recursos presupuestarios complementarios suficientes a la administración de justicia.”*¹¹

15. La CrIDH en cuanto a la prisión preventiva ha determinado bajo un estudio de los artículos 7.3 y 7.5 de la Convención Americana de Derechos Humanos que, cuando ésta no se encuentra justificada en

⁹ Semanario Judicial de la Federación, septiembre 2006. Registro: 174229.

¹⁰ *Op cit*, párr. 37.

¹¹ Observación general Núm. 32: El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, párr. 27.

parámetros de razonabilidad, la arbitrariedad se encuentra en la prolongación de la misma.

16. Este principio fundamental del Sistema Interamericano fue formulado por la CrIDH desde su primera sentencia de fondo en los siguientes términos: *“por graves que puedan ser ciertas acciones y por culpables que puedan ser 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”*.¹²

17. La CrIDH ha determinado en diversos casos algunos elementos que deberán valorarse para determinar si se ha excedido del plazo razonable para emitir resolución: i) complejidad del asunto; ii) actividad procesal del interesado; iii) conducta de las autoridades judiciales, y iv) afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso.

18. El *Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile* la CrIDH precisó las características que debe tener la prisión preventiva para ajustarse a las disposiciones de la Convención Americana:

¹²Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras* de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 154; *Caso Yvon Neptune Vs. Haití*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 180, párr. 38.

“a) Es una medida cautelar y no punitiva: debe estar dirigida a lograr fines legítimos y razonablemente relacionados con el proceso penal en curso. No puede convertirse en una pena anticipada ni basarse en fines preventivos-generales o preventivo-especiales atribuibles a la pena.

b) Debe fundarse en elementos probatorios suficientes: Para disponer y mantener medidas como la prisión preventiva deben existir elementos probatorios suficientes que permitan suponer razonablemente que la persona sometida a proceso ha participado en el ilícito que se investiga. Verificar este presupuesto material constituye un primer paso necesario para restringir el derecho a la libertad personal por medio de una medida cautelar, pues si no existiesen mínimamente elementos que permitan vincular a la persona con el hecho punible investigado, tampoco habrá necesidad de asegurar los fines del proceso. Para la Corte, la sospecha tiene que estar fundada en hechos específicos, esto es, no en meras conjeturas o intuiciones abstractas. De allí se deduce que el Estado no debe detener para luego investigar, por el contrario, sólo está autorizado a privar de la libertad a una persona cuando alcance el conocimiento suficiente para poder llevarla a juicio.

c) Está sujeta a revisión periódica: La Corte ha puesto de relieve que no debe prolongarse cuando no subsistan las razones que motivaron su adopción. También ha

observado que son las autoridades nacionales las encargadas de valorar la pertinencia o no del mantenimiento de las medidas cautelares que emiten conforme a su propio ordenamiento. Al realizar esta tarea, las autoridades nacionales deben ofrecer los fundamentos suficientes que permitan conocer los motivos por los cuales se mantiene la restricción de la libertad, la cual, para que no se erija en una privación de libertad arbitraria, de acuerdo con el artículo 7.3 de la Convención Americana, debe estar fundada en la necesidad de asegurar que el detenido no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones ni eludirá la acción de la justicia. La Corte resalta, además, que el juez no tiene que esperar hasta el momento de dictar sentencia absolutoria para que una persona detenida recupere su libertad, sino que debe valorar periódicamente si se mantienen las causas de la medida y la necesidad y la proporcionalidad de ésta, así como si el plazo de la detención ha sobrepasado los límites que imponen la ley y la razón. En cualquier momento en que aparezca que la prisión preventiva no satisface estas condiciones, deberá decretarse la libertad, sin perjuicio de que el proceso respectivo continúe”.¹³

¹³ Corte IDH. Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279, párr. 311.

19. La Primera Sala ha sostenido en la Contradicción de Tesis 64/2017 respecto de la *procedencia de la solicitud efectuada por los inculpados en el sistema procesal mixto para revisar la prisión preventiva, de conformidad con el artículo quinto transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales* que “la revisión de la prisión preventiva, a partir de los parámetros establecidos en el Código Nacional de Procedimientos Penales, impuesta a los inculpados o imputados a quienes se les instruye un proceso bajo el sistema procesal penal tradicional, representaba un cambio de paradigma que permitía que el órgano jurisdiccional aplicara las reglas del ordenamiento citado, a la luz de los principios de excepcionalidad, legalidad, necesidad y proporcionalidad justificada, en la afectación del derecho humano a la libertad personal.”¹⁴ Por ello, no debe justificarse la dilación en las garantías de uno u otro sistema, sino atender al principio de progresividad de los derechos humanos, así como al principio pro persona.

20. Aquellos imputados en el sistema penal mixto, resultan ser los más afectados, al estar privados de la libertad en prisión preventiva más tiempo del establecido constitucionalmente, debido a que no les son aplicadas las reglas del nuevo sistema de justicia penal acusatorio, no obstante que los jueces se encuentran habilitados para aplicarlas

¹⁴ Contradicción de Tesis 64/2017. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Asunto resuelto en la sesión del 2 de julio de 2017. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/sinopsis_asuntos_destacados/documento/2017-08/1S-050717-JRCD-0064.pdf

siguiendo los principios de excepcionalidad, legalidad, necesidad y proporcionalidad que reconocen la posibilidad de realizar la revisión, modificación y sustitución de la prisión preventiva por otra medida cautelar.

