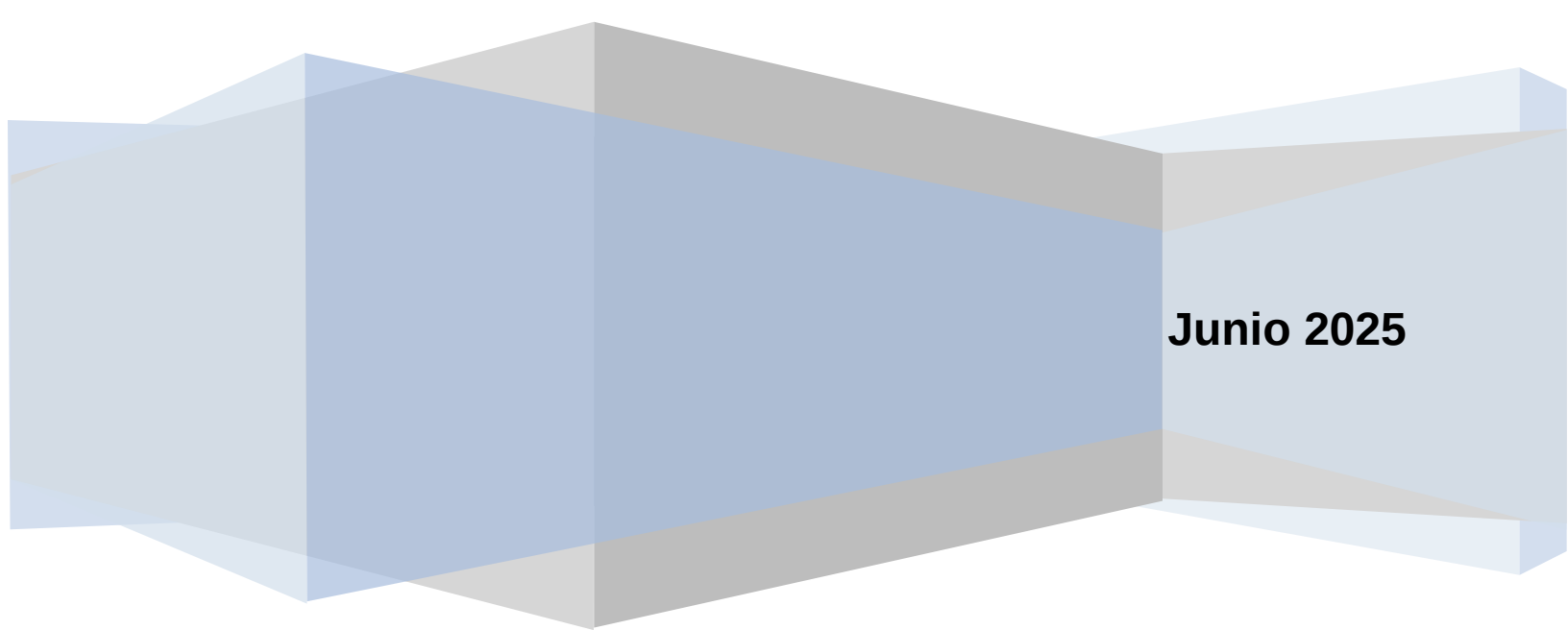




PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Constitucionalización de la prisión preventiva en México ¿Solución o retroceso?

Por: Haidée Xchel García Salazar

An abstract graphic composed of several overlapping, semi-transparent 3D rectangular blocks in shades of blue and grey, creating a sense of depth and movement.

Junio 2025



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Constitucionalización de la prisión preventiva en México ¿Solución o retroceso?

Nombre: Haidée Xchel García Salazar *

Documento de Trabajo No. 935

Junio 2025

Clasificación temática: Democracia

Resumen

Este trabajo examina críticamente la figura de la prisión preventiva oficiosa en México como un instrumento que, lejos de proteger el orden público, institucionaliza la vulneración sistemática de la presunción de inocencia y el debido proceso. A través de un análisis normativo, empírico y jurisprudencial, se demuestra que esta medida —al ser aplicada de forma automática por mandato constitucional— contraviene los estándares del derecho internacional de los derechos humanos, reproduce la exclusión social, desborda el sistema penitenciario y canaliza recursos públicos hacia un modelo punitivo ineficaz. El estudio concluye que su permanencia es insostenible en un Estado constitucional de derecho y propone su eliminación como un paso necesario hacia una justicia penal más racional, garantista y democrática.

Palabras clave: Democracia, autoritarismo, populismo, derechos humanos, justicia.

* Haidée García es licenciada en Derecho por Centro de Investigación y Docencia Económica. Correo electrónico: haideefrph@gmail.com/ Las opiniones contenidas en este documento corresponden exclusivamente al autor y no representan necesariamente el punto de vista de la Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.



Contenido

I. Introducción	2
Problemática abordada.	2
II. Justificación de la realización de la investigación.....	4
III. Objetivos de la investigación	5
IV. Planteamiento y delimitación del problema	7
V. Marco teórico y conceptual de referencia	9
VI. Hipótesis	19
VII. Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis	19
Desarrollo del tema.....	19
IV. Conclusiones	34
Probable solución.....	35
IX. Bibliografía	37



I. Introducción

Problemática abordada.

La prisión preventiva es un mecanismo que, lejos de equilibrar las necesidades de justicia con las garantías del debido proceso, ha terminado por validar jurídicamente un régimen de sospecha y castigo anticipado.

Sin embargo, en el corazón del derecho penal moderno hay una idea que ha costado siglos consolidar: la presunción de inocencia. Este principio no solo guía las decisiones procesales del juzgador, sino que representa una barrera ética y jurídica contra el uso arbitrario del poder punitivo de los Estados en el mundo. En México, sin embargo, este principio ha sido objeto de una erosión progresiva, particularmente a partir de la constitucionalización de la prisión preventiva oficiosa antes de la reforma de 2008 y ahora con la reforma de 2019.

El objetivo de este trabajo es examinar críticamente la constitucionalización de la prisión preventiva oficiosa, como un proceso que ha fracasado en su promesa de consolidar un modelo acusatorio garantista, permitiendo el encarcelamiento automático de personas sin juicio, sin valoración judicial individualizada, y con la presunción de culpabilidad encubierta bajo la forma de una medida cautelar.

En nombre del combate a la impunidad y de la seguridad pública, se ha hecho del proceso penal una herramienta de control social inmediato, dejando de lado los valores fundamentales que sustentan un Estado democrático de derecho. La prisión preventiva oficiosa, consagrada en el artículo 19 de la Constitución mexicana, representa al punitivismo populista contrario a toda democracia.

El problema es más grave cuando se analiza desde una perspectiva empírica y estructural. Las cifras hablan por sí solas: México ha experimentado un crecimiento sostenido del número de personas en prisión preventiva, muchas de las cuales pasan años encarceladas sin haber sido declaradas culpables.



Frente a este panorama, la pregunta central que guía este ensayo es: ¿puede el Estado constitucional de derecho sostener una figura que presume la peligrosidad y culpabilidad de una persona sin que medie juicio alguno? Para lo cual será necesario analizar tanto el diseño normativo de la prisión preventiva oficiosa, como su aplicación práctica y su recepción jurisprudencial, tanto en el ámbito nacional como internacional.

Desde luego, la discusión sobre la prisión preventiva no puede ignorar el contexto de violencia y criminalidad que vive México. La presión social para actuar contra la impunidad ha llevado al legislador a ampliar el catálogo de delitos con prisión preventiva oficiosa, abarcando incluso conductas cuya gravedad es relativa o discutible. Este proceso ha respondido más a lógicas políticas y simbólicas, que a un análisis jurídico y empírico serio.

En este trabajo, se analizará el uso extensivo de la prisión preventiva oficiosa representa un retroceso autoritario en la configuración del derecho penal mexicano, que aleja al país de los estándares internacionales y de su propio proyecto constitucional de 2008. Se trata de un fracaso institucional, tanto en términos normativos como en su implementación.

