

Mandato del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria

REFERENCIA:
OL MEX 18/2018

30 de noviembre de 2018

Excelencia,

Tenemos el honor de dirigirnos a Usted en nuestra calidad de Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, de conformidad con la resolución 33/30 del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, quisiéramos señalar a su atención la información que hemos recibido en relación a las **iniciativas de reformas legislativas y constitucionales que buscarían ampliar el catálogo de delitos sujetos a prisión preventiva oficiosa, en posible debilitamiento de los derechos y garantías a la presunción de inocencia, el debido proceso, la libertad, seguridad e integridad personal, así como la independencia judicial, la igualdad y la no discriminación.**

Según la información recibida:

Diputados y senadores del Honorable Congreso de la Unión han presentado iniciativas legislativas que buscarían impulsar reformas a la Constitución y a varias leyes en México. En particular, existirían propuestas que buscan ampliar el catálogo de delitos que son sujetos a prisión preventiva oficiosa, prevista en la segunda parte del párrafo dos del artículo 19 de la Constitución. Actualmente, dicha norma constitucional establece *inter alia* que:

*El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. **El 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.***

Entre septiembre y noviembre de 2018, grupos parlamentarios de los partidos Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN), Partido del Trabajo y el Partido Encuentro Social, propusieron enmiendas al mencionado artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a varios artículos del Código Penal Federal, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, la Ley Federal de

Armas de Fuego y Explosivos, la Ley General en Materia de Delitos Electorales y la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Hidrocarburos. En conjunto, dichas iniciativas de reforma tendrían como finalidad ampliar el listado de delitos que deberán ser sujetos a prisión preventiva oficiosa.

El miércoles 28 de noviembre de 2018, dos comisiones competentes del Senado aprobaron un anteproyecto de reforma del artículo 19 constitucional, que pasaría ahora a discusión y votación en el pleno de la cámara. El proyecto de reforma constitucional aprobado en las comisiones del Senado pretende incluir los siguientes tipos penales al listado de delitos sujetos a prisión preventiva automática bajo el artículo 19:

- i. Violencia sexual contra menores,
- ii. Uso de programas sociales con fines electorales,
- iii. Robo de transporte de carga,
- iv. Delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea
- v. Delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos
- vi. Corrupción.

Así mismo, según la información recibida, es posible que a esta lista se adicione la desaparición de personas y que la aplicación del supuesto de violencia contra menores se extienda más allá de la violencia sexual.

Entendemos que durante la discusión en la comisión mixta del Senado se reconoció que la medida representa un riesgo para los derechos humanos, pero se decidió aprobarla para presuntamente complacer la demanda ciudadana de mejoras en las políticas de seguridad.

Expresamos nuestra profunda preocupación ante la intención de expandir las bases jurídicas para un mayor uso de la prisión preventiva oficiosa en México, cuando dicha práctica ya ha sido identificada como contraria a los derechos humanos a la libertad y seguridad personal, así como a un juicio justo, con debido proceso y garantías judiciales. En ese sentido, hacemos referencia a las obligaciones establecidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al que México accedió el 23 de marzo de 1981, donde se contempla la prohibición de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (artículo 7), así como se protegen los derechos a la libertad personal (artículos 9), a un trato humano durante la detención (artículo 10), a un juicio justo, independiente e imparcial, con las debidas garantías del debido proceso (artículo 14), así como a la igualdad y la no discriminación (artículos 2.1 y 26).

En particular, deseamos enfatizar que el artículo 9.3 del Pacto indica que *la prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general*. Se expresa una seria preocupación ante el hecho de que las iniciativas de reforma proponen ampliar -aún más- el uso de la detención como regla general, en lugar de ser aplicada como una excepción. Para que la prisión preventiva sea una excepción, esta no puede ser oficiosa; la excepcionalidad requiere de un análisis individualizado,

caso por caso, que permita determinar si es legítimo, necesario y proporcional privar a una persona de su libertad, en atención a las circunstancias particulares de la acusación. Las reformas constitucionales y legislativas propuestas implicarían que los jueces no podrían ponderar la posibilidad de utilizar medidas alternativas a la detención para una mayor cantidad de delitos.

