



DragonLab
CONSULTORAS

EVALUACIÓN DE RIESGOS PROCESALES Y MEDIDAS CAUTELARES

Un análisis desde la vulnerabilidad de poblaciones desproporcionalmente afectadas por la prisión preventiva

EVALUACIÓN DE RIESGOS PROCESALES Y MEDIDAS CAUTELARES

Un análisis desde la vulnerabilidad de poblaciones
desproporcionalmente afectadas por la prisión preventiva

Abril, 2025
DragonLab, S.C.

Sobre DragonLab

DragonLab es una consultoría creada en 2019 por un grupo de académicas y activistas para proveer servicios de investigación con altos estándares metodológicos y capacitación accesible, profesionalizante y de calidad académica en temas de género, derechos humanos, transparencia, sistema de procuración y administración de justicia, entre otros. DragonLab busca tener incidencia social a fin de mejorar las capacidades técnicas, procesos de decisión, formulación de estrategias y resolución de problemas a los que se enfrentan tanto agentes estatales, como activistas, víctimas y la sociedad en general.

Coordinación de la investigación

Volga de Pina, Socia Directora de DragonLab

Equipo de investigación

Luis Eliud Tapia
Sandra Serrano
Verónica Hinestroza

Diseño editorial

Puntoaparte Editores
www.puntoaparte.com.co

Información y contacto

DragonLab
www.dragonlab.mx
contacto@dragonlab.mx

Este informe fue realizado con la ayuda financiera de la Embajada de Irlanda. Su contenido es responsabilidad exclusiva de DragonLab y de ningún modo debe considerarse que refleja la posición del Gobierno de Irlanda.

Agradecimientos

DragonLab y el equipo de investigación del proyecto agradecen a la Embajada de Irlanda en México por su invaluable apoyo a través del Fondo de Cooperación para los Derechos Humanos 2024, el cual fue esencial para la realización de este estudio. Su contribución permitió diagnosticar y visibilizar, mediante este informe, cómo en el sistema de justicia penal federal se prioriza la restricción de la libertad sobre la presunción de inocencia en las etapas previas a la condena, afectando de manera desproporcionada a poblaciones vulnerables.

El respaldo de la Embajada permitió explorar estrategias para racionalizar el uso de la prisión preventiva,

destacando la evaluación de riesgos como herramienta clave para ese propósito. Asimismo, promovió la vinculación con actores estratégicos y el fortalecimiento de alianzas para promover el Estado de derecho y un acceso a la justicia más equitativo.

Reconocemos también la colaboración del Instituto Federal de la Defensoría Pública (IFDP). La disposición de su Directora y de los funcionarios y funcionarias que participaron en las actividades del proyecto refleja su compromiso con la transparencia y mejora continua de prácticas institucionales, encaminadas a brindar una defensa técnica y comprometida con la protección de los derechos humanos.

Confiamos en que los hallazgos y recomendaciones de este informe son fieles a su labor y contribuyan a fortalecer sus esfuerzos por garantizar una asistencia legal de calidad.

Finalmente, agradecemos a Javier Carrasco, director del Instituto de Justicia Procesal Penal, A.C. y a los jueces Eduardo Alberto Osorio Rosado, Sergio Alberto Sigales Obrador Garrido y Adolfo Aldrete Vargas, que generosamente participaron en este proceso y enriquecieron la investigación mediante aportes de información de alto valor técnico. Su perspectiva profesional ha sido indispensable para comprender los desafíos estructurales del sistema de medidas cautelares.