Finalmente, se expondrán propuestas de reforma y alternativas viables. El objetivo último es recuperar el sentido garantista del derecho penal, donde la privación de la libertad antes de una sentencia condenatoria sea la excepción, no la regla.



II. Justificación de la realización de la investigación

La presente investigación se propone analizar críticamente la constitucionalización de la prisión preventiva oficiosa en México como un fenómeno jurídico que, lejos de fortalecer el sistema de justicia penal, ha generado efectos negativos sobre los derechos fundamentales, el debido proceso y la racionalidad en el uso de los recursos públicos. La prisión preventiva, en su modalidad oficiosa, representa una contradicción estructural dentro del modelo de justicia penal acusatorio adoptado en 2008, y su análisis resulta no solo pertinente, sino necesario desde una perspectiva constitucional, jurídica y social.

Desde el punto de vista jurídico y doctrinal, el estudio de la prisión preventiva oficiosa resulta relevante para comprender cómo el derecho puede ser utilizado como una herramienta de excepción dentro del propio orden constitucional. Su existencia en la Constitución genera una situación anómala: una medida cautelar que niega el análisis individual del caso por parte del juez, y que se impone automáticamente por la sola calificación del tipo penal. Ello vulnera no solo la presunción de inocencia, sino también la independencia judicial, el principio de proporcionalidad y el acceso a una defensa adecuada.

La importancia de esta investigación radica en que aporta una evaluación integral de esta figura jurídica. Esta mirada permite articular una crítica sistemática que va más allá de la doctrina penal tradicional, incorporando elementos del derecho constitucional, de los derechos humanos, y de la política criminal.

En términos sociales, los beneficios de esta investigación se proyectan en al menos tres dimensiones:

En primer lugar, al visibilizar los efectos lesivos que la prisión preventiva tiene sobre poblaciones vulnerables, incluyendo mujeres, personas en pobreza, indígenas y jóvenes.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

En segundo lugar, al evidenciar cómo su aplicación indiscriminada agrava el problema de la sobrepoblación carcelaria y la violencia institucional dentro de los centros penitenciarios, y

En tercer lugar, al cuestionar el uso de esta figura como herramienta simbólica de política criminal, más orientada a satisfacer demandas sociales inmediatas que a generar soluciones estructurales en materia de justicia.

En el plano metodológico, se propone un enfoque mixto que combina el análisis doctrinal con la revisión jurisprudencial, el examen de datos empíricos, entre otros. Esta combinación permite una comprensión más completa del fenómeno y sienta las bases para una evaluación normativa con criterios de racionalidad jurídica, justicia material y eficiencia administrativa.

En suma, esta investigación es conveniente porque permite cuestionar un arreglo institucional que afecta la legitimidad del sistema penal y vulnera derechos fundamentales. Sus aportaciones no solo permitirían enriquecer el debate jurídico, sino también ofrecer elementos para el rediseño de políticas públicas más humanas, más eficientes y más compatibles con los principios de un Estado constitucional de derecho.

III. Objetivos de la investigación

En este caso, la investigación se propone analizar críticamente la figura de la prisión preventiva oficiosa en el sistema constitucional mexicano, en tanto constituye una medida cautelar que opera de forma automática y obligatoria, sin evaluación judicial individualizada. Este diseño normativo genera una serie de tensiones constitucionales y convencionales al vulnerar derechos fundamentales, en particular la presunción de inocencia, el debido proceso y el acceso efectivo a la justicia.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

El problema central que guía esta investigación puede formularse en los siguientes términos: ¿en qué medida la constitucionalización de la prisión preventiva oficiosa ha afectado negativamente el sistema penal mexicano, tanto desde una perspectiva jurídica como desde una óptica de política pública, y cómo puede corregirse esta situación desde un enfoque garantista y racional?

Con base en lo anterior, se establecen los siguientes objetivos:

Objetivo general: Analizar de manera crítica y rigurosa la constitucionalización de la prisión preventiva oficiosa en México, evaluando sus implicaciones con el fin de proponer reformas orientadas a restituir la centralidad del principio de presunción de inocencia y a racionalizar el uso de las medidas cautelares en el proceso penal.

Objetivos específicos

- Identificar el origen, fundamentos y evolución normativa de la prisión preventiva oficiosa en el ordenamiento jurídico mexicano.
- Evaluar la compatibilidad de esta figura con los principios constitucionales del debido proceso, la presunción de inocencia y el control judicial de las medidas restrictivas de libertad, a la luz del bloque de constitucionalidad y del derecho internacional de los derechos humanos.
- Examinar el impacto empírico de la prisión preventiva oficiosa en el sistema penitenciario nacional y la relación con la sobrepoblación carcelaria.
- Estudiar la jurisprudencia relevante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto al uso y límites de las medidas cautelares privativas de libertad.
- Proponer alternativas normativas, procesales y presupuestarias que permitan transitar hacia un modelo de justicia penal más garantista, donde



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

la prisión preventiva sea verdaderamente excepcional y esté sujeta a un análisis judicial sustantivo y contextualizado.

Con el cumplimiento de estos objetivos, se espera que la investigación no solo contribuya al debate académico y jurídico sobre los límites del derecho penal en un Estado constitucional, sino que también genere insumos útiles para la formulación de políticas públicas y reformas legislativas que fortalezcan el respeto a los derechos humanos y la eficacia del sistema de justicia.

IV. Planteamiento y delimitación del problema

La prisión preventiva oficiosa plantea un dilema democrático de fondo: ¿puede una medida cautelar que impide el análisis individual del caso y elimina el juicio del juez sobre la necesidad de la prisión preventiva seguir teniendo rango constitucional? ¿Y qué tipo de sistema de justicia penal estamos validando cuando aceptamos que una persona puede ser privada de la libertad automáticamente por el solo hecho de estar acusada de ciertos delitos?

Desde una perspectiva constitucional, la existencia de una medida cautelar privativa de libertad cuya aplicación es obligatoria por mandato constitucional genera una tensión insalvable con principios como el de la presunción de inocencia, el debido proceso y el control judicial efectivo. En otras palabras, la prisión preventiva oficiosa transforma una garantía en una ficción, una que puede ser invocada por el Estado, pero rara vez por los acusados.

El problema se agrava al considerar el contexto en el que esta medida se ha expandido. La reforma constitucional de 2019 amplió el catálogo de delitos con prisión preventiva oficiosa, incorporando conductas de naturaleza variada y muchas veces no graves. Esta expansión responde más a presiones mediáticas y demandas sociales que a una evaluación técnica o empírica de su eficacia como medida de



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

contención del delito o como herramienta de política criminal. Como resultado, un porcentaje creciente de personas privadas de la libertad en México se encuentra en prisión preventiva sin haber sido juzgada ni sentenciada, lo cual tiene consecuencias jurídicas, sociales y presupuestarias de alto impacto.

A partir de lo anterior, el problema central que orienta esta investigación puede formularse en los siguientes términos: ¿Qué efectos ha producido la constitucionalización de la prisión preventiva oficiosa en México? ¿En qué medida esta figura vulnera el principio de presunción de inocencia y contradice los estándares internacionales sobre medidas cautelares? ¿Qué relación existe entre la expansión de la prisión preventiva oficiosa y el incremento en la sobrepoblación carcelaria? ¿Qué alternativas normativas, procesales y presupuestarias pueden plantearse para sustituir o limitar esta figura, sin debilitar el acceso a la justicia y la seguridad pública?

Estas preguntas permiten estructurar una investigación jurídica y social de enfoque mixto predominantemente cualitativo, basada en el análisis doctrinal, normativo y jurisprudencial, pero abierta también al uso de datos empíricos relevantes: estadísticas penitenciarias, indicadores de gasto público, registros judiciales y estudios de caso. Esta base permite explorar el problema desde una perspectiva integral, que no solo considere el texto legal, sino también su aplicación práctica y sus consecuencias materiales.