21. En el último año, el número de personas privadas de la libertad en prisión preventiva sólo ha disminuido 17%, lo que significa que es necesario revisar los casos que, de acuerdo al Código Nacional de Procedimientos Penales necesiten de una modificación de la medida cautelar, a fin de que no se violen derechos humanos de las personas procesadas y se garantice a las víctimas sus derechos.

22. En el *Caso López Álvarez Vs. Honduras*¹⁵ la CrIDH planteó “la obligación estatal de no restringir la libertad del detenido más allá de los límites estrictamente necesarios para asegurar que aquél no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones ni eludirá la acción de la justicia. Las características personales del supuesto autor y la gravedad del delito que se le imputa no son, por si mismos, justificación suficiente de la prisión preventiva. La prisión preventiva es una medida cautelar y no punitiva. Se infringe la Convención cuando se priva de libertad, durante un período excesivamente prolongado, y por lo tanto desproporcionado, a personas cuya responsabilidad criminal no ha sido establecida. Esto equivale a anticipar la pena”.

¹⁵ Corte IDH. *Caso López Álvarez Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr.69

23. De manera similar en el caso *Bayarri Vs. Argentina*¹⁶ ese Tribunal Interamericano planteó que “[l]a prisión preventiva no debe prolongarse cuando no subsistan las razones que motivaron la adopción de la medida cautelar. El Tribunal ha observado que son las autoridades nacionales las encargadas de valorar la pertinencia o no del mantenimiento de las medidas cautelares que emiten conforme a su propio ordenamiento. Al realizar esta tarea, las autoridades nacionales deben ofrecer los fundamentos suficientes que permitan conocer los motivos por los cuales se mantiene la restricción de la libertad, la cual, para que sea compatible con el artículo 7.3 de la Convención Americana, debe estar fundada en la necesidad de asegurar que el detenido no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones ni eludirá la acción de la justicia. Las características personales del supuesto autor y la gravedad del delito que se le imputa no son, por sí mismos, justificación suficiente de la prisión preventiva. No obstante lo anterior, aun cuando medien razones para mantener a una persona en prisión preventiva, el artículo 7.5 garantiza que aquella sea liberada si el período de la detención ha excedido el límite de lo razonable”.

24. En el Caso *Argüelles y otros Vs. Argentina*¹⁷ la CrIDH planteó que “la prisión preventiva debe estar sometida a revisión periódica, de tal forma que no se prolongue cuando no subsistan las razones que motivaron su adopción. En este orden de ideas, el juez no tiene que esperar hasta el momento de dictar sentencia absolutoria para que una

¹⁶ Corte IDH. Caso *Bayarri Vs. Argentina*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de octubre de 2008. Serie C No. 187, párr.74.

¹⁷ Corte IDH. Caso *Argüelles y otros Vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 288, párr. 121.

persona detenida recupere su libertad, sino que debe valorar periódicamente si las causas, necesidad y proporcionalidad de la medida se mantienen, y si el plazo de la detención ha sobrepasado los límites que imponen la ley y la razón. En cualquier momento en que aparezca que la prisión preventiva no satisface estas condiciones, deberá decretarse la libertad, sin perjuicio de que el proceso respectivo continúe.” Así mismo determinó que la prisión preventiva debe ceñirse a lo dispuesto en el artículo 7.5 de la Convención Americana, es decir, no puede durar más allá de un plazo razonable ni más allá de la persistencia de la causal que se invocó para justificarla.¹⁸ Proceder de otro modo equivaldría a anticipar la pena, lo cual contraviene principios generales del derecho ampliamente reconocidos, entre ellos, el principio de presunción de inocencia. Conforme a lo anterior, una prolongada duración de la prisión preventiva la convierte en una medida punitiva y no cautelar, lo cual desnaturaliza dicha medida y, por tanto, transgrede el artículo 8.2 de la Convención”.¹⁹

25. Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado en la Tesis Aislada de rubro *“Plazo razonable para resolver. Concepto y elementos que lo integran a la luz del derecho internacional de los derechos humanos”*, lo siguiente:

En relación con el concepto de demora o dilación injustificada en la resolución de los asuntos, el artículo 8,

¹⁸ Este criterio la Corte IDH, también lo incorpora en el Caso *“Instituto de Reeducción del Menor” vs. Paraguay*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 2 de septiembre de 2004, serie C, núm. 112, párr. 229.