Contenido

1.		4.	
Metodología	9	Hallazgos de la investigación: criterios y procesos de evaluación de riesgos para la imposición de medidas cautelares en procesos penales federales en México 20	
Glosario	6	4.1 Criterios o factores de riesgo procesal/cautelar conforme a la legislación mexicana.....22	
Introducción	7	4.2 Análisis del riesgo y discusión de medidas cautelares: momentos clave y desafíos comunes ..25	
2.		4.3 La evaluación de riesgos realizada por la Unidad de Seguimiento y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso de la Guardia Nacional28	
Presunción de inocencia y medidas cautelares: estándares y principios	10	4.4 Otras prácticas y criterios utilizados para argumentar los riesgos.....39	
2.1 La presunción de inocencia como fundamento de las medidas cautelares	10	Conclusiones y recomendaciones	44
2.2 Naturaleza de las medidas cautelares	13	Notas	48
3.		Fuentes consultadas	55
Características y contradicciones del modelo cautelar mexicano	15		
3.1 Regulación sobre medidas cautelares	15		
3.2 Disposiciones y criterios relevantes sobre prisión preventiva justificada y oficiosa	17		

Glosario

Autoridad de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso. Instancia que tiene a cargo la evaluación de riesgo de las personas imputadas, y el seguimiento de las medidas cautelares en libertad y la suspensión condicional del proceso. A nivel federal esta función la realiza la Unidad de Seguimiento y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso de la Guardia Nacional.

Criterios de evaluación de riesgo. Parámetros o factores utilizados para analizar la probabilidad de que una persona imputada evada la justicia, obstaculice la investigación o atente contra la víctima o los testigos. Permiten a las y los jueces de control valorar si es necesario imponer medidas cautelares y cuáles.

Defensoría Pública Federal. Órgano encargado de brindar defensa penal gratuita a personas acusadas de cometer delitos federales. Forma parte del Consejo de la Judicatura Federal, el cual pertenece al Poder Judicial de la Federación.

Delitos federales. Delitos competencia de las autoridades federales, tanto de la Fiscalía General de la República, como del Poder Judicial de la Federación. Los más comunes son los delitos contra la salud y los delitos de portación de armas.

Dictamen de análisis de riesgo. Documento que emite la autoridad de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso, donde plasma los resultados de la evaluación de riesgo de una persona imputada.

Fiscalía General de la República. Instancia autónoma constitucionalmente encargada de la investigación y persecución de los delitos federales.

Juzgado de control. Autoridad judicial que interviene en el proceso penal desde la judicialización de la investigación hasta el dictado del auto que declara por iniciado el juicio oral. Está encargado de analizar y dictar las medidas cautelares.

Medida cautelar. Orden judicial que restringe derechos de manera temporal con el fin de garantizar la presencia de la persona imputada durante el proceso, impedir que se obstaculice la investigación o evitar que afecte a las víctimas o testigos. Por ejemplo, la obligación de presentarse periódicamente al juzgado o ante una tercera autoridad, una fianza económica, la prohibición de salir de una zona determinada, un brazalete electrónico, o la prisión preventiva.

Riesgo procesal. Probabilidad de que una persona imputada, durante el desarrollo del proceso penal, incurra en conductas que afecten su adecuada continuación, tales como sustraerse de la acción de la justicia, alterar pruebas, influir en testigos, intimidar al funcionariado que participa en la investigación o acusar daño a las víctimas. Es clave para determinar la necesidad de imponer medidas cautelares.

Introducción

Este informe presenta los hallazgos de una investigación exploratoria que tuvo como objetivo indagar sobre la idoneidad de los criterios y los procesos de evaluación de riesgos que emplean los actores del sistema de justicia penal para debatir e imponer medidas cautelares a personas acusadas de delitos federales en México. El estudio pone especial atención en el uso excesivo de la prisión preventiva y en cómo esta práctica afecta de manera desproporcionada a personas pertenecientes a grupos vulnerables.

Las medidas cautelares son herramientas procesales que, en el ámbito de la justicia penal, se utilizan para garantizar que la investigación o el juicio se lleven a cabo correctamente. Son ordenadas por un órgano judicial con la finalidad de evitar que una persona acusada de cometer un delito evada u obstaculice la justicia o bien, cause daños a las víctimas o testigos. Estas medidas pueden incluir la presentación periódica ante un juzgado, la prohibición de salir del país, el embargo de bienes, entre otras. En

situaciones más graves, puede imponerse la prisión preventiva, que constituye la medida cautelar más severa. Atendiendo a sus fines, las medidas cautelares no deben usarse como un castigo anticipado, ya que éste último solo se justifica una vez que se haya probado plenamente la culpabilidad de una persona.