Por otra parte, este estudio se centrará exclusivamente en la figura de la prisión preventiva oficiosa como medida cautelar prevista en el artículo 19 constitucional, en contraste con la prisión preventiva justificada. El análisis se limitará al contexto jurídico mexicano, con énfasis en el periodo posterior a la reforma constitucional de 2019, que amplió el catálogo de delitos sujetos a esta medida. No se abordarán otros tipos de medidas cautelares no privativas de libertad, ni se analizará de manera profunda la prisión preventiva en sistemas comparados, salvo como referencia puntual.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

La investigación se concentrará en los efectos jurídicos sobre la presunción de inocencia, el acceso a la justicia, la independencia judicial y el impacto sobre el gasto público carcelario.

V. Marco teórico y conceptual de referencia

1. La presunción de inocencia como pilar estructural del proceso penal

La presunción de inocencia es una garantía esencial del Estado de derecho. En México se encuentra consagrada en el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución, y se nutre del bloque de constitucionalidad a través del artículo 1º.

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

[...]

[...]



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

En el ámbito internacional, su reconocimiento se encuentra en el artículo 14.2 del (Unidas, 1966)

Artículo 14

1. [...]

2. Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.

3 a 7 [...]

Así como en el artículo 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Americanos, 1969).

Artículo 8. Garantías Judiciales

1. [...]

2. *Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad.* Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

- a) Derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;
- b) Comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;
- c) Concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;
- d) Derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;
- e) Derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

- f) Derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;
- g) Derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y
- h) Derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

3 a 5 [...]

La propia Suprema Corte de Justicia de la Nación sentó un precedente trascendental en materia de debido proceso y presunción de inocencia, equiparable —por su relevancia estructural— al que estableció la Corte Suprema de Estados Unidos con los derechos de Miranda. En el Amparo Directo en Revisión 517/2011 (Amparo Directo en Revisión, 2013), la Corte mexicana definió por primera vez de manera robusta y vinculante el contenido sustantivo de la presunción de inocencia, reconociendo que su vulneración puede producir un efecto corruptor capaz de invalidar todo el proceso penal.

“5. El derecho fundamental a la presunción de inocencia.

El reconocimiento del derecho a la presunción de inocencia por el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comporta un cambio esencial en la naturaleza de esta regla básica de la ordenación de un proceso penal. Una vez consagrada constitucionalmente, la presunción de inocencia ha dejado de ser un principio general del derecho que ha de informar la actividad judicial (*in dubio pro reo*) para convertirse en un derecho fundamental que vincula a todos los poderes públicos y que es de aplicación inmediata

Así las cosas, la presunción de inocencia, además de constituir un principio o criterio informador del ordenamiento procesal penal, es ante todo un derecho fundamental.

[...]



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

La Corte Interamericana ha destacado la importancia del derecho a la presunción de inocencia al señalarlo como un fundamento de las garantías judiciales, según el cual las personas deben ser consideradas inocentes hasta que se acredite plenamente su culpabilidad.

En el mismo sentido, la Corte Interamericana ha sostenido que “el derecho a la presunción de inocencia es un elemento esencial para la realización efectiva del derecho a la defensa y acompaña al acusado durante (todo el) proceso hasta que una sentencia condenatoria que determine su culpabilidad quede firme, (de modo que este) derecho implica que el acusado no debe demostrar que no ha cometido el delito que se le atribuye, ya que el onus probandi corresponde a quien acusa”.

Así las cosas, a través de la consagración de este principio se entiende que la eficacia del proceso penal deriva ahora de su carácter de medio civilizado de persecución y represión de la delincuencia. Civilizado en tanto respeta los derechos fundamentales de los individuos, lo que convierte al proceso penal en un proceso con todas las garantías, lo cual es la aspiración del constituyente al establecer todos los derechos de defensa.

La naturaleza y alcances del derecho fundamental a la presunción de inocencia determinan una configuración compleja en su contenido, pues influyen con notoria eficacia tanto en el tratamiento que debe darse al imputado antes y durante el desarrollo del procedimiento, como en la actividad probatoria que se practique con el objeto de demostrar su culpabilidad, sin dejar de lado su singular trascendencia en el contexto general de todo el proceso penal. Así, de la presunción de inocencia es posible predicar que tiene, básicamente, un triple significado: como regla de tratamiento respecto al individuo, como regla probatoria y como regla de juicio o estándar probatorio en el proceso.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

[...]

[...] existe otra vertiente de la presunción de inocencia que ha sido menos estudiada y que en nuestro caso reviste una importancia capital: *la presunción de inocencia como regla de trato en su vertiente extraprocesal*

Esta faceta de la presunción de inocencia constituye un derecho fundamental a recibir la consideración y el trato de no autor o no partícipe en hechos de carácter delictivo o análogos a éstos y determina, por ende, el derecho a que no se apliquen las consecuencias o los efectos jurídicos anudados a hechos de tal naturaleza . En pocas palabras, la Constitución no permite condenas anticipadas.

[...]

La prisión preventiva oficiosa: excepción convertida en regla

La figura de la prisión preventiva oficiosa fue incorporada al texto constitucional mediante la reforma publicada el 18 de junio de 2008 en el Diario Oficial de la Federación, como parte del llamado “nuevo sistema de justicia penal acusatorio”. En dicha reforma, el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue modificado para establecer que, en ciertos delitos considerados graves, el juez debería imponer la prisión preventiva de manera automática, sin análisis individualizado de necesidad, proporcionalidad o riesgo procesal. Esta disposición supuso una excepción estructural al principio de presunción de inocencia y significó la constitucionalización de una medida cautelar de aplicación preceptiva:

ARTÍCULO 19: [...]

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.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, 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.

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

Posteriormente, en la reforma del 12 de abril de 2019, el listado de delitos sujetos a prisión preventiva oficiosa fue ampliado, extendiendo su aplicación a tipos penales como el uso de programas sociales con fines electorales, corrupción, robo de transporte de carga y delitos fiscales, entre otros, consolidando un enfoque cada vez más regresivo en materia de libertades procesales.

Esta figura fue diseñada, según la exposición de motivos (Cámara de Diputados, 2007), para limitar los abusos que hasta entonces se cometían bajo el esquema de delitos graves, utilizados de forma expansiva por el legislador ordinario para restringir el acceso a la libertad provisional. El nuevo modelo se justificó bajo los principios de subsidiariedad, excepcionalidad, proporcionalidad y control judicial, con la intención de preservar la presunción de inocencia y evitar el uso excesivo de la prisión preventiva. Sin embargo, en la práctica, esta lógica fue rápidamente desbordada: la lista de delitos sujetos a prisión preventiva oficiosa se amplió en 2019, y su aplicación se ha mantenido como regla general en lugar de excepción. Lo que nació como un mecanismo de contención institucional, terminó consolidando una medida automática, sin juicio de necesidad ni proporcionalidad, que sigue generando la reclusión prolongada de miles de personas sin sentencia en el país.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Los diputados iniciantes estiman indispensable limitar el uso de la prisión preventiva a los casos en que sea estrictamente necesario, por lo que plantean hablar de medidas cautelares, a fin de que quede claro el sentido no sólo de la prisión preventiva, sino de toda medida restrictiva de derechos aplicada al inculpado antes de dictarle sentencia, entre ellos el hecho de garantizar la comparecencia del imputado a juicio, el desarrollo de la investigación y proteger a la víctima, a los testigos o a la sociedad; sugieren establecer expresamente el principio de excepcionalidad de la prisión preventiva y contemplarle como una medida de ultima ratio...

Sugieren que la gravedad del delito se mida en función de la pena y no por un listado arbitrario de delitos, prisión preventiva [...]

Por cuanto hace a las medidas cautelares, la más drástica, es decir la prisión preventiva, suele ser empleada como regla, el mismo muestreo arroja una cifra alarmante: el 82 por ciento de los procesados lo está por delitos patrimoniales y por montos menores a 5 mil pesos. Ello, además de la evidente afectación que genera al imputado, también se traduce en la afectación de su entorno social más cercano y a la inevitable vulneración de otras importantes garantías.