¹⁹ *Ibid*, párr. 131.

numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, coincidente en lo sustancial con el artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, establece que los tribunales deben resolver los asuntos sometidos a su conocimiento dentro de un plazo razonable, como uno de los elementos del debido proceso; aspecto sobre el cual la Corte Interamericana de Derechos Humanos, considerando lo expuesto por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ha establecido cuatro elementos o parámetros para medir la razonabilidad del plazo en que se desarrolla un proceso: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; c) la conducta de las autoridades judiciales; y, d) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso. Además de los elementos descritos, el último de los tribunales internacionales mencionados también ha empleado para determinar la razonabilidad del plazo, el conjunto de actos relativos a su trámite, lo que ha denominado como el "análisis global del procedimiento", y consiste en analizar el caso sometido a litigio de acuerdo a las particularidades que representa, para determinar si un transcurso excesivo de tiempo resulta justificado o no. Por tanto, para precisar el "plazo razonable" en la resolución de los asuntos, debe atenderse al caso particular y ponderar los elementos descritos, conforme a criterios de normalidad, razonabilidad, proporcionalidad y

*necesidad, para emitir un juicio sobre si en el caso concreto se ha incurrido en una dilación o retardo injustificado, ya que una demora prolongada, sin justificación, puede constituir, por sí misma, una violación a las garantías judiciales contenidas tanto en los aludidos artículos como en el numeral 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que el concepto de "plazo razonable" debe concebirse como uno de los derechos mínimos de los justiciables y, correlativamente, como uno de los deberes más intensos del juzgador, y no se vincula a una cuestión meramente cuantitativa, sino fundamentalmente cualitativa, de modo que el método para determinar el cumplimiento o no por parte del Estado del deber de resolver el conflicto en su jurisdicción en un tiempo razonable, se traduce en un examen de sentido común y sensata apreciación en cada caso concreto.*²⁰

26. Si bien es cierto que no se pondera específicamente el tiempo que se puede considerar como razonable para emitir una resolución, tanto en el artículo 20, apartado B, fracción IX de la Constitución Federal, como en el artículo 165 del Código Nacional de Procedimientos Penales, se establece que esta medida se encuentra sujeta a un plazo máximo de dos años, que podrá prorrogarse, de manera razonable, cuando el imputado se encuentra ejerciendo su derecho de defensa, por

²⁰ Semanario Judicial de la Federación, diciembre de 2012. Registro: 2002350.

lo tanto, todo aquél tiempo que exceda esa consideración, debe ser reconocido como dilación.

27. En torno a un plazo previsto normativamente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se ha pronunciado en el Informe 2/97 relativo a la Prisión Preventiva *“que el plazo razonable para la prisión preventiva no puede ser establecido en abstracto, [...] solamente porque así lo establece la ley [...] la razonabilidad debe estar fundada en la prudente apreciación judicial.”*²¹ Es decir, no debe entenderse el plazo constitucional como una forma en la que se valide como deseable que la persona esté en reclusión, hasta por 2 años, sin que en ese tiempo haya ningún tipo de actividad procesal por parte de los órganos jurisdiccionales, sino se da ese plazo para poder demostrar, sin lugar a dudas, que la persona imputada es responsable del delito, lo cual puede incluso suceder mucho antes de esos dos años, al igual que puede darse la absolución o el sobreseimiento.

28. No obstante, cuando una persona ha estado por más de dos años en prisión preventiva, ello no sólo le afecta de manera directa a ésta, sino también, a la víctima del hecho delictivo. Recientemente el ex director de la CONADE, Nelson Vargas lamentaba la dilación de la que también ha sido víctima ya que a diez años del homicidio de su hija, “no todas las personas señaladas como responsables han obtenido una sentencia”.²²

²¹ CIDH. Informe 2/97, 11 de marzo de 1997, relativo a la prisión preventiva en Argentina. Punto 18. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/97span/argentina11.205.htm>

²² Periódico Universal (On line), "Nelson Vargas: 10 años de buscar justicia". Sección Nación/Política/. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/nelson-vargas-10-anos-de-buscar-justicia>

29. Cualquier dilación al plazo razonable de la prisión preventiva implica, que a la víctima tampoco se le garanticen los derechos constitucionalmente establecidos como el de ser informada del desarrollo del procedimiento penal²³ y a que se le repare del daño,²⁴ ya que al no existir una sentencia, no es posible exigir una reparación ni tampoco garantiza acceder a una justicia restaurativa en un amplio sentido, la cual permita recobrar la confianza en el sistema de procuración y administración de justicia. Por ello, dar certeza de una resolución implica permitir también una restauración social por el hecho cometido. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Sentencia de Campo Algodonero contra México plasmó que: *“las reparaciones deben tener una vocación transformadora de dicha situación, de tal forma que las mismas tengan un efecto no solo restitutivo sino también correctivo.”*²⁵

30. La CIDH en el Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas se pronunció respecto del establecimiento de máximos legales para la aplicación planteó que *“los órganos del Sistema Interamericano han establecido que: (a) cuando la ley establece un límite temporal máximo para la detención de un imputado, resulta claro que la misma no podrá exceder dicho plazo; (b) siempre que la prisión preventiva se extienda más allá del periodo estipulado por la legislación interna, debe considerarse prima facie ilegal (en los términos del Art. 7.2*

²³ Fracción I, apartado C, del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁴ *Ibid*, fracción IV.