Cuando se impone una medida cautelar se restringen o limitan los derechos de las personas acusadas. En el caso de la prisión preventiva las afectaciones son mayúsculas porque dicha medida consiste en mantenerlas encarceladas mientras se desarrolla el proceso penal y se resuelve si se le condena o absuelve. Por ello, su aplicación debe ser excepcional y proporcional. Esta exigencia se basa en el principio de presunción de inocencia, según el cual toda persona debe ser considerada y tratada como inocente hasta que se acredite su responsabilidad penal mediante un juicio justo. La imposición de una medida cautelar supone una afectación a ese principio al restringir a la persona como si ya hubiera sido declarada culpable,

especialmente si implica la privación de la libertad. Por ello, por regla general, las personas acusadas deben enfrentar su proceso en libertad.

El órgano judicial puede imponer una o varias medidas cautelares, según las circunstancias del caso y siempre que estén orientadas a mitigar riesgos procesales específicos. Entre estos riesgos se destacan la posible fuga de la persona acusada, la obstrucción del procedimiento penal o el daño a víctimas o testigos. Solo cuando exista un riesgo fundado se justifica la necesidad de cautela y la imposición de una medida cautelar; en su ausencia, no procede aplicar ninguna medida. La prisión preventiva, por su parte, solo se justifica cuando no hay otra forma de evitar tales riesgos.

En la práctica del sistema de justicia penal mexicano esto no se cumple. Datos del año 2024 muestran que aproximadamente el 37% de las personas privadas de libertad en el país estaban sujetas a prisión pre-

ventiva, dicho porcentaje se eleva al 41% en los casos de personas acusadas de delitos federales. Gran parte de estas personas pertenece a grupos considerados vulnerables por su sexo, pertenencia a un pueblo indígena, nacionalidad o situación de pobreza. En muchos de estos casos, la prisión preventiva fue impuesta sin una justificación clara, sin realizar una evaluación adecuada de los riesgos procesales e inclusive mediada por prejuicios y estereotipos.

El uso excesivo de la prisión preventiva en México responde a múltiples factores. En gran parte, se debe a un diseño normativo contradictorio y a prácticas institucionales inadecuadas que favorecen su aplicación como medida principal. Destaca la figura de la prisión preventiva oficiosa, que se impone de forma automática a las personas que son acusadas de ciertos delitos, sin realizar ningún análisis de ries-

go, en contravención a los estándares legales existentes en la materia. A esto se suma la tendencia a privilegiar la prisión preventiva justificada por encima de otras 13 medidas cautelares previstas en la legislación procesal penal y que son menos restrictivas. Esta investigación se propuso examinar en qué medida dicha situación se debe a deficiencias en los criterios y los procesos empleados para evaluar los riesgos procesales, lo que afecta seriamente la calidad de las decisiones judiciales en esta materia y vulnera los derechos de las personas acusadas.

Este informe analiza el marco legal y las prácticas del sistema de justicia penal federal respecto a las medidas cautelares, centrándose en la evaluación de riesgos y el uso excesivo de la prisión preventiva. A través de este ejercicio, se evidencian las deficiencias en su aplicación y se destacan los prin-

cipales obstáculos que impiden racionalizar el uso de la prisión preventiva y avanzar hacia un modelo cautelar compatible con los derechos humanos.

Para tal fin, el presente informe se estructura en cuatro apartados. El primero describe la metodología utilizada para la realización de la investigación. El segundo aborda los estándares en materia de presunción de inocencia y la naturaleza de las medidas cautelares, que establecen los parámetros a que debería sujetarse su imposición. En el tercero se presenta una revisión del marco normativo nacional en materia de medidas cautelares y prisión preventiva. En el cuarto se presentan los hallazgos de la investigación sobre el proceso de evaluación de riesgos cautelares en el sistema de justicia penal federal. Para finalizar, en el quinto apartado, se presentan las conclusiones y recomendaciones del estudio.

