

# notasestratégicas

Número: 168, octubre de 2022

## Prisión preventiva oficiosa: primeros resultados a tres años de su implementación.

César Alejandro Giles Navarro

### Ideas clave

- > En los últimos dos años, la población penitenciaria del país creció un 13.4%, al pasar de 202,337 personas presas, en enero de 2020, a 229,621 personas recluidas en agosto de 2022.
- > Hoy en día, la prisión preventiva oficiosa se concibe como un instrumento indispensable de la estrategia de seguridad, sin embargo, los criterios jurisprudenciales más recientes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la SCJN apuntan más bien hacia su desaparición debido a la incompatibilidad de la prisión preventiva automática con los derechos humanos (libertad, debido proceso y presunción de inocencia).
- > Hasta el momento, no existe evidencia que compruebe la efectividad de la PPO para disminuir la incidencia delictiva.
- > Entre 2020 y 2021, creció el número de personas encarceladas por los delitos incorporados con la reforma constitucional en materia de prisión preventiva oficiosa de 2019. En la mitad de estos delitos, la incidencia delictiva también aumentó, lo que sugiere que el hecho de que haya más personas en la cárcel no garantiza que se cometan menos delitos.

### Introducción

El 12 de abril de 2019 se publicó la reforma constitucional en materia de prisión preventiva oficiosa (PPO), que amplió el catálogo de delitos en los que los jueces deben ordenar que las personas acusadas de cometer un delito vayan a la cárcel sin que exista una sentencia de por medio que acredite su culpabilidad.

Esta reforma se aprobó bajo la premisa de terminar con la llamada “puerta giratoria” que supuestamente permite a los criminales entrar y salir de la cárcel, buscando de este modo

“proteger a las víctimas y asegurar el buen manejo de las investigaciones de los delitos de mayor impacto cometidos en nuestro país” (Dictamen Senado 6/12/2018).

La prisión preventiva es una figura del derecho penal sumamente polémica. Por un lado, es bien sabido que en un Estado de derecho nadie puede ser privado de la libertad sin un juicio y que todos somos inocentes hasta que se demuestre lo contrario. Por el otro, se reconoce la posibilidad de que una persona acusada de un delito sea llevada a la cárcel sin haber sido declarada culpable.

En México existe una situación sui generis que promueve la confusión debido a que coexisten dos figuras reconocidas por el sistema jurídico: la prisión preventiva, que se puede ordenar de manera justificada por el ministerio público y la PPO, que se ordena por los jueces de manera automática en determinados delitos definidos expresamente por la Constitución.

Adicionalmente, múltiples estudios realizados en varias partes del mundo han comprobado que la prisión preventiva afecta a las personas más pobres que no tienen recursos económicos para pagar una fianza o un abogado (Berry, 2011, Comisión IDH, 2013 y Grau, 2018).

En virtud de las complicaciones y paradojas que le rodean, la prisión preventiva ha sido un tema de atención creciente en las sedes judiciales. En los últimos años, la Corte Internacional de Derechos Humanos ha establecido importantes precedentes sobre las características que debe reunir la prisión preventiva como medida cautelar

y no punitiva, sujeta a los principios de excepcionalidad, necesidad y proporcionalidad. Asimismo, ha señalado que la “prisión preventiva automática” es contraria a la Convención Americana de Derechos Humanos (casos: Suárez Rosero Vs. Ecuador, Carranza Alarcón Vs. Ecuador, Pollo y otros vs. Perú, Norín Catrimán y otros Vs. Chile, Hernández Vs. Argentina y Atenco Vs. México).

En hechos más recientes a nivel doméstico, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) analizó la constitucionalidad de la PPO, dejando abierta la posibilidad de eliminarla del orden jurídico nacional en un futuro próximo. El punto, como concluye el ministro Luis María Aguilar, es que “la prisión preventiva no puede traducirse en una pena anticipada y que, por el contrario, debe ser el último recurso disponible y excepcional para las autoridades de los Estados-Nación” (Aguilar, 2022).

Los problemas de la PPO no pasaron desapercibidos durante el debate de la reforma de 2019. Precisamente por ello, el artículo cuarto transitorio del decreto de la reforma constitucional estableció que, a partir de los cinco años cumplidos de su vigencia, la PPO tendría que evaluarse para determinar la continuidad de su aplicación.