²⁵ Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C. Núm. 205, párr. 450.

de la Convención), sin importar la naturaleza de la ofensa en cuestión y la complejidad del caso. En estas circunstancias, la carga de la prueba de justificar el retraso corresponde al Estado; y (c) la fijación de plazos máximos en la legislación no garantiza su consonancia con la Convención, ni otorga una facultad general al Estado de privar de libertad al acusado por todo ese lapso, pues habrá que analizar en cada caso hasta qué punto subsisten los motivos que justificaron inicialmente la detención, sin perjuicio de lo legalmente establecido”.²⁶

31. Al respecto, el Comité de Derechos Humanos de la ONU en la Observación general Núm. 35 Libertad y seguridad personales (artículo 9), determinó que “[l]as personas que no sean puestas en libertad en espera de juicio deberán ser juzgadas lo más rápidamente posible, en la medida en que ello sea compatible con su derecho de defensa”.²⁷

32. La CrIDH ha determinado también que “Se infringe la Convención cuando se priva de libertad, durante un período excesivamente prolongado, y por lo tanto desproporcionado, a personas cuya responsabilidad criminal no ha sido establecida. Esto equivale a anticipar la pena”.²⁸

33. La CIDH ha manifestado en el informe “Medidas para reducir la prisión preventiva” que este tipo de aplicación de la prisión preventiva,

²⁶ Op. Cit. párr. 173.

²⁷ Op. Cit. párr. 37.

²⁸ Op. Cit. Caso López Álvarez Vs. Honduras, párr. 69.

únicamente trasladada a la persona imputada, *“los problemas de investigación del poder judicial y de la fiscalía”*.²⁹

34. Al respecto, este Organismo Nacional ha identificado una extensión arbitraria de la prisión preventiva más allá del plazo establecido constitucionalmente, en *Recomendación 29/2017 sobre el caso de las medidas cautelares impuestas como “Arraigo en el Domicilio” en el estado de Chihuahua*, se encontró que 154 internos de los Centros de Arraigo de Chihuahua y Cd. Juárez ingresaron en calidad de imputados y después de transcurrido el término de 2 años de la medida cautelar de prisión preventiva oficiosa impuesta, se les modificó por la de “Arraigo en el Domicilio”³⁰, esta decisión administrativa cambió la medida cautelar de prisión preventiva por otra igualmente privativa de la libertad, siguiendo *de facto*, con la anterior medida impuesta.

35. Lo anterior, evidencia un claro ejemplo de dilación en el que se prolongó de manera indebida la prisión preventiva en *stricto sensu*, al modificar la medida cautelar por “Arraigo Domiciliario” sin que éste se llevara a cabo en el domicilio de la persona imputada, transgrediendo lo establecido en los estándares interamericanos sobre la materia.

36. Normativamente se ha establecido que la ampliación del plazo en prisión preventiva puede deberse a que la persona en proceso esté

²⁹ CIDH. *Informe sobre Medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*. 3 de julio de 2017, párr. 51. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PrisionPreventiva.pdf>

³⁰ CNDH. *Recomendación 29/2017 sobre el caso de las medidas cautelares impuestas como “arraigo en el domicilio” en el estado de Chihuahua*, publicada el 14 de agosto de 2017. párr. 21.

ejerciendo su derecho a la defensa. Al respecto, es importante referir la Tesis Aislada de rubro *“Sentencia concesoria de amparo. Sus efectos cuando se reclama el cese de la prisión preventiva por haber transcurrido “un plazo razonable” en su duración”*, la cual establece:

El hecho de que transcurra un “plazo razonable” después de dictado el auto de formal prisión, sin que el procesado que se presume inocente esté ejerciendo su derecho de defensa o aun ejerciéndolo hubiera transcurrido un lapso excesivo en relación con lo dispuesto en la ley y todavía no exista decisión sobre su culpabilidad o inculpabilidad, puede dar cabida a considerar violados los principios de presunción de inocencia, plazo razonable, dignidad humana y pro homine, emanados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por lo que cuando en el amparo se reclama la violación a dichos principios y se otorga al quejoso sujeto a prisión preventiva la protección constitucional, sus efectos, conforme a la norma constitucional vigente antes del 18 de junio de 2008 -sistema penal anterior al nuevo acusatorio adversarial-, implicarían que todas las autoridades de instancia, en el ámbito de sus respectivas competencias, queden vinculadas a emitir con prontitud las resoluciones faltantes y acatar estrictamente los plazos a que alude la ley, sin dilación alguna; donde la carga de trabajo, la dificultad del asunto o cualquier otra circunstancia no podría ser un argumento válido para

*aplazar cualquier determinación de absolución o de condena. Por otro lado, cuando resulten aplicables las reformas a la Constitución General de la República publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, que instauran el nuevo sistema penal acusatorio, si ha transcurrido un plazo superior a 2 años, el imputado no está ejerciendo su derecho de defensa y no se ha pronunciado sentencia, el efecto de la concesión del amparo será ponerlo en libertad de inmediato mientras se continúa con el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares conforme al artículo 20, apartado B, fracción IX, de la Ley Fundamental.*³¹

37. Recientemente en la suscripción de la Carta de intención entre la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y este Organismo Nacional, se reconoció que en México se ha abusado de la pena de prisión y de la prisión preventiva, por ello se hizo un pronunciamiento sobre la racionalización de la pena y se enfatizó en hacer lo necesario para evitar que, por un error o descuido procesal, una persona tenga que vivir la experiencia de haber estado en reclusión penitenciaria.