Así mismo, resaltamos que el artículo 9.4 del Pacto consagra el derecho de toda persona detenida a *recurrir ante un tribunal, a fin de que éste decida a la brevedad posible sobre la legalidad de su prisión y ordene su libertad si la prisión fuera ilegal*. No obstante, notamos con preocupación que las reformas constitucionales y legislativas que han sido propuestas limitarían aún más la posibilidad del ejercicio de ese derecho, pues actualmente los tribunales ya no pueden garantizar efectivamente un recurso judicial efectivo cuando este es presentado por personas que alegan haber sido detenidas arbitrariamente en virtud de una acusación por un delito que acarrea prisión preventiva de oficio. En este sentido, nos permitimos llamar a la atención del Gobierno de Su Excelencia a los Principios y Directrices Básicos de las Naciones Unidas sobre los Recursos y Procedimientos relacionados con el Derecho de Toda Persona Privada de Libertad a Recurrir ante un Tribunal,¹ donde se establece que *“el derecho a impugnar la legalidad de la detención ante un tribunal es un derecho humano autónomo y su ausencia constituye una violación de los derechos humanos.”*

Consideramos pertinente destacar que, al interpretar el referido artículo 9 del Pacto, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, órgano de supervisión del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ha indicado que *“La reclusión previa al juicio no debe ser preceptiva para todas las personas acusadas de un delito concreto, sin tener en cuenta las circunstancias de cada caso.”*²

Por su parte, artículo 14.2 del Pacto establece que *toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley*. En ese sentido, resulta preocupante que con el sólo hecho de una acusación penal las personas deban ser automáticamente privadas de su derecho a la libertad personal, en ocasiones por períodos sumamente excesivos de prisión preventiva, antes de concluir un juicio contradictorio donde se examinen los hechos y el derecho aplicable. Las reformas constitucionales y legales propuestas ampliarían los supuestos bajo los cuales la garantía fundamental de presunción de inocencia sería excluida *de oficio* en juicios penales, en virtud del tipo penal invocado en la acusación. Encontramos particularmente preocupante que, por un lado, los fiscales y querellantes gozarán de un incremento en los supuestos de hecho bajo los cuales pueden formular una acusación, independientemente de su veracidad, para automáticamente privar de su libertad a cualquier persona. Por otro lado, los jueces que reciban dichas acusaciones no tendrán otra opción más que, de oficio, darle un tratamiento de presunto culpable a todos aquellos que sean acusados bajo una gama de delitos que ahora se pretende extender. Finalmente, las personas en México se encontrarían en un riesgo aún mayor de sufrir privaciones

¹ A/HRC/30/37, p. 2.

² CCPR/C/GC/35, p. 38.

arbitrarias de su libertad, lo que puede resultar en violaciones adicionales de derechos humanos, como por ejemplo condiciones inhumanas de detención (artículo 10), tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (artículo 7), igualdad ante la ley (artículo 26), imposibilidad de acceso y disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), entre otros.

Quisiéramos además destacar que el artículo 26 del Pacto establece que todas las personas son iguales ante la ley y deber tener derecho a la protección legal sin discriminación. No obstante, el artículo 19 de la Constitución de México da un trato diferenciado a quienes tiene derecho a ser juzgados en libertad, en oposición a personas que son detenidas automáticamente bajo prisión preventiva oficiosa. Consideramos que profundizar este trato diferenciado y discriminatorio, a nivel legislativo e incluso constitucional, generará incidentes adicionales de violación del derecho humano a un trato igualitario y sin discriminación, ante la ley y en la práctica. Las reformas constitucionales y legales propuestas llevarían a México a una situación aún más distante del cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

Enfatizamos que nos genera gran inquietud que el artículo 19 de la Constitución, y la práctica de la prisión preventiva oficiosa, ya han sido identificados en el pasado como incompatibles con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos; por ello, preocupa seriamente que algunos actores de la política y la sociedad insistan en extender el catálogo de delitos de prisión preventiva oficiosa, y colocar a más personas bajo un régimen de detención que no es compatible con la libertad personal.