1. Metodología

Para cumplir con su objetivo, el estudio tuvo como hipótesis que los criterios y procesos utilizados para evaluar los riesgos procesales no son idóneos, al carecer de objetividad y razonabilidad. Al estar influenciados por sesgos y prejuicios, y sustentados en metodologías y fuentes deficientes, refuerzan una tendencia sistemática a la aplicación de la prisión preventiva, afectando de manera desproporcionada a personas pertenecientes a grupos vulnerables.

Dentro de los principales sesgos podría estar la falta de imparcialidad y neutralidad de la Unidad de Seguimiento y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso de la Guardia Nacional. Esta unidad, responsable de elaborar evaluaciones sobre el riesgo procesal de personas acusadas de delitos federales, pertenece a la misma institución donde laboran los elementos que llevan a cabo gran parte de las detenciones a nivel federal. Al operar bajo el mismo mando, es poco probable que sus análisis descarten la existencia de riesgos procesales. Por ello, el estudio también se propuso indagar si la decisión de imponer la prisión preventiva se basa en el análisis de riesgo procesal elaborado por esta unidad, o bien si responde a otras causas.

La investigación adoptó una metodología de carácter cualitativo, sustentada en el análisis de fuentes primarias y secundarias. En una primera etapa, se llevó a cabo una revisión del marco jurídico e institucional relevante. Posteriormente, se realizaron entrevistas con integrantes de la Defensoría Pública Federal, organizaciones de la sociedad civil y personas juzgadas federales. Estas entrevistas permitieron explorar y profundizar en aspectos procesales, prácticos y contextuales relacionados con la forma en que se discute y decide el riesgo procesal y la imposición de medidas cautelares en casos del fuero federal, así como identificar posibles diferencias en el trato que reciben las personas imputadas.

Asimismo, se recopiló una muestra de dictámenes de análisis o evaluación de riesgo, elaborados por la instancia federal encargada de este análisis y se seleccionaron 40 para una revisión a profundidad, utilizando un instrumento diseñado para examinar las metodologías, fuentes y criterios empleados en su elaboración. Además, se revisaron instrumentos alternativos emitidos por fiscalías locales, la Fiscalía General de la República y el Instituto Federal de Defensoría Pública.

En concordancia con su objetivo e hipótesis, el estudio adoptó una perspectiva de igualdad y no discriminación, tanto para la recolección de información como para su análisis. Bajo esta mirada se buscó identificar problemas generales relacionados con la evaluación de riesgos cautelares o procesales, pero también sus impactos diferenciados y afectaciones desproporcionadas respecto a dichos grupos.

El informe se centró en el estudio de las prácticas vinculadas con la evaluación del riesgo procesal y la imposición de medidas cautelares dentro del sistema de justicia penal federal, incorporando las experiencias de la Defensoría Pública y de personas juzgadas que actúan en tal ámbito competencial. Se advierte, en ese sentido, que aunque algunas de estas problemáticas — particularmente las de carácter normativo— pueden replicarse en el ámbito estatal debido a la vigencia de un marco procesal uniforme en todo el país, otras podrían presentar diferencias importantes, porque las unidades de evaluación de riesgo pueden operar de manera diferente. Lo mismo puede ocurrir en casos donde la defensa está a cargo de litigantes particulares.

2. Presunción de inocencia y medidas cautelares: estándares y principios

La presunción de inocencia es un derecho y un principio fundamental del derecho penal, aunque también aplica a otras materias. Se encuentra reconocido tanto en el ámbito nacional como internacional y garantiza que ninguna persona sea considerada o tratada como culpable hasta que se demuestre su responsabilidad, mediante un juicio justo. Sin embargo, este principio coexiste con la necesidad del Estado de asegurar la correcta conducción y conclusión de la investigación y del proceso penal, así como la protección de las víctimas o testigos y, por tanto, con la necesidad de aplicar medidas cautelares en ciertos casos.