38. No obstante, resulta aún de mayor lesividad el hecho de que a una persona, presumiblemente inocente, se le aplique una medida cautelar restrictiva de la libertad, por un tiempo mayor al considerado como

³¹ Semanario Judicial de la Federación, agosto de 2012. Registro: 2001493.

razonable de 2 años, conforme al nuevo sistema de justicia penal acusatorio.

39. Al respecto, la CrIDH ha indicado que la libertad personal debe ser siempre la regla y su limitación o restricción la excepción.³² Este principio general, aplicado al proceso penal y leído en conjunto con el artículo 8.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), trae como consecuencia que la libertad del individuo debe ser respetada hasta que se determine su responsabilidad penal, pudiendo el Estado afectarla legítimamente sólo en casos excepcionales a través de “[...] *una medida de encarcelamiento preventivo a fin de evitar situaciones que pongan en peligro la consecución de los fines del proceso*”.³³

40. El Consejo de la Judicatura Federal ha señalado al respecto en materia disciplinaria en el criterio 103 de rubro *“Dilación. La responsabilidad administrativa no se extingue con la emisión de la resolución que se omitió”*. Se determina que existe *“responsabilidad disciplinaria derivada de la desatención en el cumplimiento de los plazos y términos legales no puede entenderse extinguida con la emisión del auto o resolución que en su momento se omitió, pues la causa que da*

³² Corte IDH. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez. Vs. Ecuador* Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. 28 de noviembre de 2007, . Serie C No. 170, párr. 53; *Caso Tibi Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114, párr. 106 y; *Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206, párr. 121.

³³ Corte IDH. *Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador*. Fondo. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35, párr. 77; *Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 144 y; *Caso J. Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2013. Serie C No. 275, párr. 157.

origen al surgimiento de esa conducta se revela con independencia de ese posterior pronunciamiento, concretamente por el solo incumplimiento del deber legal en el transcurso del tiempo. Por eso, el que el dictado de un acto jurisdiccional ocurra con posterioridad a los plazos que marca la ley únicamente puede servir de parámetro para valorar la medida del incumplimiento, pero no para tener por extinguida, por ese simple hecho, la responsabilidad administrativa disciplinaria.”³⁴; y el criterio 128: “Dilación en el dictado de sentencias. En el procedimiento disciplinario seguido a jueces y magistrados son aplicables los principios que imperan en la materia penal” el cual plantea que “la materia de responsabilidad administrativa también se rige por el principio constitucional que impera en la materia penal, relativo a la presunción de inocencia, y, como consecuencia, el relativo a la carga de la prueba. Del primero se desprenden los siguientes derechos: a) que no está obligado a probar que es inocente, sino que la carga probatoria recae en la parte acusadora; b) que no puede ser forzado a confesar en su contra; y, c) que, en caso de duda, ésta debe beneficiar al sujeto denunciado. Los referidos principios y derechos son aplicables cuando se examina la actuación de los juzgadores, en virtud de que tienen a su favor la presunción de que ejercen la función jurisdiccional atendiendo, entre otros, a los principios de honradez e imparcialidad, así como que han cumplido con los requisitos previstos en los ordenamientos relativos para ser designados como jueces o magistrados, [...] Por tanto, corresponde en todo caso, al órgano de

³⁴ Queja administrativa 724/2005. Luis Dirzo Muñoz. Comisión de Disciplina del Consejo de la Judicatura Federal. 24 de enero de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretario: Alejandro Manuel González García.

investigación (Consejo de la Judicatura Federal), o a la parte acusadora, la carga de la prueba para acreditar que el funcionario judicial es administrativamente responsable de la conducta irregular que se le imputa, por ejemplo, tratándose de la dilación en el dictado de las sentencias; ello, sin perjuicio de que el servidor público pueda ofrecer todas las pruebas que estime pertinentes para su defensa”³⁵ y finalmente del criterio 4 de rubro “Dilación en el dictado de sentencias. La circunstancia de que se acredite inactividad procesal, no conlleva a que la queja administrativa se declare infundada. En el supuesto de que en el juicio de amparo transcurra el término de trescientos días, a que alude el artículo 74, fracción V, de la Ley de Amparo, y por consiguiente, proceda decretar el sobreseimiento correspondiente, ello no justifica la conducta omisa del funcionario público, en virtud de que dicha disposición no exime a los magistrados de circuito de la obligación de elaborar, dentro de los plazos legales, los proyectos de resolución relativos a los juicios de amparo directo. De tolerar que los juzgadores de amparo, con el pretexto de la carga de trabajo o, en su defecto, de la complejidad de los asuntos, dejen transcurrir el plazo establecido en dicho precepto, para decretar el sobreseimiento en el juicio, se afectarían gravemente los derechos de los justiciables”.³⁶

41. Esta Comisión Nacional observa con preocupación, que la reclusión de una persona por más de dos años sin obtener una

³⁵ Queja administrativa 288/12. Comisión de Disciplina del Consejo de la Judicatura Federal. 20 de noviembre de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Ernesto Saloma Vera.