En este tenor, la presente nota estratégica tiene por objeto aportar elementos para la evaluación de la PPO en nuestro país. Para ello, se analizan y comparan el número de personas privadas de la libertad por los delitos en los que comenzó a aplicar la PPO desde el 13 de abril de 2019 y la incidencia delictiva de estos delitos en los primeros tres años de implementación de la reforma aprobada en 2019. Las fuentes utilizadas para la obtención de estos datos fueron el Censo Nacional del Sistema Penitenciario del INEGI y los reportes de incidencia delictiva publicados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNP).

## 1. La reforma constitucional en materia de PPO

La ampliación de la PPO fue una de las primeras reformas constitucionales aprobadas al comienzo de la presente administración, alineada como parte de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (ENSP), la cual estableció el propósito de acabar con la llamada “puerta giratoria” que supuestamente permitía entrar y salir de la cárcel a los criminales, abonando a la percepción social de la impunidad (ENSP, DOF, 16/05/2019).

Hay que decir que la PPO no es nueva. Desde la reforma de 2008 que dio origen al sistema acusatorio, el artículo 19 de la Constitución instituyó dos modalidades de prisión preventiva en México:

- 1) Solicitada por el Ministerio Público. 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.
- 2) Ordenada por los jueces de manera oficiosa. Para los delitos graves establecidos desde la Constitución.

De este modo, el sistema penal mexicano reconoció un esquema de prisión preventiva en el que, por un lado, se reconoce como una medida cautelar cuya solicitud recae en el ámbito de las atribuciones del ministerio público, mientras que por el otro se le incorporó como una facultad de los jueces que se ejerce *por default*, es decir sin necesidad de actividad de parte interesada, en una serie de delitos enlistados en la

Constitución en vista de su gravedad y consecuencias nocivas para la sociedad.

Originalmente, los delitos contemplados para que el juez ordenara oficiosamente la prisión preventiva fueron: delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud, estos últimos determinados por la ley (DOF, 18/06/2008).

Posteriormente, el 14 de julio de 2011 se agregó el delito de trata de personas a este catálogo (14/07/2011).

Cabe apuntar que, desde los primeros años de la implementación del sistema acusatorio, las y los legisladores han tratado reiteradamente de incrementar el listado de delitos en los que aplica la PPO. Entre el 20 de octubre de 2009 y el 30 de septiembre de 2022, según datos del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (SIL), se presentaron en las cámaras del Congreso de la Unión 117 iniciativas para reformar el artículo 19 constitucional y la inmensa mayoría de estas se encaminaba a agregar más delitos en el catálogo de PPO, tales como la extorsión, los delitos electorales, delitos contra el medio ambiente, robo en sus diferentes modalidades, tan solo por nombrar algunos ejemplos.

En los primeros tres meses de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión se habían presentado al menos siete iniciativas en el Senado por parte de legisladoras y legisladores de todos los partidos políticos, todas ellas con el objeto de agregar diversos delitos al artículo 19 constitucional.

El 6 de diciembre de 2018, el pleno del Senado de la República discutió y aprobó el dictamen que contemplaba inicialmente agregar a los delitos de: abuso o violencia sexual contra menores, uso de programas con fines electorales, delitos de corrupción tratándose de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones; robo al transporte de carga, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos; desaparición forzada de personas y delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Durante la discusión en el pleno, la senadora Martha Lucía Micher Camarena presentó una reserva para incluir el delito de feminicidio, la cual fue aceptada e incorporada en el proyecto de decreto.

En el dictamen discutido por la asamblea senatorial se argumentaba que la prisión preventiva es una medida que, de acuerdo con los estándares internacionales en materia de derechos humanos, debe ser excepcional, proporcional y que no puede estar determinada por la gravedad del delito. También se reconoció que debe usarse como una medida cautelar y no punitiva atendiendo al principio de necesidad establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, según el cual:

En ocasiones especiales, el Estado puede ordenar la prisión preventiva cuando se cumpla con los requisitos necesarios para restringir el derecho a la libertad personas, existan indicios suficientes que permitan suponer razonablemente la culpabilidad de la persona sometida a un proceso y que sea estrictamente necesaria para asegurar que el acusado no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones ni eludir la acción de la justicia.

El dictamen fue aprobado por 91 votos a favor y 18 en contra. El proyecto de decreto estableció lo siguiente:

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. 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 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.