[...] La prisión preventiva sólo procederá cuando ninguna otra medida cautelar sea suficiente para el logro de los propósitos indicados.

Este nuevo diseño es acorde con el principio de presunción de inocencia. Diversos procesalistas clásicos y contemporáneos han hecho notar, con razón, la inevitable antinomia que supone afectar los derechos de las personas sometiéndolas a prisión preventiva, sin que antes se haya derrotado su presunción de inocencia en un juicio en el que se respeten todas las garantías del debido proceso. La antinomia es de por sí insalvable, pero para paliarla en alguna medida se prevé que la procedencia de tales afectaciones sea excepcional.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

[...]

Cuando por primera vez se creó el sistema de delitos graves para la procedencia de la libertad provisional bajo caución, se tenía el propósito de que éstos fueran excepcionales. No obstante, la experiencia estatal y federal ha mostrado que este sistema excepcional ha colonizado el resto del ordenamiento. Hoy por hoy existe un enorme abuso de la prisión preventiva, toda vez que la mayoría de los delitos están calificados como graves por la legislación ordinaria. Con la finalidad de superar este estado de cosas se impone que sea la propia Constitución la que determine aquellos casos excepcionales, para los que bastará acreditar el supuesto material para que en principio proceda la prisión preventiva.

El propio artículo 19 constitucional establece la posibilidad de que los ordenamientos procesales de las entidades federativas y de la Federación, incorporen una excepción al diseño normativo de las medidas cautelares y de la prisión preventiva recién explicado. Se prevé que el juez aplique prisión preventiva para los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios especialmente 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, si el ministerio público logra acreditar, en audiencia, las condiciones exigidas para vincular a proceso por esos delitos.

En 2019, el Congreso de la Unión —entonces con mayoría del partido Morena— aprobó una reforma al artículo 19 constitucional que amplió considerablemente el catálogo de delitos sujetos a prisión preventiva oficiosa. Esta decisión legislativa se presentó como una respuesta al aumento en los índices de criminalidad y violencia, pese a que ya existía evidencia acumulada de los efectos negativos de dicha figura desde su incorporación en 2008. Lejos de fortalecer el sistema acusatorio o mejorar



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

la eficacia institucional en el combate al delito, la reforma de 2019 profundizó una estrategia penal contradictoria: por un lado, se proclamaba una política criminal de “abrazos, no balazos”, y por otro, se endurecían los instrumentos legales de coerción procesal, trasladando al derecho penal la carga de suplir las deficiencias estructurales del Estado en materia de seguridad y justicia.

En términos prácticos, esta expansión del catálogo funcionó como un subsidio simbólico frente a la incapacidad real del aparato estatal para investigar y sancionar delitos de manera efectiva. En lugar de consolidar las garantías del nuevo sistema acusatorio, se optó por la ampliación de una medida que opera de forma automática, que prescinde de control judicial real y que —en los hechos— convierte la prisión preventiva en una pena anticipada. Con ello, no solo se vació de contenido la presunción de inocencia, sino que se institucionalizó una regresión en materia de libertades procesales bajo el discurso del combate a la impunidad. Esta afirmación se corrobora con el contenido del dictamen de la revisora de la minuta aprobada por el Senado en 2019:

La problemática que plantea esta iniciativa es el repunte de la violencia en todos los sectores sociales, debido a las deficiencias en materia de prisión preventiva de oficio y vinculación a proceso, así como las necesarias para resolver las contradicciones con el régimen de excepción para la delincuencia organizada y de otros delitos conexos. Por lo que es este contexto es necesario emprender acciones que permitan inhibir los delitos relacionados con armas de fuego, pues de las tareas fundamentales del Estado es salvaguardar la seguridad de los ciudadanos.

[...]

De igual manera, esta dictaminadora considera que debido a la coyuntura de violencia, impunidad e inseguridad que afecta a las personas en todo el territorio nacional desde hace más de una década, y que ha rebasado el espíritu garantista del nuevo sistema de justicia penal, es que el Estado mexicano debe contar con los mayores instrumentos para proteger los derechos de la



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

*sociedad y generar un ambiente de certidumbre. Además de buscar **disminuir la alta incidencia en la comisión de algunas conductas delictivas**, altamente lesivas para las víctimas o bien para las mismas instituciones.*

*Lo anterior tiene como finalidad atender de manera eficaz la problemática de, impunidad e inseguridad, en el que hoy en día está inmerso nuestro país y el Estado mexicano. Situación que ha generado millones de víctimas, que es la misma población mexicana, ante los delitos de corrupción, uso indebido de los programas sociales y en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos. **Esto, sin que haya algún castigo o sanción a los responsables.***

[...]

Esta dictaminadora también es consciente e informada de que diferentes organismos de la sociedad mexicana e internacional consideran que el incremento del catálogo de delitos que ameriten prisión preventiva oficiosa, afectan la esfera jurídica de las personas. Y desde esa perspectiva, aseguran que esa tendencia es violatoria de la presunción de inocencia, debido proceso, seguridad jurídica, independencia judicial, igualdad, integridad de las personas y el principio de progresividad de los derechos humanos, principalmente.

[...]

*No obstante, a ello, esta comisión dictaminadora, en relación a la Minuta de mérito ha considerado el mínimo posible de afectación a esa perspectiva respetable y legítima de los derechos humanos, **debido a que se pondera que la situación en México es de emergencia y se justifica, debido a que se encuentra en un entredicho de su propia naturaleza de Estado constitucional de derecho y de sus instituciones, salvaguardar la integridad de su pueblo y sacar a la corrupción de las instituciones.***



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

En ese sentido, Guillermo Raúl Zepeda Lecuona ha sostenido que “realmente la prisión preventiva es un subsidio a las insuficiencias e ineficiencias de la investigación criminal, que en nada abona a la seguridad ciudadana. La Corte Interamericana ya condenó al Estado mexicano por esta figura contraria a los derechos humanos y a la racionalidad. Todas las autoridades del país deben acatar este fallo y orientarse a resolver los desafíos del sistema penal y no subsidiar sus deficiencias” (Guillermo, 2025).

VI. Hipótesis

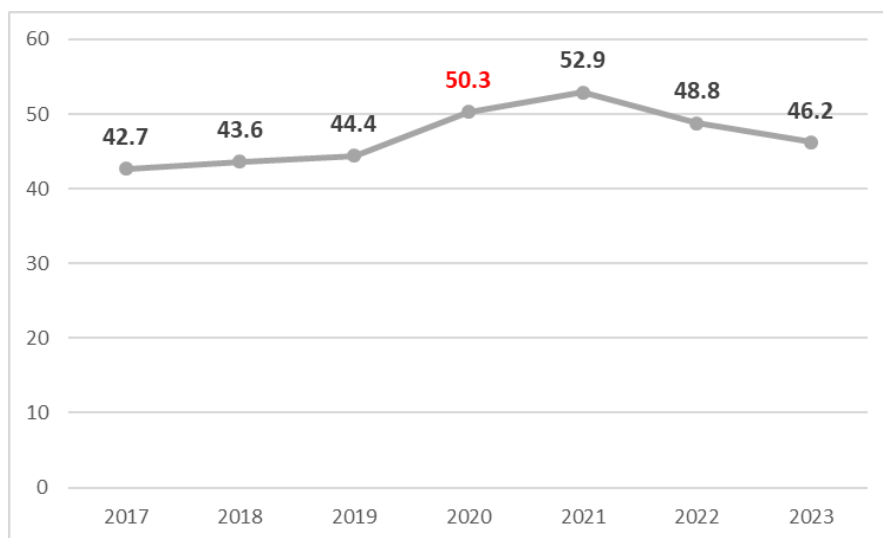
La prisión preventiva oficiosa en México, al aplicarse de forma automática por mandato constitucional, vulnera el principio de presunción de inocencia, es incompatible con los estándares internacionales de derechos humanos, contribuye a la sobrepoblación penitenciaria y genera un uso ineficiente del gasto público destinado al sistema penal.