Este apartado analiza los fundamentos de las medidas cautelares, a partir de la relación entre la presunción de inocencia y la naturaleza de tales medidas, que en tanto son restrictivas de derechos deben sujetarse a criterios de excepcionalidad, necesidad y proporcionalidad. Se discuten, por tanto, los estándares internacionales y nacionales que rigen su aplicación, con especial énfasis en aquellos que permiten revisar, más

adelante en el texto, los desafíos y tensiones que surgen en la práctica judicial mexicana.

2.1 La presunción de inocencia como fundamento de las medidas cautelares

La presunción de inocencia es uno de los fundamentos del sistema penal. Tiene una relación intrínseca con el derecho a la libertad y constituye, de hecho, una garantía que impide que este sea restringido o limitado de manera arbitraria. Por ello, también sustenta el régimen de medidas cautelares y la evaluación de riesgos.

La presunción de inocencia es un derecho inderogable de aplicación doméstica, particularmente en el ámbito penal. Este derecho no puede ser suspendido, bajo ninguna circunstancia; ni siquiera durante un estado de excepción¹. Es una norma de derecho consuetudinario², y un pilar del derecho internacional de los derechos humanos, humanitario³ y penal⁴. La presunción de inocencia es una garantía fundamental del derecho a un juicio

justo, y un elemento del principio de legalidad⁵ tanto en tiempos de paz, de transición y de guerra.

En materia de derechos humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por México en 2002, consagra en su artículo 14⁶ sobre igualdad ante los tribunales, que “(t)oda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.” Este derecho está además consignado en el artículo 8 (2) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la cual México es parte desde 1981.

El derecho a la presunción de inocencia es, como indica la Observación General No. 13 del Comité de Derechos Humanos, una de las disposiciones orientadas a garantizar la adecuada impartición de justicia, y una prerrogativa fundamental para la protección de los derechos humanos en su conjunto⁷. La Observación General No. 32, que sustituye la No. 13, reitera esta interpretación y

destaca que la presunción de inocencia “sirve de medio procesal para salvaguardar el imperio de la ley”⁸.

En efecto, la presunción de inocencia se sostiene en tres salvaguardas procesales que buscan limitar el poder coercitivo del Estado como ente acusador, procurando evitar condenas basadas en pruebas no determinantes, insuficientes o poco confiables. La presunción de inocencia también descansa sobre una norma sustantiva, el derecho de la persona acusada al beneficio de la duda⁹.

En materia procesal, el derecho a la presunción de inocencia contempla que la persona acusada sea tratada como tal durante todo el trámite; que no sea presentada o descrita como criminal por medios de comunicación o prejuzgada por autoridades, incluyendo mediante declaraciones públicas¹⁰. La presunción de inocencia procede “incluso antes de presentarse formalmente los cargos, y se mantiene hasta que se confirme la sentencia condenatoria tras el recurso final”¹¹.

Las personas juzgadas deben llevar a cabo los juicios sin prejuicios, con mente abierta, sin haber juzgado previamente la culpabilidad o inocencia de las personas acusadas. La presunción de inocencia que deben garantizar las personas juzgadas está interconectada, entre otras, con las garantías de imparcialidad del tribunal y con el principio de no discriminación¹². Deben asegurarse de que el juicio se desarrolle de manera justa e imparcial, sin ideas preconcebidas¹³.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) entiende el alcance de la presunción de inocencia más allá de la órbita del proceso penal, destacando su rol en la garantía de otros derechos humanos como son la dignidad humana, la libertad, la honra y el buen nombre¹⁴.

Frente al estándar de prueba, la presunción de inocencia conlleva que las pruebas permitan establecer responsabilidad más allá de toda duda razonable¹⁵, es decir que la evidencia presentada en el juicio sea

tan contundente que no deje lugar a ninguna otra conclusión lógica más que la culpabilidad de la persona acusada.