En los artículos transitorios se estableció que el decreto entraría en vigor el día siguiente a su publicación en el Diario Oficial de la Federación y otorgó un plazo de 90 días naturales para que el Congreso de la Unión aprobara las enmiendas necesarias para incluir en el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos

Penales, y demás ordenamientos correspondientes las hipótesis delictivas establecidas en el artículo 19 constitucional.

Otro aspecto que merece resaltarse es que en el artículo cuarto transitorio se estableció que la PPO tendría que evaluarse para determinar la continuidad de su aplicación, a partir de los cinco años cumplidos de la vigencia del decreto de la reforma constitucional.

En ese sentido, se precisó que dicha evaluación se llevaría a cabo conforme a los criterios del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la eficacia de esta medida cautelar y la eficiencia del sistema penal acusatorio, mediante informes emitidos por el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas, tomando en cuenta a los poderes judiciales respectivos, así como a las fiscalías o procuradurías correspondientes y organismos de protección de los derechos humanos. Para ello, se considerarían los siguientes elementos:

1. Desempeño eficaz de las Unidades Estatales de Supervisión a Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso;
2. Eficacia de las medidas cautelares aplicadas;
3. Creación y desempeño de instancias de atención integral de víctimas;
4. Implementación de sistemas de información criminal y de judicialización;
5. Resultado de la aplicación de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, y
6. Los avances de la implementación de elementos críticos como la capacitación de los operadores de los poderes judiciales y del Ministerio Público, policía de investigación, policía preventiva, peritos, entre otros.

El 19 de febrero de 2019 la Cámara de Diputados aprobó en sus términos el dictamen avalado por el Senado y lo turnó a los congresos locales. El 4 de abril recibió el aval correspondiente de las entidades federativas y el 12 de abril de 2019 se publicó la reforma en el DOF.

## 2. La legislación secundaria

Aunque según el plazo fijado en los artículos transitorios de la reforma constitucional, la legislación secundaria tendría que haber sido aprobada a mediados de julio de 2020, esta fue aprobada por las cámaras entre el 29 de julio de 2020 y 18 de febrero de 2021, debido en buena medida a los contratiempos que trajo consigo la pandemia de COVID-19.

Además de tratarse de un mandato constitucional, la adecuación de las leyes secundarias era necesaria debido a interpretaciones jurisdiccionales contradictorias respecto a la entrada en vigor de la PPO. Por ejemplo, el Primer Tribunal Colegiado en materia penal del Sexto Circuito había considerado que la reforma había entrado en vigor al día siguiente de su publicación, tal cual como se estipulaba en el decreto. En contraparte, el Tercer Tribunal Colegiado en materia penal del Tercer Circuito, sostenía que, por el contrario, su exigibilidad y aplicabilidad estaban condicionadas a que el Congreso de la Unión hiciera las adecuaciones necesarias al artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Esta contradicción fue solventada por la primera sala de la SCN el 28 de agosto de 2020, al resolver la contradicción de tesis 551/2019, en el sentido de que solo tratándose de los delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, así como en materia de armas de fuego y explosivos de

uso exclusivo de las fuerzas armadas “su aplicación está condicionada a que se cumpla lo ordenado en el artículo segundo transitorio del decreto por el que se declara reformado el artículo 19 de la Constitución Federal” (SJF, Décima Época, Primera Sala 28/08/2020).

Antes de la resolución del máximo tribunal, el 29 de julio de 2020, en sesión extraordinaria, el Senado de la República aprobó el dictamen con las reformas a nueve ordenamientos: el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley General en Materia de Delitos Electorales, la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, el Código Penal Federal, la Ley General de Salud, la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada y la Ley de Vías Generales de Comunicación.

El 13 de octubre de 2020 la Cámara de Diputados aprobó con modificaciones la minuta enviada por el Senado (para eliminar la referencia a los delitos cometidos con réplicas de armas de fuego) y la devolvió al Senado. Este último, el 18 de febrero de 2021 aprobó la minuta con las modificaciones realizadas por la legisladora y al día siguiente se publicó el decreto en el DOF, por lo que las leyes secundarias entraron de la PPO entraron en vigor el 20 de febrero de 2021.

En el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales se estableció que:

El Juez de control en el ámbito de su competencia, 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 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.