VII. Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis

Desarrollo del tema.

Estadísticas sobre prisión preventiva

Gráfica del porcentaje de personas en prisión preventiva por año



*** Gráfico realizado con datos de INEGI



Tabla de personas en prisión por estatus jurídico

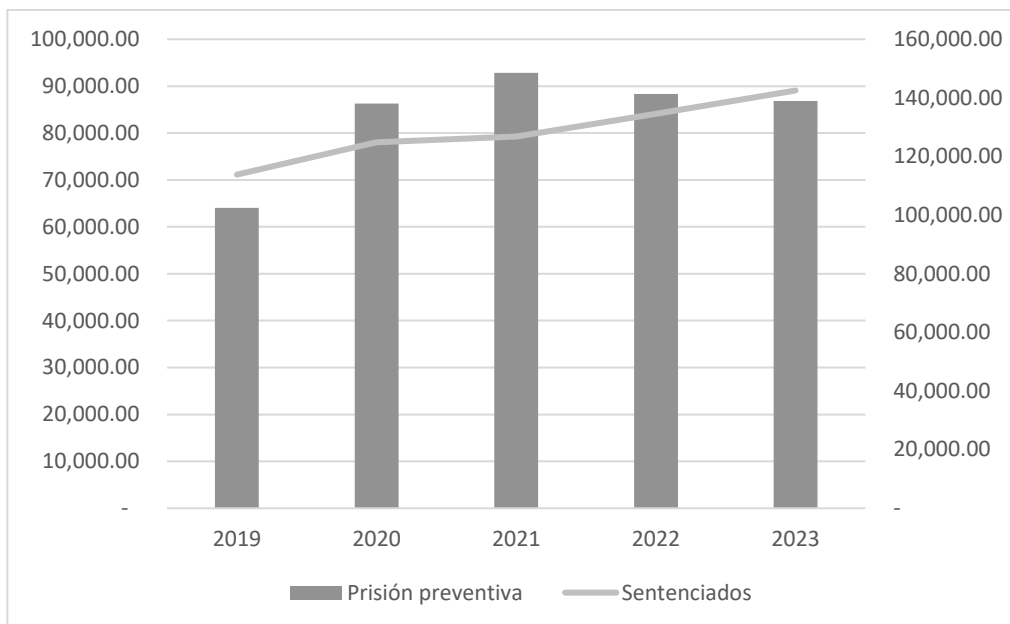
	2019	2020	2021	2022	2023
Prisión preventiva	64079	86302	92856	88345	86852
Sentenciados	32980	30388	25737	23649	17199
Sentencia ejecutoriada	80855	94464	101137	110954	125312
No especificado	NA	NA	NA	3129	3810
Prisión preventiva oficiosa	NA	NA	NA	23.80%	44.40%

Los datos sobre la población penitenciaria en México entre 2019 y 2023 revelan una contradicción profunda entre el diseño normativo del sistema penal acusatorio y su implementación real. Durante este periodo, el número de personas en prisión preventiva ha superado sistemáticamente a la cantidad de personas con sentencia, lo cual expone una lógica procesal que privilegia la reclusión automática por encima de la resolución de los casos. A pesar de las reformas de 2008 que buscaban construir un modelo basado en la excepcionalidad de las medidas cautelares, el sistema penal mexicano ha consolidado un esquema donde más del 30 % de la población privada de la libertad permanece sin condena, en condiciones que, en los hechos, equivalen a una pena anticipada.

Gráfico de porcentajes de personas en prisión por estatus jurídico



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL



*** Gráfico realizado con datos de INEGI

Este fenómeno no es accidental, sino expresión de una política criminal regresiva, cuyo núcleo no ha sido la eficacia investigativa ni la consolidación de capacidades judiciales, sino el encarcelamiento como respuesta simbólica frente a la presión social e institucional. La reforma de 2019 que amplió el catálogo de delitos sujetos a prisión preventiva oficiosa agravó esta tendencia: en 2023, el 44.4 % de quienes están en prisión preventiva lo están bajo esta figura automática, sin juicio de necesidad, proporcionalidad o individualización. Esta cifra revela que el Estado no ha utilizado la prisión preventiva como mecanismo excepcional de contención, sino como eje estructural de una justicia penal que gestiona el conflicto social a través del encierro, profundizando así las desigualdades y debilitando el principio de presunción de inocencia.

Análisis de resultados por nivel educativo (2019–2023)

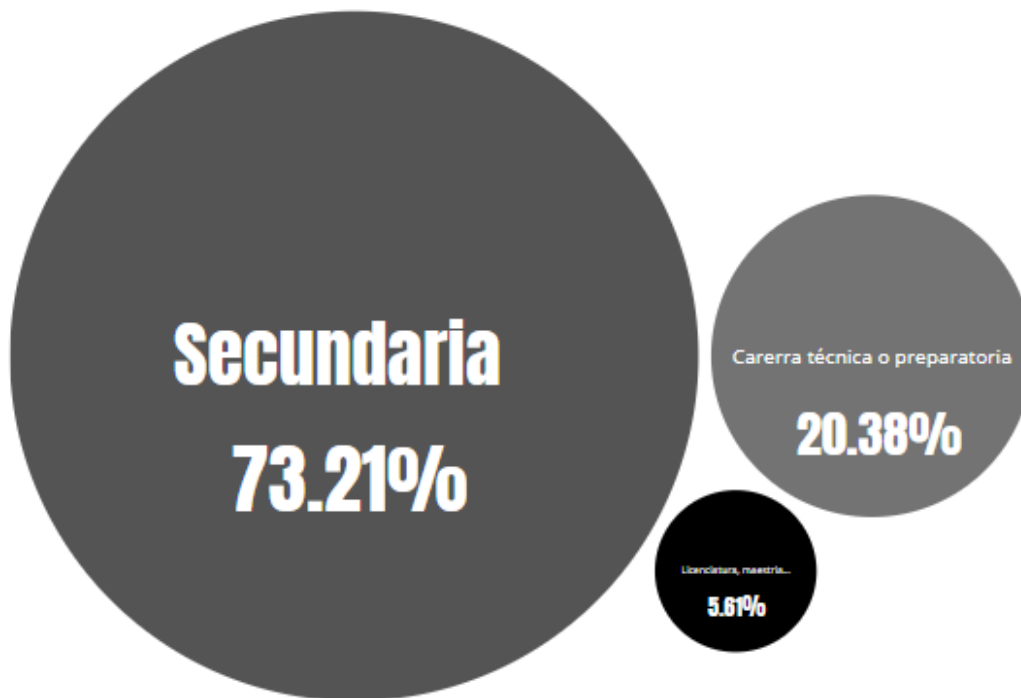
La prisión preventiva oficiosa ha contribuido al incremento sostenido del número de personas privadas de la libertad sin sentencia, afectando de forma desproporcionada a personas en situación de pobreza y otros grupos vulnerables.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

	2019	2020	2021	2022	2023
Doctorado	0.4	0.2	0.2	0.35	0.15
Maestría	0.1	0.15	0.1	0.2	0.2
Licenciatura	3.7	5.35	5.45	5.85	5.65
Carrera técnica	2.7	3.4	3.75	3.4	3.7
Preparatoria	13.9	16.7	18.65	17.45	18.25
Secundaria	37.6	39.15	39.75	41.75	40.75
Prescolar-primaria	32.5	29	27.55	26.75	25.95
Ninguno	6.1	5.55	4.2	4.35	5.1

Gráfico de porcentajes de personas por nivel educativo



*** Gráfico realizado con datos de INEGI

Los datos de escolaridad de la población penitenciaria entre 2019 y 2023 reflejan con claridad el perfil estructural de exclusión que atraviesa al sistema penal mexicano. Las cifras muestran que las personas con nivel de secundaria y primaria o preescolar concentran sistemáticamente el mayor porcentaje de población privada de la libertad: en 2019, el 70.1 % de los internos tenía como máximo ese nivel



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

educativo; en 2023, la proporción sigue siendo alarmantemente alta con un 66.7 %. Este dato es particularmente significativo si se toma en cuenta que se trata, en su mayoría, de personas con baja escolaridad, sin acceso efectivo a defensas técnicas ni recursos institucionales para enfrentar el proceso penal.