Finalmente, la presunción de inocencia de la persona acusada implica que la carga de la prueba recae en el ente acusador¹⁶. La Fiscalía tiene a su cargo probar todos los elementos del crimen o los crímenes bajo juicio¹⁷.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) recoge estas garantías bajo su artículo 20 dedicado al proceso penal acusatorio y oral, y los derechos de la persona imputada en su sección B (I). Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció, al resolver el Amparo Directo en Revisión 2087/2011¹⁸ que el derecho a la presunción de inocencia se encuentra resguardado en los principios del debido proceso legal y acusatorio.

Su importancia es tal que funciona como un principio. El Código Nacional de Procedimientos Penales

(CNPP) contempla la presunción de inocencia precisamente como principio. En su artículo 13 dispone que “(t)oda persona se presume inocente y será tratada como tal en todas las etapas del procedimiento, mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el Órgano jurisdiccional, en los términos señalados en este Código.” De este modo, la presunción de inocencia informa todo el proceso y, por tanto, la actuación de todos los sujetos que en él intervienen.

Para la SCJN, la presunción de inocencia es un derecho “poliédrico”. Esto significa que “tiene múltiples manifestaciones o vertientes cuyo contenido se relaciona con garantías encaminadas a disciplinar distintos aspectos del proceso penal”. De este modo, en su dimensión procesal tiene cuatro vertientes: (1) principio informador del proceso; (2) regla probatoria; (3) estándar probatorio o regla de juicio y (4) regla de trato procesal¹⁹.

Frente a las medidas cautelares son de especial importancia la primera y cuarta vertientes. Como principio informador, la presunción de inocencia se dirige a “disciplinar” a las autoridades judiciales, mediante un mandato dirigido a prohibirles realizar “interpretaciones legales incompatibles con el contenido del derecho”²⁰.

Como regla de trato o tratamiento de las personas acusadas o imputadas, por su parte, el contenido de la presunción de inocencia tiene la finalidad de garantizar que sean tratadas como inocentes, “en tanto no haya sido declarada su culpabilidad por virtud de una sentencia judicial y se le haya seguido un proceso con todas las garantías” e impedir que se apliquen medidas judiciales que impliquen equipararlas con las personas declaradas culpables²¹.

Lo anterior concierne especialmente a las medidas que limitan derechos durante el proceso penal, antes de que exista una sentencia condenatoria definitiva, como son

las medidas cautelares. Y aplica de manera destacada aunque no exclusiva, frente a la prisión preventiva.

La presunción de inocencia, como derecho fundamental sustantivo y principio informador de todo el proceso, ampara a toda persona acusada, incluso durante la detención preventiva, independientemente de su duración²². La prisión preventiva, como medida cautelar tendiente a garantizar la comparecencia de la persona acusada en el juicio, solo es compatible con la presunción de inocencia si su aplicación es excepcional²³, proporcional y está debidamente justificada²⁴.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que la prisión preventiva prolongada o injustificada vulnera la presunción de inocencia, ya que “equivale a anticipar una sentencia” condenatoria²⁵. En definitiva “(l)a regla debe ser la libertad del procesado mientras se resuelve acerca de su responsabilidad penal”²⁶.

La libertad de las personas acusadas durante el proceso debe ser garantizada en la forma más amplia posible ya que en sentido estricto, las personas acusadas deben ser consideradas como ajenas a los hechos. Por tanto, cualquier medio que afecte su esfera de derechos debe estar justificado²⁷. Si bien la naturaleza de las medidas cautelares se analiza en el siguiente apartado, es fundamental comprender que todas las medidas cautelares afectan en algún grado la presunción de inocencia e implican un trato que no es acorde al “estado de inocencia”²⁸. Por tanto, su aplicación debe ser excepcional y proporcional. Al imponerse cualquier medida se debe asegurar no solo que sea necesaria, sino también, que no sea excesiva y, por tanto, que cause la menor afectación posible a la presunción de inocencia.