Asimismo, se precisó que las leyes generales de salud, secuestro, trata de personas, delitos electorales y desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como las leyes federales para prevenir y sancionar los delitos cometidos en materia de hidrocarburos, armas de fuego y explosivos, y contra la delincuencia organizada, establecerían los supuestos que ameriten PPO de conformidad con lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además, en la Ley General en Materia de Delitos Electorales, se estableció que la persona juzgadora ordenará la PPO tratándose de las conductas relacionadas con el uso de programas electorales.

De manera similar, en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas se hizo la precisión para introducir la PPO; mientras que, en la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de

Hidrocarburos, se incluyó que la medida de prisión preventiva sería aplicable de oficio tratándose del robo, compra, transporte, almacenamiento y aprovechamiento ilícito de hidrocarburos

### **3. Resultados de la PPO: personas ingresadas a prisión y población penitenciaria por los delitos establecidos en el artículo 19 constitucional**

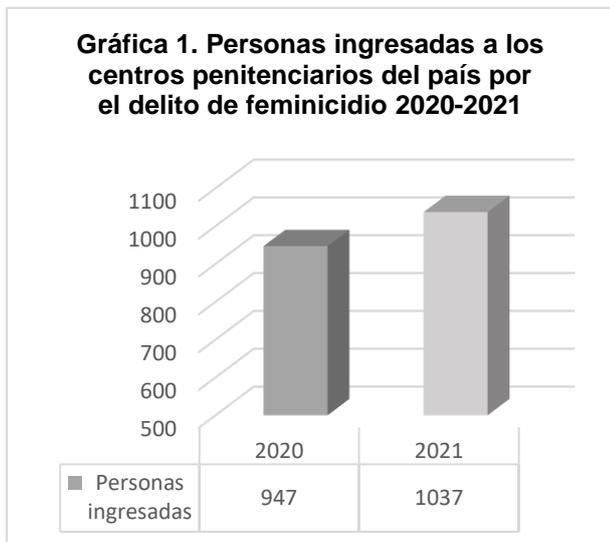
En este apartado se abordan los primeros resultados en la persecución y sanción de los delitos que se agregaron en el catálogo de la PPO. Para ello, se toman como referencia las causas penales ingresadas en los juzgados federales y de las entidades federativas y las personas privadas de la libertad por estos delitos durante los años 2019, 2020 y 2021. Estos datos fueron obtenidos de los Censos Nacionales de Impartición de Justicia Federal y Estales y del Sistema Penitenciario Nacional elaborados por el INEGI en el marco del Subsistema de Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia.

Posteriormente, con el fin de aportar elementos que permitan ponderar la efectividad de la PPO durante los primeros años de implementación de la reforma de 2019, se presentan los datos de la incidencia delictiva para cada delito, destacando la variación entre 2020 y 2021, a fin de identificar la correlación entre las personas privadas de la libertad y los delitos cometidos.

#### **a) Feminicidio**

En el año 2021 fueron ingresadas 1,037 personas por feminicidio en los centros penitenciarios del país, esto es 9.5% más que las personas reclusas por este delito el año anterior (gráfica 1). Al cierre de

2021, en México había 3,433 personas recluidas por feminicidio.



Elaboración propia con datos de los Censos Nacionales de Sistema Penitenciario Federal y Estatales del INEGI 2020-2022

Según los datos de incidencia delictiva del fuero común del SECNSP, entre 2020 y 2021 los feminicidios aumentaron 3.2%, al pasar del 948 a 979 en 2021. El INEGI, por su parte, reporta que, en este mismo, el número de homicidios de mujeres en México creció un 0.8% al pasar de 3,957 a 3,991.

**b) Abuso o violencia sexual contra menores**

Los datos del INEGI no permiten conocer específicamente el número de personas ingresadas por el delito de abuso o violencia sexual contra menores, sin embargo, entre 2020 y 2021, el número de personas ingresadas por el delito de abuso sexual registró un aumento del 31.6%, al pasar de 2,688 en 2020, a 3,540 en 2021 (gráfica 2). Al cierre de 2021, había 5,165 personas recluidas por el delito de abuso sexual en las cárceles del país.