En contraste, los porcentajes de personas con licenciatura o estudios de posgrado (maestría y doctorado) se mantienen por debajo del 6 % durante todo el periodo analizado. En 2023, únicamente el 5.65 % tenía una licenciatura, mientras que quienes contaban con maestría o doctorado apenas alcanzaban el 0.35 % en conjunto. La tendencia es clara: el sistema de justicia penal, y en particular la prisión preventiva, recae desproporcionadamente sobre sectores social y económicamente vulnerables.

Estos datos refuerzan empíricamente una de las críticas centrales a la prisión preventiva oficiosa: su aplicación masiva, automática y sin control judicial efectivo se traduce en un castigo anticipado que recae, casi sin excepción, sobre quienes tienen menos posibilidades de defenderse en condiciones de igualdad procesal.

Presupuesto ejercido en millones de pesos

2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
20036.4	29427.5	38512.5	37982.9	32091.7	47385	39631.6

*Censos penitenciarios INEGI



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL



*** Gráfico realizado con datos de INEGI

Los datos presupuestales entre 2017 y 2023 muestran una tendencia de crecimiento sostenido en el gasto vinculado al sistema de justicia penal, con altibajos significativos que revelan decisiones de política pública más reactivas que planificadas. En 2017 el gasto reportado fue de 20,036.4 millones, cifra que prácticamente se duplicó en dos años, alcanzando los 38,512.5 millones en 2019. Esta alza coincide con el periodo inmediatamente posterior a la implementación plena del sistema penal acusatorio y con la reforma constitucional que amplió el catálogo de delitos sujetos a prisión preventiva oficiosa.

En 2020, el gasto se estabilizó ligeramente por debajo del año anterior (37,982.9 millones), una posible consecuencia del impacto presupuestal derivado de la pandemia de COVID-19. Sin embargo, para 2022 se registra un nuevo pico de 47,385 millones, el más alto del periodo, seguido de una reducción en 2023 a 39,631.6 millones. Esta oscilación revela un patrón de gasto que no responde a indicadores de eficiencia ni a mecanismos estructurados de evaluación de impacto. Lo verdaderamente problemático es que este aumento del gasto no se ha traducido en una mejora sustantiva en las condiciones del sistema penitenciario ni en una disminución del uso desproporcionado de la prisión preventiva. Por el contrario, la expansión presupuestal coincide con el uso sostenido de medidas cautelares

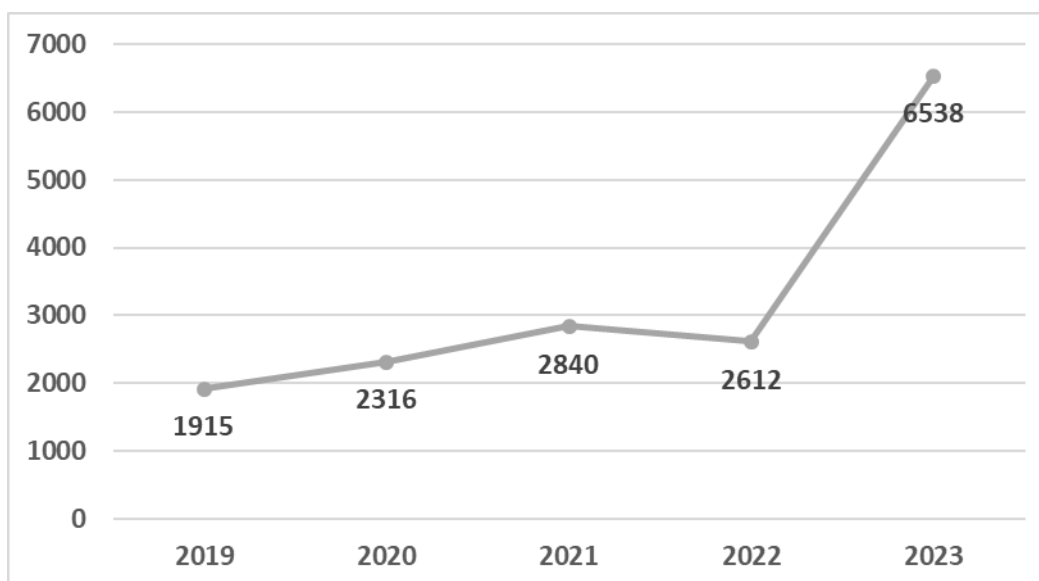


PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

privativas de la libertad que afectan mayoritariamente a personas sin sentencia, con baja escolaridad y en situación de vulnerabilidad social. El incremento de recursos, entonces, no ha ido acompañado de una transformación institucional orientada a reducir la prisión como medida cautelar, sino más bien a sostenerla como mecanismo central de control social.

Incidentes violentos

Gráfico de número de incidentes por año, cometidos en centros de reclusión



*** Gráfico realizado con datos de INEGI

Los datos sobre incidentes en centros penitenciarios muestran una tendencia preocupante de deterioro progresivo en las condiciones de gobernabilidad y seguridad dentro del sistema carcelario. Mientras que en 2019 se registraron 1,915 incidentes, en 2023 la cifra se disparó a 6,538, lo que representa un incremento de más del 240 % en solo cinco años. Esta escalada refleja no solo un fracaso en la administración penitenciaria, sino también la saturación de un sistema que ha sido desbordado por el uso excesivo y automático de la prisión preventiva, muy probablemente por su modalidad oficiosa.

El aumento de incidentes —riñas, motines, fugas, violaciones de derechos humanos— es el síntoma más evidente de una política penal desbordada, que lejos



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

de proteger a la sociedad, expone tanto a internos como al propio personal penitenciario a un ambiente de inseguridad estructural.

La Corte Interamericana derechos humanos, la prisión preventiva oficiosa y el Caso Daniel García Rodríguez y Reyes Alpízar Ortiz vs. México (2021–2023)

La jurisprudencia interamericana ha sido igualmente clara (Caso Daniel García Rodríguez y Reyes Alpízar Ortiz vs. México, 2023). En este caso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos realizó un análisis de dos figuras previstas en la legislación penal mexicana: el arraigo y la prisión preventiva oficiosa. Respecto de esta última, señaló que fue aplicada a las víctimas conforme al artículo 319 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México de 2000, y posteriormente respaldada constitucionalmente a partir de su incorporación en el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la reforma de 2008.

La Corte fue clara en su determinación de que tanto el artículo 319 del Código estatal como el artículo 19 constitucional, en su redacción reformada, resultan incompatibles con los estándares del derecho internacional de los derechos humanos. En su análisis, advirtió que dichos preceptos no establecen las finalidades legítimas de la prisión preventiva, omiten toda referencia a los peligros procesales concretos que justificarían su imposición, y prescinden de una evaluación judicial sobre la necesidad y proporcionalidad de la medida frente a otras menos gravosas. En consecuencia, esta regulación elimina cualquier posibilidad real de control judicial efectivo, limita sustancialmente la función del juez y convierte la aplicación de la prisión preventiva en un acto automático, exento de contradicción procesal o escrutinio jurisdiccional.