³⁶ Queja administrativa 15/99. Fernando Pérez Cortés. Comisión de Disciplina del Consejo de la Judicatura Federal. 10 de noviembre de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Manuel Marroquín Zaleta. Secretaria: Luz del Carmen Herrera Calderón.

sentencia (condenatoria o absolutoria) implica una violación al principio de inocencia, así como al derecho de acceso a la justicia fundamentado en el artículo 17 de nuestra Constitución, tanto para la persona privada de la libertad, como para las víctimas del hecho delictivo, sobre todo si se trata de procesos anteriores a la reforma constitucional en materia penal.

42. Lo anterior, es planteado en el párrafo 54 la citada Recomendación 29/2017, donde se destaca que la Primera Sala de la SCJN ha sostenido que: *“La garantía a la tutela jurisdiccional puede definirse como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión”*.³⁷

43. Conforme a las facultades constitucionalmente otorgadas a este Organismo Nacional como parte del sistema no jurisdiccional para la tutela de los derechos humanos, se pronuncia respecto de la prolongación de la prisión preventiva por más tiempo del plazo legalmente establecido, que se equipara a la prisión preventiva con la pena, ya que al dictarse ésta con dilación, permite escenarios en los que la persona privada de la libertad que hubiera permanecido en prisión el

³⁷ Jurisprudencia constitucional. “Garantía a la tutela jurisdiccional prevista en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus alcances”, abril de 2007. Registro 172759.

mismo tiempo, o más del que hubiese estado de haber tenido una sentencia condenatoria. Incluso, es más reprochable cuando se dicta tardíamente una resolución absolutoria.

44. La CrIDH ha planteado que *“no se debe autorizar la privación cautelar de la libertad, en supuestos en los que no sería posible aplicar la pena de prisión, y que aquélla debe cesar cuando se ha excedido la duración razonable de dicha medida”*.³⁸

II. NORMATIVIDAD.

II.1 Ámbito nacional.

45. El artículo 19 del CNPP³⁹ establece a la prisión preventiva como una medida cautelar de carácter excepcional, salvo en los casos previstos por el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

46. El artículo 20, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a los derechos del imputado, dispone, en la fracción IX, segundo párrafo, que:

³⁸ Op. Cit. Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela, párr. 122, ³⁸ Op. Cit. Caso Argüelles y otros Vs. Argentina, párr. 136.

³⁹ Artículo 19. Derecho al respeto a la libertad personal

Toda persona tiene derecho a que se respete su libertad personal, por lo que nadie podrá ser privado de la misma, sino en virtud de mandamiento dictado por la autoridad judicial o de conformidad con las demás causas y condiciones que autorizan la Constitución y este Código.

La autoridad judicial sólo podrá autorizar como medidas cautelares, o providencias precautorias restrictivas de la libertad, las que estén establecidas en este Código y en las leyes especiales. La prisión preventiva será de carácter excepcional y su aplicación se regirá en los términos previstos en este Código.

“La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares”.

47. En este mismo sentido, el artículo 165, párrafo segundo del CNPP mandata: *“La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares”.*

48. Lo anterior se determinó a fin de evitar una arbitraria e indefinida prolongación de la prisión preventiva que vulneraría aún más los derechos de la persona procesada. Por ello, es imperante que dentro de un plazo razonable se resuelva la situación jurídica de la persona procesada, ya que de haber dilación incluso de años, la medida cautelar es considerada como excesiva.

49. Así mismo el párrafo segundo del artículo 17 constitucional establece que *“Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes [...]”* siendo la prolongación de la prisión preventiva más allá del plazo razonable establecido constitucionalmente, una violación al derecho de acceso a la justicia consagrado en la Carta Magna.

II.2 Ámbito internacional.

50. El artículo 9.3 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), señala que: *“Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo”.*

51. Así mismo en el artículo 14.3 establece que *“Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: [...] c) A ser juzgado sin dilaciones indebidas”.* Al respecto, el Comité de Derechos Humanos, en la Observación General No. 13. Administración de justicia (artículo 14), dispone que esta garantía se refiere *“no sólo al momento en que debe*

*comenzar un proceso sino también a aquel en que debe concluir y pronunciarse la sentencia; todas las fases del proceso deben celebrarse "sin dilación indebida". Con objeto de que este derecho sea eficaz, debe disponerse de un procedimiento para garantizar que el proceso se celebre "sin dilación indebida", tanto en primera instancia como en apelación."*⁴⁰ El Comité determinó que *"no sólo tiene el propósito de evitar que las personas permanezcan demasiado tiempo en la incertidumbre acerca de su suerte y, si se las mantiene recluidas durante el período del juicio, de garantizar que dicha privación de libertad no se prolongue más de lo necesario en las circunstancias del caso, sino también que redunde en interés de la justicia."* Y añade *"Esta garantía se refiere no sólo al intervalo de tiempo entre la acusación formal y el momento en que debe comenzar un proceso sino también al tiempo que media hasta el fallo definitivo en apelación".*⁴¹

52. Por otra parte, artículo 7 de la CADH establece el derecho a la libertad personal y particularmente en el numeral 7.3 determina que *"nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios".*

53. Y respecto del plazo razonable la CADH establece en el artículo 7.5 que *"Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren*

⁴⁰ Párr. 10

⁴¹ Op. Cit. párr. 35.

su comparecencia en el juicio.” Ello también se identifica en los artículos 8.1 de la CADH “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter” y 14.3 del PIDCP que establece: “Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: [...] c) A ser juzgado sin dilaciones indebidas;[...]”