Específicamente respecto de este asunto, el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria ha indicado recientemente que el artículo 19 de la Constitución Política de México es contrario al artículo 9, párr. 3, del Pacto (A/HRC/WGAD/2018/1, p. 63). En dicha oportunidad el Grupo de Trabajo hizo un llamamiento al México *“para que derogue esta norma constitucional y la legislación que ordena la prisión preventiva automática, o para que al menos la modifique de acuerdo con el artículo 9, párr. 3, del Pacto.”* Así mismo, *“la conclusión del Grupo de Trabajo sobre esta problemática se suma a la preocupación en la comunidad internacional sobre lo arbitrario y prolongado de la prisión preventiva en México, así como la falta de utilización de alternativas a la detención que no constituyan privaciones de libertad.”* (p. 65).

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos analizó el asunto en su *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas.*³ Consideramos que el vasto análisis sustantivo sobre la cuestión, así como las conclusiones y recomendaciones adoptadas, serían de gran utilidad para guiar el proceso de reformas legislativas en México, a los fines de garantizar que el marco normativo interno se adecue a los estándares internacionales en materia de prisión preventiva. Así mismo, quisiéramos destacar que la Comisión Interamericana, en dicho informe, recomendó específicamente que *“Toda disposición que ordene la aplicación obligatoria de la prisión preventiva por*

³ OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/13 30 diciembre 2013.

el tipo de delito deberá ser derogada.” (pág. 126). Es preciso destacar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha estudiado la aplicación automática de la prisión preventiva, determinando que dicha decisión, en vez de ser una cautelar, termina convirtiéndose en una medida punitiva.

Finalmente, quisiéramos destacar que el uso excesivo de la detención preventiva puede resultar en hacinamiento en los centros de detención, lo cual es contrario a la prohibición de la tortura y de penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, establecida en el artículo 7 del Pacto, así como puede vulnerar el derecho de las personas privadas de libertad a ser tratadas humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano, bajo el artículo 10 del Pacto. En ese sentido, nos permitimos recordar que uno de los retos más frecuentes para el respeto a la dignidad humana y la prohibición de la tortura es el hacinamiento, y esto se aplica *“particularmente en los casos de detención preventiva.”*⁴

A la luz de las observaciones arriba mencionadas, exhortamos al Gobierno de Su Excelencia a considerar debidamente nuestras preocupaciones y transmitir las a las autoridades legislativas competentes, para que las tomen en cuenta en sus discusiones y deliberaciones sobre la prisión preventiva oficiosa en México.

En ese sentido y de manera específica, le solicitamos y agradecemos que esta carta sea compartida con los presidentes del Senado y la Cámara de Diputados, para que estos a su vez la pongan a disposición de todos los miembros del Honorable Congreso de la Unión.

Reiteramos nuestra disposición para asistir al Estado mexicano en sus esfuerzos para fortalecer el marco legislativo e institucional del país, y así garantizar la realización de los derechos humanos para todas las personas en México.

Esta comunicación, como un comentario sobre la legislación, reglamentos o políticas pendientes o recientemente adoptadas, y toda respuesta recibida del Gobierno de su Excelencia se harán públicas a través del sitio web de comunicaciones en un plazo de 48 horas. También estarán disponibles posteriormente en el informe que se presentará al Consejo de Derechos Humanos.

Acepte, Excelencia, la expresión de nuestra más distinguida consideración.

Elina Steinerte
Vicepresidenta del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria

⁴ E/CN.4/2004/56, par. 49.