En ese sentido, la Corte concluyó que estas normas contienen disposiciones que, por su propia naturaleza, son contrarias a los derechos protegidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en particular:



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

164. La Corte considera que en el presente caso ***fue aplicada la figura de la prisión preventiva de conformidad con lo establecido en la Constitución mexicana*** y lo dispuesto en el Código de Procedimientos Penales para el Estado de México de 2000. *En ese sentido, el auto formal de prisión de 16 de abril de 2002 del Juez Quinto Penal que dispuso la prisión preventiva de Daniel García Rodríguez, así como la decisión de 30 de noviembre de 2002 del mismo juzgado mediante la cual se dispuso la prisión preventiva de Reyes Alpízar Ortiz se basaron en el artículo 19 de la Constitución vigente en el año 2002 y en el Código de Procedimientos Penales para el Estado de México de 2000 que preveía la posibilidad de otorgar la libertad provisional de la persona procesada bajo caución, salvo cuando se trata de “delitos graves” (artículo 319); mientras que otras decisiones posteriores que revisaron esas medidas cautelares privativas de la libertad se basaron también en la versión revisada del artículo 19 de la Constitución mexicana que dispone la llamada prisión preventiva oficiosa (como por ejemplo la decisión de 24 de noviembre de 2011 del Juzgado Quinto Penal de Primera Instancia, supra párr. 81). De conformidad con lo anterior, corresponde que esta Corte analice la compatibilidad de la figura de la prisión preventiva contenida en el artículo 19 de la Constitución mexicana, tanto en la redacción que tenía cuando las presuntas víctimas fueron objeto de la medida cautelar, como en la redacción reformada en el año 2008, con la Convención Americana. Además, corresponde analizar la figura de la prisión preventiva en el Código de Procedimientos Penales para el Estado de México de 2000.* [...]

166. Del mismo modo, la redacción de ese artículo 19 de la Constitución luego de la reforma del año 2008 agregó un segundo párrafo a continuación del mencionado supra en el que se establece que el “Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

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”.

[...]

168. En lo que se refiere a la privación a la libertad sin condena en el marco de un proceso penal, tal como lo establecía el artículo 319 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México de 2000, el Tribunal constata que la norma aludida se refiere únicamente a la concurrencia de los presupuestos materiales, es decir al hecho punible y a la participación del imputado, así como a la gravedad del delito que se le está atribuyendo. ***La norma no hace referencia a las finalidades de la prisión preventiva, ni a los peligros procesales que buscaría precaver, ni tampoco a la exigencia de hacer un análisis de la necesidad de la medida frente a otras menos lesivas para los derechos de la persona procesada, como lo serían las medidas alternativas a la privación a la libertad. Por lo tanto, tal como está concebida, la prisión preventiva no tiene finalidad cautelar alguna y se transforma en una pena anticipada.***

169. En el mismo sentido, esta Corte constata que el artículo 19 reformado de la Constitución mexicana, el cual establece que la autoridad judicial “ordenará la prisión preventiva, oficiosamente” para ciertos delitos, adolece de las mismas problemáticas que fueron señaladas para el artículo 319 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México de 2000.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

170. En ambas disposiciones legales, **la preceptividad del instituto, además, limita el rol del juez afectando su independencia (porque carece de margen de decisión) y supone un acto que deviene exento de todo control real, al tener por motivación la mera aplicación de la norma constitucional, impidiendo al imputado controvertir los hechos o discutir el fundamento.**

171. En suma, de la lectura del artículo 319 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México de 2000, y **del artículo 19 de la Constitución, cuando se trata de un proceso penal por un delito que conlleva sanciones privativas a la libertad, pareciera que, una vez comprobados los supuestos materiales, basta con verificar que se le tomó la declaración a la persona procesada (o que conste que se rehusó a declarar) para que se aplique la prisión preventiva.** De ese modo, el referido artículo establece preceptivamente la aplicación de la prisión preventiva para los delitos que revisten cierta gravedad una vez establecidos los presupuestos materiales, sin que se lleve a cabo un análisis de la necesidad de la cautela frente a las circunstancias particulares del caso. A fin de cuentas, nos encontramos frente a un tipo de prisión preventiva automática o de oficio cuando se imputan ciertos delitos sin que las autoridades tengan la posibilidad de determinar la finalidad, la necesidad o la proporcionalidad de la medida cautelar en cada caso.

172. Por otra parte, se podría también analizar si la prisión preventiva oficiosa dispuesta en el artículo 19 constitucional vulnera el principio de igualdad y no discriminación establecido en el artículo 24 de la Convención Americana puesto que el mismo introduce un trato diferente entre las personas imputadas por determinados delitos con respecto a las demás. A este respecto, el Tribunal ha establecido que **los Estados deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación de iure o de facto.** Asimismo, en caso



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

de que el trato discriminatorio se refiera a una protección desigual de la ley interna o su aplicación, el hecho debe analizarse a la luz del artículo 24 de la Convención Americana en relación con las categorías protegidas por el artículo 1.1 de la Convención. **La Corte recuerda que una diferencia de trato es discriminatoria cuando la misma no tiene una justificación objetiva y razonable**, es decir, cuando no persigue un fin legítimo y no existe una relación razonable de proporcionalidad entre los medios utilizados y el fin perseguido.

173. En el caso de la prisión preventiva oficiosa, el trato diferenciado puede verificarse en el hecho de que quienes están imputados de cometer ciertos delitos no tendrán posibilidad de controlar ni de defenderse adecuadamente de la medida toda vez que hay un mandato constitucional que impone preceptivamente la medida cautelar privativa de la libertad. Sobre ese punto, es preciso recordar que el artículo 8.2 de la Convención estipula que, durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a distintas garantías mínimas del debido proceso. Para este Tribunal, es claro que la aplicación automática de la prisión preventiva oficiosa sin considerar el caso concreto y las finalidades legítimas para restringir la libertad de una persona, así como su situación diferencial respecto de otros que, también al ser imputados por delitos, no están comprendidos en el elenco del artículo 19 de la Constitución mexicana, supone necesariamente una lesión al derecho a la igualdad ante la ley vulnerando el artículo 24 de la Convención Americana, y a gozar, en plena igualdad, ciertas garantías del debido proceso vulnerando el artículo 8.2 de dicho instrumento.

174. Por estos motivos, este Tribunal encuentra que el artículo 319 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México de 2000 y 19 de la Constitución de acuerdo a su texto reformado en el año 2008, los cuales fueron aplicados en el presente caso (supra párr. 164),



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

contenían cláusulas, y siguen conteniendo en el caso del artículo 19 de la Constitución, que, per se, resultaban contrarias a varios derechos establecidos en la Convención Americana. Esos serían los derechos a no ser privado de la libertad arbitrariamente (art. 7.3), al control judicial de la privación de la libertad (art. 7.5), a la presunción de inocencia (art. 8.2), y a la igualdad y no discriminación (artículo 24). En esa medida, la Corte concluye que el Estado vulneró esos derechos, en relación con la obligación de adoptar disposiciones de derecho interno establecida en el artículo 2 de dicho tratado, en perjuicio de Daniel García Rodríguez y Reyes Alpízar Ortiz.

[...]

295. En lo que se refiere a la prisión preventiva oficiosa, artículo 19 de la Constitución mexicana que había incorporado en el año 2008 la figura de la prisión preventiva oficiosa, fue modificada en el año 2019 para incorporar más delitos a la lista de los delitos para los cuales se deberá aplicar esa figura. Su redacción actual es la siguiente: [...] 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 abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, 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.

296. En ese sentido, el Tribunal nota que algunos de los aspectos contrarios a la Convención Americana que habían sido señalados en el Capítulo de Fondo (supra párrs. 164 a 174), aún persisten y fueron incluso ampliados en las normatividades ulteriores. Esos aspectos serían: a) no se hace referencia a las finalidades de la prisión preventiva, ni a los peligros procesales que buscaría precaver; b) tampoco deja la posibilidad de ponderar la aplicación de la medida cautelar a través de un análisis la necesidad de la misma frente a otras medidas menos lesivas para los derechos de la persona procesada como lo serían las medidas alternativas a la privación a la libertad, y c) se -77- establece preceptivamente la aplicación de la prisión preventiva para los delitos que revisten cierta gravedad una vez establecidos los presupuestos materiales sin que se lleva a cabo un análisis de la necesidad de la cautela frente a las circunstancias particulares del caso.