54. El en el artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos se establece que *“toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable”* Así mismo en el artículo 6.2 señala, que *“toda persona acusada de una infracción se presume inocente hasta que su culpabilidad haya sido legalmente declarada.”*

55. En el considerando 12 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos “Reglas Nelson Mandela” se *“recomienda a los Estados Miembros que continúen procurando limitar el hacinamiento en las cárceles y, cuando proceda, recurran a medidas no privativas de libertad como alternativa a la prisión preventiva, promoviendo un mayor acceso a mecanismos de administración de justicia y de asistencia letrada, reforzando las medidas sustitutivas del encarcelamiento[...]*” Así mismo, establece en Regla de 111.2 respecto de los reclusos en espera de juicio *“gozarán*

de la presunción de inocencia y deberán ser tratados de forma consecuente con dicha presunción”.

56. Estos criterios ya habían sido establecidos en un sentido similar desde el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, no obstante, se sigue observando una clara omisión de estos en los centros penitenciarios del país.

57. Por su parte en las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de la Libertad “Reglas de Tokio” establecen en la Regla 6, que la prisión preventiva debe ser considerada como el último recurso, *“teniendo debidamente en cuenta la investigación del supuesto delito y la protección de la sociedad y de la víctima.”* (6.1) y en la Regla 6.2 se establece que, *“las medidas sustitutivas de la prisión preventiva se aplicarán lo antes posible. La prisión preventiva no deberá durar más del tiempo que sea necesario para el logro de los objetivos indicados en la regla 6.1 y deberá ser aplicada con humanidad y respeto por la dignidad del ser humano”.*

III. PRONUNCIAMIENTO.

58. La prisión preventiva es una medida cautelar y no punitiva que no debe ser aplicada por un periodo fuera de los márgenes compatibles con los derechos humanos, ya que como se ha visto, cuando ésta

excede el plazo razonable previsto en las normas nacionales e instrumentos internacionales, se convierte en una medida desproporcionada que podría ser equivalente a una pena anticipada.

59. Este Organismo Nacional al estar facultado por el artículo 102 constitucional apartado B, como parte de un sistema no jurisdiccional de tutela los derechos humanos, considera que la dilación en el plazo razonable es susceptible de ser considerada como una violación al derecho de acceso a la justicia, fundamentado en el artículo 17 constitucional.

60. Así mismo reconoce que si bien se han dado avances en la disminución del número de personas privadas de la libertad en prisión preventiva; no omite pronunciarse respecto del abuso y dilación que se ha hecho respecto de la aplicación de esta medida cautelar, lo que conlleva a dar trato a una persona procesada en prisión preventiva como si cumpliera una pena de prisión y no bajo el concepto, tanto de las normas nacionales, como de los instrumentos y estándares internacionales, de aplicación excepcional.

Por lo anterior este Organismo Nacional se pronuncia en el siguiente sentido:

PRIMERO. El Estado mexicano debe considerar a la prisión preventiva como una medida cautelar excepcional y reconocer a las personas a las que se aplica la presunción de inocencia, atendiendo los preceptos

establecidos en la Constitución, en las “Reglas Mandela”, así como en los estándares emanados del sistema universal e interamericano de derechos humanos.

SEGUNDO. El Estado mexicano debe considerar garantizar a las partes seguridad jurídica, reconociendo que la dilación en el plazo razonable no sólo implica la afectación que recae directamente sobre la persona privada de la libertad, sino también sobre los derechos de las víctimas que en el proceso se ven afectados.

TERCERO. Es necesario que se tome en consideración la necesidad de resolver los procesos penales dentro del plazo constitucional, a fin de que se garantice en su caso, la reparación al daño a la víctima, permitiéndole acceder también a procesos de justicia restaurativa.

CUARTO. El Estado mexicano debe privilegiar otras medidas cautelares a la prisión preventiva, cuando ésta no sea necesaria, a fin de que la persona pueda llevar su proceso en libertad.

QUINTO. El Estado debe asumir la obligación de no restringir la libertad del detenido más allá de los límites constitucionalmente establecidos de aplicación de la acción de la justicia, sin que ello implique el modificar la medida cautelar de prisión preventiva por otra restrictiva de la libertad.

SEXTO. El Estado mexicano debe revisar periódicamente la de la aplicación de la prisión preventiva, considerando su pertinencia,

conforme a los estándares interamericanos establecidos sobre la materia.