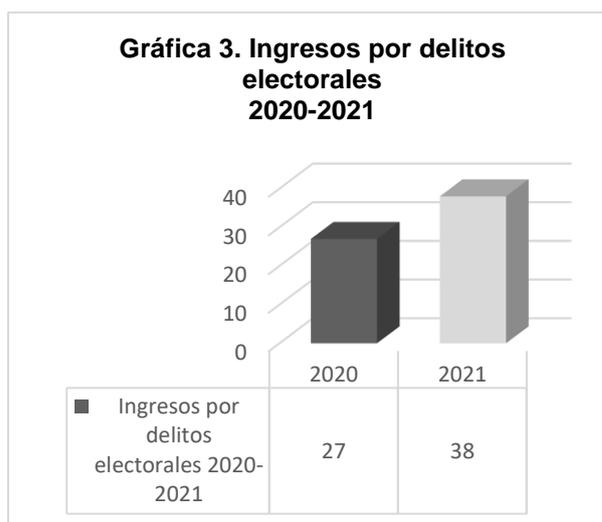


Elaboración propia con datos de los Censos Nacionales de Sistema Penitenciario Federal y Estatales del INEGI 2020-2022

De acuerdo con el SESNSP, en el año 2020 se registraron 22,377 delitos de abuso sexual y en el 2021 se reportaron 27,713, lo que significó un aumento del 23.8%

**c) Uso de programas con fines electorales**

En el año 2021 ingresaron 38 personas por delitos electorales, 40% más que las personas recluidas por estos delitos el año anterior (gráfica 3). Al cierre de 2021, había 30 personas recluidas por delitos electorales.



Elaboración propia con datos de los Censos Nacionales de Sistema Penitenciario Federal y Estatales del INEGI 2020-2022

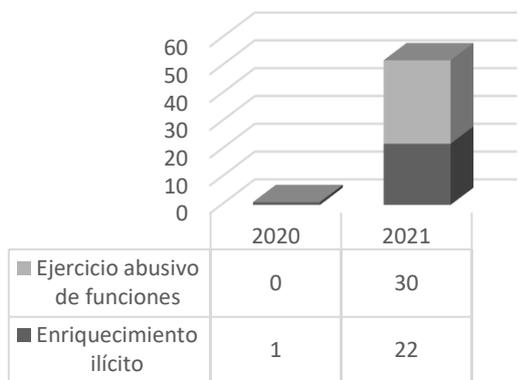
Según el SESNSP, en el 2020 se registraron 524 delitos electorales y en 2021 3,444, lo que significó un crecimiento

de más de cinco veces entre un año y otro (557%), aunque cabe apuntar que en el 2021 se celebraron las elecciones intermedias que implicaron un mayor número de cargos en disputa.

**d) Delitos de corrupción**

El artículo 19 estableció dos delitos de corrupción: enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones. Por ambos delitos ingresaron 52 personas en el año 2021 (gráfica 4). El año anterior solo había ingresado una persona por el delito de enriquecimiento ilícito. Al cierre de 2021, había 37 personas reclusas en todo el país por los delitos de corrupción señalados en el artículo 19 constitucional (22 por enriquecimiento ilícito y 17 por ejercicio abusivo de funciones)

**Gráfica 4. Ingresos por delitos de corrupción 2020-2021**



Elaboración propia con datos de los Censos Nacionales de Sistema Penitenciario Federal y Estatales del INEGI 2020-2022

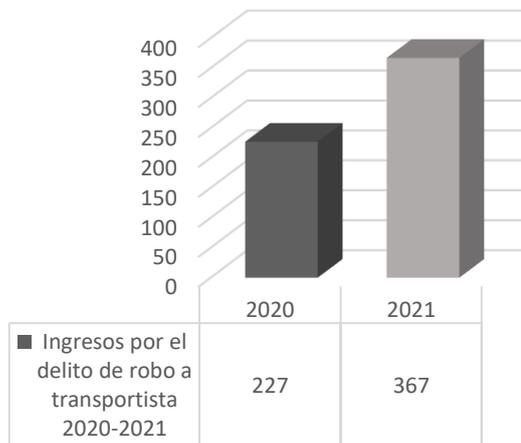
Según los datos de incidencia delictiva del fuero común del SESNSP, en el 2020 se registraron 21,883 delitos cometidos por servidores públicos y en el 2021 fueron 21,514, lo que significó una disminución del 1.6%.

**e) Robo al transporte de carga**

En el año 2021 ingresaron 367 personas por el delito de robo a transportistas, 67%

más que el año anterior (gráfica 5). Al cierre de 2021, había 322 personas presas por el delito de robo a transportista.