297. En cuanto a las disposiciones relacionadas con la libertad provisional y la libertad bajo caución contenidas en el artículo 319 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México de 2000 han sido reformadas y en lugar de ellas, el artículo 194 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México en vigencia (reformado en el año 2009), establece que: Artículo 194. Procede la prisión preventiva en los siguientes casos: A. De oficio: I. Cuando se trate de los delitos de homicidio doloso, violación y secuestro, y su comisión en grado de tentativa; II. Los delitos cometidos con medios violentos, siempre que se ocasionen daños graves en la integridad física de las personas, así como los cometidos con armas, explosivos



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

u otros que por su naturaleza puedan generar peligro; y III. En los siguientes delitos contra el libre desarrollo de la personalidad previstos en el Código Penal del Estado: a) El del artículo 204 fracciones I, II, III; b) El de pornografía de menores e incapaces contenidos en el artículo 206, fracciones I, II y IV; y c) Trata de personas. IV. Los previstos como graves en las Leyes Generales. [...].

c) Conclusión

[...]

301. Por otra parte, en lo que se refiere a la figura de la prisión preventiva oficiosa, esta Corte ordena al Estado, como lo ha hecho en otros casos, adecuar su ordenamiento jurídico, incluyendo sus disposiciones constitucionales, para que sea compatible con la Convención Americana. Para tales efectos, el Estado deberá tomar en consideración lo indicado en los párrafos 154 a 163, y 184 de la presente Sentencia, en donde se establecen los requisitos que deben cumplir las medidas de esa naturaleza para que sean compatibles con el referido tratado.

El análisis de la figura de la prisión preventiva oficiosa, tal como ha sido implementada y reformada en el sistema jurídico mexicano, revela no solo una regresión en términos de garantías procesales, sino un quiebre estructural en el pacto constitucional democrático. La Corte Interamericana de Derechos Humanos no solo dictaminó su incompatibilidad con el sistema convencional, sino que evidenció cómo su diseño institucional —basado en la automaticidad, la preceptividad y la eliminación del juicio judicial individualizado— contradice los principios fundamentales del Estado de derecho: la separación de poderes, la independencia judicial y la garantía de igualdad ante la ley.

En un régimen democrático, la privación de la libertad antes de sentencia solo puede justificarse mediante un control judicial riguroso, caso por caso, en función de riesgos procesales concretos. El esquema normativo vigente, por el contrario, opera



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

bajo una lógica punitiva anticipada, orientada más a satisfacer demandas mediáticas o percepciones de inseguridad que a preservar el núcleo de derechos fundamentales. En última instancia, la prisión preventiva oficiosa no solo vulnera el principio de presunción de inocencia; erosiona la legitimidad del sistema de justicia y debilita el orden constitucional al institucionalizar excepciones permanentes dentro del propio texto de la Constitución.

IV. Conclusiones

La investigación permite afirmar con evidencia empírica, normativa y jurisprudencial que la figura de la prisión preventiva oficiosa, tal como se encuentra prevista en el artículo 19 constitucional, vulnera de manera sistemática el principio de presunción de inocencia, el derecho al debido proceso y el principio de control judicial de toda medida restrictiva de libertad. Su carácter automático, fundado exclusivamente en la gravedad abstracta del delito, impide cualquier análisis individualizado por parte del juzgador y convierte a esta medida en una pena anticipada, sin condena ni debate contradictorio.

Asimismo, el análisis doctrinal y jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Corte Interamericana confirma que la prisión preventiva oficiosa carece de justificación jurídica objetiva y razonable, pues impone un trato diferenciado a personas imputadas por ciertos delitos sin permitirles impugnar la medida ni presentar argumentos en su defensa, en abierta contradicción con los artículos 7.3, 7.5, 8.2 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En este sentido, se trata de una medida que institucionaliza la desigualdad procesal y debilita el carácter democrático del sistema penal.

Esta afirmación ha sido respaldada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Daniel García Rodríguez y Reyes Alpízar Ortiz vs. México.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

El análisis de datos penitenciarios entre 2019 y 2023 confirma la existencia de una sobreutilización de la prisión preventiva. En ese periodo, más del 40 % de la población penitenciaria en México se mantuvo privada de su libertad sin sentencia, y casi la mitad de quienes se encontraban en prisión preventiva en 2023 estaban sujetos a esta medida bajo su modalidad oficiosa. Esta realidad contrasta abiertamente con los principios que deberían regir dicha figura: excepcionalidad, subsidiariedad y control judicial. A ello se suma el carácter estructuralmente excluyente de la medida, más del 65 % de las personas en prisión preventiva tienen solo nivel de secundaria o primaria, lo que demuestra que esta figura opera como mecanismo de contención social y no como medida procesal.

Desde la perspectiva presupuestaria, la expansión del gasto público destinado al sistema penitenciario —que alcanzó su punto máximo en 2022 con más de 47 mil millones de pesos— no ha producido mejoras en condiciones de reclusión ni ha reducido la sobrepoblación. Al contrario, ha subsidiado la continuidad de una política criminal regresiva, que canaliza recursos para sostener la privación anticipada de libertad sin fortalecer las capacidades de investigación ni los mecanismos alternativos de resolución. El aumento de incidentes violentos en centros penitenciarios entre 2019 y 2023, que pasaron de 1,915 a 6,538, es prueba del colapso institucional generado por esta medida.

Probable solución.

Con base en estos hallazgos, se propone la eliminación constitucional de la prisión preventiva oficiosa, acompañada de una reforma procesal integral que fortalezca las medidas cautelares sujetas a control judicial sustantivo, tomando en cuenta criterios de necesidad, proporcionalidad y peligrosidad procesal real. Igualmente, es indispensable reorientar el gasto público hacia políticas de investigación criminal, defensoría pública, justicia restaurativa y programas de reinserción, evitando seguir invirtiendo en un modelo punitivo que ha demostrado ser ineficiente y regresivo.



Nueva agenda de investigación

A partir de esta investigación, se abre una agenda futura con al menos tres posibles líneas:

- Evaluar el impacto territorial de la prisión preventiva oficiosa en contextos federales y estatales, considerando variables como entidad federativa, densidad penitenciaria y grado de marginación.
- Estudiar los efectos de la prisión preventiva sobre grupos vulnerables, particularmente mujeres, personas indígenas y personas con discapacidad, quienes enfrentan barreras adicionales para ejercer su derecho a la defensa.
- Analizar el derecho al voto desde la prisión preventiva.

En conclusión, la prisión preventiva oficiosa no solo representa una anomalía dentro del modelo acusatorio, sino una figura incompatible con el Estado constitucional de derecho. Su eliminación no es una cuestión de política criminal opcional, sino una obligación jurídica y democrática impostergable.



IX. Bibliografía

- Americanos, O. d. (22 de noviembre de 1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Obtenido de chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf
- Amparo Directo en Revisión, 517/2011 (Primera sala, Suprema Corte de Justicia 23 de enero de 2013).
- Cámara de Diputados. (2007). *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*. México.
- Cámara de Diputados. (2019). *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*. . México.
- Caso Daniel García Rodríguez y Reyes Alpízar Ortiz vs. México (Corte Interamericana de Derechos Humanos 25 de enero de 2023).
- Guillermo, Z. L. (08 de mayo de 2025). Prisión preventiva oficiosa. *Milenio*, págs. <https://www.milenio.com/opinion/guillermo-raul-zepeda-lecuona/laberinto-de-la-legalidad/prision-preventiva-oficiosa>.
- INEGI. (2016). *Censo Nacional de Gobierno*,. México.
- INEGI. (2017). *Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal y Estatales*. México.
- INEGI. (2018). *Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal y Estatales*. México.
- INEGI. (2019). *Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal y Estatales*. México.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

INEGI. (2020). *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020*. México.

INEGI. (2020). *Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal y Estatales*. México.

INEGI. (2022). *Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal y Estatales*. México.

INEGI. (2023). *Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal y Estatales*. México.

INEGI. (2024). *Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal y Estatales*. México.

Unidas, N. (16 de diciembre de 1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Obtenido de <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>