EL PRESIDENTE

LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ

IV. FUENTES DE INFORMACIÓN.

- CIDH. Informe 2/97, 11 de marzo de 1997, relativo a la prisión preventiva en Argentina. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/97span/Argentina11.205.html>
- CIDH. Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas. 30 de diciembre 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/ppi/informes/pdfs/informe-pp-2013-es.pdf>
- CIDH. Informe sobre Medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, del 3 de julio de 2017. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PrisionPreventiva.pdf>
- CNDH. Recomendación 29/2017 sobre el caso de las medidas cautelares impuestas como “Arraigo en el Domicilio” en el estado de Chihuahua, publicada el 14 de agosto de 2017.
- *Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional*, agosto de 2017, SEGOB, Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.
- De Buen, Néstor, Leyla, Sandra & Solís, Leslie, *Cárcel en México ¿Para qué?*, México Evalúa, Centro de Análisis Políticas Públicas, A.C. México, 2013.
- García Ramírez Sergio, Islas De González Mariscal, Olga y Peláez Ferrusca Mercedes, *Criterios y jurisprudencia interamericana de derechos humanos: influencia y repercusión en la justicia penal*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Formación Profesional de la PGJDF, México, 2014.
- Observaciones generales aprobadas por el Comité de Derechos Humanos, núm. 1 a núm. 32: HRI/GEN/1/Rev.9(Vol.I); núm. 33: A/64/40(Vol.I); núm. 34: CCPR/C/GC/34; núm. 35: CCPR/C/GC/35. Disponibles en: https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CCPR/00_2_obs_grales_Cte%20DerHum%20%5BCCPR%5D.html
- Periódico Universal (On line), "Nelson Vargas: 10 años de buscar justicia". Sección Nación/Política/. Disponible en:

<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/nelson-vargas-10-anos-de-buscar-justicia>

IV.1. Poder Judicial de la Federación

- Acción de Inconstitucionalidad 30/2013, del 29 de junio de 2017.
- Contradicción de Tesis 64/2017 sobre la *“Procedencia de la solicitud efectuada por los inculcados en el sistema procesal mixto para revisar la prisión preventiva, de conformidad con el artículo quinto transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales”*. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Asunto resuelto en la sesión del 2 de julio de 2017. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/sinopsis_asuntos_destacados/documento/2017-08/1S-050717-JRCD-0064.pdf
- Jurisprudencia constitucional. *“Garantía a la tutela jurisdiccional prevista en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus alcances”*, abril de 2007. Registro 172759.
- Queja administrativa 15/99. Fernando Pérez Cortés. Comisión de Disciplina del Consejo de la Judicatura Federal. 10 de noviembre de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Manuel Marroquín Zaleta. Secretaria: Luz del Carmen Herrera Calderón.
- Queja administrativa 724/2005. Luis Dirzo Muñoz. Comisión de Disciplina del Consejo de la Judicatura Federal. 24 de enero de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretario: Alejandro Manuel González García.
- Queja administrativa 288/12. Comisión de Disciplina del Consejo de la Judicatura Federal. 20 de noviembre de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Ernesto Saloma Vera.
- Tesis aislada: “Sentencia concesoria de amparo. Sus efectos cuando se reclama el cese de la prisión preventiva por haber transcurrido “un plazo razonable” en su duración.” *Semanario Judicial de la Federación*, agosto de 2012. Registro: 2001493.
- Tesis aislada: “Plazo razonable para resolver. Concepto y elementos que lo integran a la luz del derecho internacional de los derechos humanos.” *Semanario Judicial de la Federación*, diciembre de 2012. Registro: 2002350.

- Tesis aislada: “Magistrados y jueces. Elementos que se deben considerar para determinar la existencia de la responsabilidad por dilación en el dictado de sentencias.” Semanario Judicial de la Federación, septiembre 2006. Registro: 174229.

IV.2. Normatividad nacional

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Nacional de Procedimientos Penales.
- Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IV.3. Instrumentos internacionales

- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José).
- Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.
- Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de 1955.
- Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos de 2015, “Reglas Mandela”.
- Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad “Reglas de Tokio”
- Convención Europea de Derechos Humanos.

IV.4. Jurisprudencia interamericana.

- Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras* de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4.
- Corte IDH, *Caso Suárez Rosero vs. Ecuador*, Fondo 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35.
- Corte IDH. *Caso Tibi Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114.

- Corte IDH. *Caso López Álvarez Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141
- Corte IDH. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez. Vs. Ecuador* Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. 28 de noviembre de 2007, Serie C No. 170.
- Corte IDH. *Caso Yvon Neptune Vs. Haití*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 180.
- Corte IDH. *Caso Bayarri Vs. Argentina*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de octubre de 2008. Serie C No. 187.
- Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C. Núm. 205.
- Corte IDH. *Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206.
- Corte IDH. *Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207.
- Corte IDH. *Caso "Instituto de Reeducción del Menor" vs. Paraguay*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 2 de septiembre de 2004, serie C, núm. 112, párr. 229.
- Corte IDH. *Caso J. Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2013. Serie C No. 275.
- Corte IDH. *Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279.
- Corte IDH. *Caso Argüelles y otros Vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 288.