**Gráfica 5. Ingresos por el delito de robo a transportista 2020-2021**



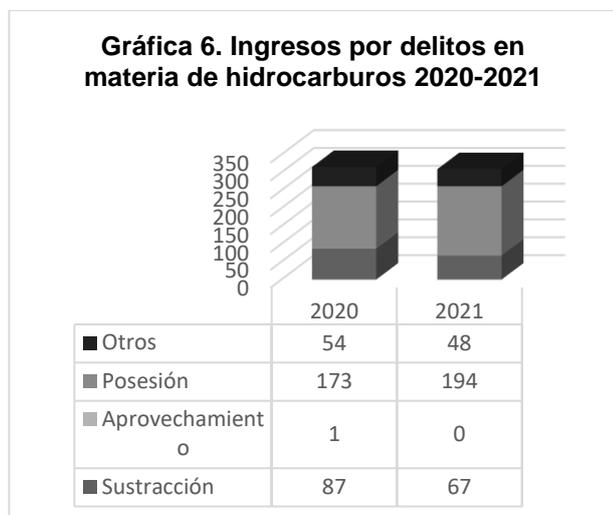
Elaboración propia con datos de los Censos Nacionales de Sistema Penitenciario Federal y Estatales del INEGI 2020-2022

Según el SESNP, en el 2020 se registraron 9,527 casos de robo a transportista y en 2021 fueron 8,762, lo que representó una disminución del 8%.

**f) Delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos**

De los delitos agregados al artículo 19 constitucional, este fue el único de los rubros que disminuyó el número de personas ingresadas a prisión. En 2021 fueron reclusas 309 personas por los delitos en materia de hidrocarburos, 1.9% menos que el año anterior. La mayoría de las personas ingresadas ese año fueron acusadas de posesión ilícita (62%), seguidas de sustracción ilícita de hidrocarburos (21%). Al cierre de 2021, había 892 personas privadas de la libertad en los centros penitenciarios del país por delitos en materia de hidrocarburos. Siete de cada diez estaban acusadas posesión

ilícita y el 21% por robo de hidrocarburos y sus derivados.

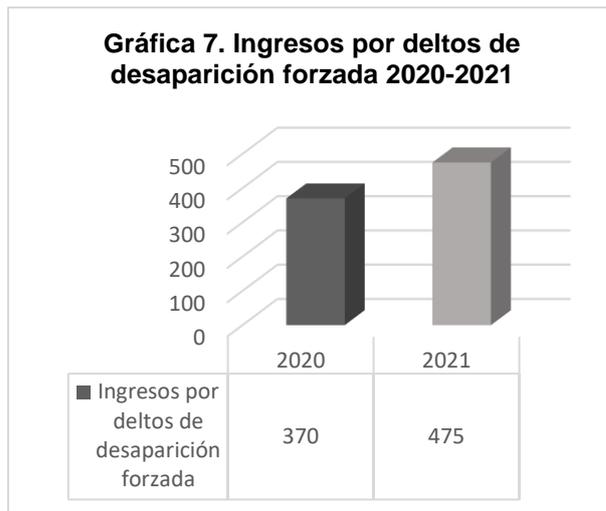


Elaboración propia con datos de los Censos Nacionales de Sistema Penitenciario Federal y Estatales del INEGI 2020-2022

Tomando como referencia el robo de hidrocarburos, al inicio de la presente administración, de acuerdo con la SSPC, en diciembre de 2018 se robaban en promedio 72 mil barriles diarios de combustible en el país. Para el año 2020, el promedio de barriles robados diariamente bajó a 4.4 y en el 2021 fue de 4.1, lo que representó una disminución del 94% entre diciembre de 2018 y enero de 2022. En el primer semestre de 2022, registró un ligero aumento, con un promedio de 5.7 barriles de combustible robados diariamente (López Obrador 20/08/2022).

**g) Desaparición forzada de personas.**

En el 2021 ingresaron 475 personas a prisión por el delito de desaparición forzada, esto es, 28% más que el año anterior. Al cierre de 2021, había 866 personas presas por el delito de desaparición forzada de personas.



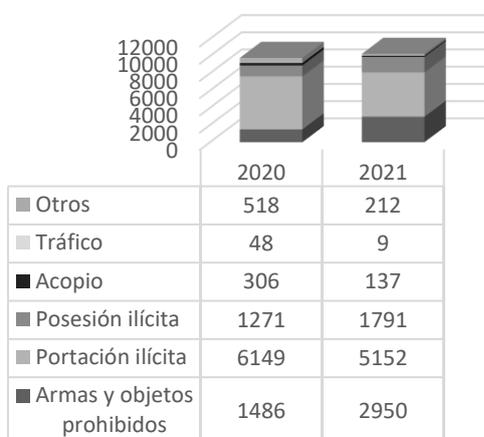
Elaboración propia con datos de los Censos Nacionales de Sistema Penitenciario Federal y Estatales del INEGI 2020-2022

De acuerdo con el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, en el año 2020 se registraron 9,199 personas desaparecidas y no localizadas, mientras que en el 2021 se reportaron 10,400 personas desaparecidas y no localizadas, lo que significó un aumento del 13%.

**h) Delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.**

En el 2021 ingresaron a prisión 10,251 personas por delitos relacionados con armas de fuego, esto es 4.8% más que en el 2020. Al cierre de 2021, había 22,147 personas recluidas por delitos en materia de armas de fuego y explosivos prohibidos, de las cuales el 63% correspondió al delito de portación de armas ilícitas.

**Gráfica 8. Ingresos por delitos en materia de armas de fuego y explosivos 2020-2021**



Elaboración propia con datos de los Censos Nacionales de Sistema Penitenciario Federal y Estatales del INEGI 2020-2022

Según los reportes de incidencia delictiva del fuero federal del SESNP, en el 2021 se registraron 13,517 delitos por violaciones a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, lo que representó una disminución del 6% respecto año anterior en el que se reportaron 14,415.

#### 4. Prisión vs incidencia delictiva

La comparación entre los datos de incidencia delictiva y personas encarceladas arroja que el aumento de las personas privadas de la libertad no necesariamente se traduce en una disminución de los delitos que se cometen.

Aunque en el periodo 2020-2021 el número de personas privadas de la libertad aumentó para casi todos los delitos incorporados en el catálogo de la prisión preventiva oficiosa con la reforma de 2019, al menos en la mitad de estos también aumentó la incidencia delictiva. En la tabla 1, se puede observar que, en este periodo, aumentaron los feminicidios y los asesinatos de mujeres, en un 0.8% y 3.2%, respectivamente; el abuso sexual en un

23.8%; los delitos electorales, en un 557% y la desaparición forzada, en un 13%.

Por otro lado, llama la atención que el único caso en el que disminuyó el número de personas encarceladas (por robo de hidrocarburos, -1.9%), fue también el que mayor disminución de incidencia delictiva presentó (-94%), ello como resultado de la estrategia integral que el gobierno ha implementado desde finales de 2018 para combatir el llamado “huachicoleo”.

**Tabla 1.** Comparativa de incidencia delictiva y personas en prisión (2020-2021)

Delito	Incidencia delictiva variación 2020-2021	Personas en prisión variación 2020-2021
1. Feminicidio	+0.8% (homicidios de mujeres)	+9.5%
	+3.2% (feminicidios)	
2. Abuso sexual de menores	+23.8%	+31.6%
3. Uso de programas con fines electorales	+557% (delitos electorales)	+40%
4. Enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones	-1.6% (delitos cometidos por servidores públicos)	+5000%
5. Robo al transporte de carga	-8%	+67%
6. En materia de hidrocarburos	-94% (barriles de combustible e robados al día)	-1.9%
7. Desaparición forzada	+13% (personas desaparecidas y no localizadas)	+28%
8. Armas de fuego y explosivos	-6%	+4.8%

Elaboración propia con datos de INEGI, SESNP, SSPC y RNPNDNO

## Conclusiones

Ha transcurrido muy poco tiempo de la aprobación y entrada en vigor de la reforma que amplió el catálogo de delitos que ameritan PPO, pero a tres años de su aplicación es posible comenzar a ponderar sus primeros resultados.

Por disposición constitucional, en el 2024 la PPO tendrá que evaluarse para determinar la continuidad de su aplicación. Los criterios jurisprudenciales más recientes emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la SCJN apuntan más bien hacia su desaparición por la contradicción y amenaza que representa esta medida para derechos como la presunción de inocencia y el debido proceso. Un aspecto que debe subrayarse es que la PPO que se perfila a ser eliminada es aquella entendida como prisión automática, una figura distinta a la prisión preventiva, la cual sí es reconocida como una medida cautelar válida siempre y cuando se encuentre sujeta a los principios de necesidad, excepcionalidad y proporcionalidad que la hacen compatible con los derechos humanos.

Hoy en día, la PPO se concibe como un instrumento indispensable para la seguridad pública. Esto se refleja en el aumento de la población penitenciaria del país. En los últimos dos años el número de personas privadas de la libertad en los centros penitenciarios creció un 13.4%, al pasar de 202,337 personas presas, en enero de 2020, a 229,621 personas recluidas en agosto de 2022, de acuerdo con las cifras del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.

Hasta el momento, no existe evidencia que compruebe la efectividad de la PPO para prevenir el crimen o disminuir la incidencia

delictiva. Como se dio cuenta en este documento, entre 2020 y 2021, se registró un incremento considerable del número de personas encarceladas por la mayoría de los delitos incorporados en el artículo 19 constitucional en el año 2019. Por lo menos en la mitad de estos delitos, la incidencia delictiva también aumentó en el mismo periodo, lo que demuestra que el hecho de que haya más personas en la cárcel no garantiza que se cometan menos delitos. En el caso de los delitos en materia de hidrocarburos, el robo a combustible disminuyó significativamente antes de que se le aplicara la PPO.

Desde sus orígenes, la prisión preventiva ha mostrado poca efectividad para contener la criminalidad y la violencia. Recordemos que esta medida aplica desde el año 2008 para los delitos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación y secuestro, entre otros que no solo no disminuyeron, sino que aumentaron considerablemente en el contexto de la crisis de violencia e inseguridad que nos aqueja desde entonces hasta la fecha.

Por otro lado, en tiempos más recientes, diversos delitos del fuero común han disminuido sin la necesidad de haberse agregado al artículo 19 constitucional. De acuerdo con la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, entre diciembre de 2018 y agosto de 2022 el robo de vehículos disminuyó 40.4%; entre enero y agosto de 2022, el robo de ganado bajó 10% en comparación con el mismo periodo del año anterior, el robo en transporte público disminuyó 5.8%, mientras que el robo a casa habitación y el robo a negocio registraron descensos del 1.3% y el 1.6%, respectivamente (López Obrador, 20/09/2022).

En ninguno de estos delitos aplica la PPO. Otros delitos que también han reportado disminuciones en lo que va del año, como el secuestro y el homicidio, han estado en el catálogo de PPO desde 2008, sin que esto haya incidido en las variaciones que han tenido en los últimos tres lustros.

En ese sentido, los datos apuntan que, además de las penas privativas de la libertad de las personas, existen otros factores que repercuten en la incidencia delictiva y, por tanto, diversas alternativas de intervención pública que deben ser exploradas para disuadir y erradicar las conductas criminales que amenazan la tranquilidad de las personas.

## Referencias

Aguilar Morales, Luis María, (2022), Ponencia Acción de inconstitucionalidad 130/2019 y su acumulada 136/2019. México, SCJN.

Berry, David (2011), *The Socioeconomic Impact of Pretrial Detention*, NY, Open Society Foundations  
Recuperado de: <https://bit.ly/3McRoCP>

Comisión IDH (2013), *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, aprobado por la Comisión el 30 de diciembre de 2013.

Grau, Nicolás, (2018) "Abuso de la prisión preventiva y su impacto: empobrece a los pobres", Ciper, Chile, 6 de abril de 2018. Recuperado de <https://bit.ly/3Mgiwkr>

López Obrador, (20 de agosto de 2022) *Conferencia de prensa matutina*, <https://bit.ly/3rGZxpV>

\_\_\_\_\_, (20 de septiembre de 2022), *Conferencia de prensa matutina*, <https://bit.ly/3yt3z8W>

Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, (2022) Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria

Nacional, agosto 2022. Recuperado de: <https://bit.ly/3SGGkjZ>

Senado de la República (2019). *Dictamen de la reforma constitucional en materia de prisión preventiva oficiosa*. Gaceta Parlamentaria, 6 de diciembre de 2018. Recuperado de: <https://bit.ly/3SGsdv0>

## Sistemas de información utilizados

Censo Nacional del Sistema Penitenciario Federal y Estatal, 2021 y 2022.

Diario Oficial de la Federación.

Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO).

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Incidencia Delictiva del Fuero Común y del Fuero Federal.

## Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2019-2024.

### INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

notas estratégicas son investigaciones ejecutivas sobre temas de la agenda legislativa y de interés público. Las opiniones expresadas en este documento de exclusiva responsabilidad de su autor.