2.2 Naturaleza de las medidas cautelares

Las medidas cautelares ilustran una tensión inherente al sistema de justicia penal. Este debe, por un

lado, proteger la presunción de inocencia y, por otro, garantizar que las personas acusadas comparezcan al proceso²⁹, que este se pueda “desarrollar sin traumas, y que el sistema de justicia proporcione una respuesta de calidad”³⁰. Las medidas cautelares también permiten garantizar la eficacia de una eventual sentencia condenatoria.³¹

Las medidas cautelares no deben asociarse a fines que excedan su naturaleza cautelar o procesal. Solo pueden imponerse para cumplir fines procesales legítimos, siendo los dos más aceptados en los estándares del sistema interamericano: a) asegurar la comparecencia de la persona procesada al juicio y b) evitar la obstrucción del proceso penal o sus variaciones. Las medidas cautelares no deben perseguir fines punitivos, ni pueden ser usadas como una pena anticipada. Tampoco deben adoptarse como una herramienta destinada a prevenir el delito, garantizar la seguridad pública, combatir la impunidad y mucho menos como “un

método para responder a la presión de los medios de comunicación”³².

Las medidas cautelares operan mediante la restricción a derechos de las personas acusadas, entre los que se encuentran la libertad. Por ello, se encuentran sujetas a los límites impuestos por la propia presunción de inocencia y además, por los cuatro elementos del test de proporcionalidad, es decir: i) buscar una finalidad legítima, ii) ser idónea para cumplir el fin perseguido, iii) ser necesaria y, iv) estrictamente proporcional³³.

En la legislación procesal mexicana, como en muchas otras, existe un catálogo de medidas cautelares siendo la prisión preventiva la más restrictiva de ellas. La prisión preventiva solo puede ser utilizada cuando las medidas cautelares alternativas no son suficientes para evitar el riesgo de fuga y la obstaculización del proceso, es decir, es de carácter excepcional. Al respecto, la Corte IDH ha sostenido que la citada medida cautelar “en sí misma no es contraria al Derecho Inter-

nacional de los Derechos Humanos³⁴. Sin embargo, al interpretar el artículo 7.3 de la CADH, la Corte IDH sostuvo que para que una medida cautelar restrictiva de la libertad no sea arbitraria es necesario que:

- I. Existan presupuestos materiales sobre la existencia de un delito y la vinculación de la persona procesada con ese delito;
- II. Cumpla con los cuatro elementos del test de proporcionalidad;
- III. La decisión que imponga la medida cautelar contenga una motivación suficiente que permita evaluar si se ajusta a las condiciones mencionadas.

Para racionalizar el uso de la prisión preventiva, el derecho internacional llama a los Estados a priorizar medidas alternativas o sustitutivas de libertad³⁵. Esto aplica a la etapa previa al juicio, al desarrollo del juicio y al proceso de ejecución de la sentencia³⁶.

No obstante, en México las medidas cautelares son aplicables únicamente a la etapa previa al juicio y a su desarrollo, porque las medidas alternativas a la prisión en la etapa de ejecución tienen una naturaleza y denominación distinta.

La CIDH se ha referido a un catálogo de medidas cautelares alternativas para incentivar su uso en lugar de la prisión preventiva. Por ejemplo, la promesa de la persona imputada de someterse al procedimiento y de no obstaculizar la investigación, la obligación de presentarse periódicamente ante el juez, la retención de documentos de viaje, el abandono inmediato del domicilio en casos de violencia doméstica, el pago de una fianza o la vigilancia mediante un dispositivo electrónico de rastreo³⁷.

No debe perderse de vista que las medidas alternativas a la prisión preventiva también limitan o afectan derechos. Por ejemplo, la obligación de ir a cierto lugar periódicamente o el uso de dispositivos electrónicos de rastreo limitan los derechos a la circulación y a la

privacidad. Las medidas de sometimiento al cuidado o la vigilancia de una persona o institución o el resguardo domiciliario interfieren con los horarios laborales. Ello puede ocasionar pérdidas económicas, que pueden incluso trascender a la familia o dependientes económicos de las personas acusadas. El mismo efecto pueden tener las medidas que implican la exhibición de garantías económicas, el embargo de bienes o la inmovilización de cuentas bancarias.

Por ello, también deben sujetarse a los límites y principios previamente mencionados. Es imprescindible realizar el examen de proporcionalidad para determinar qué medida o conjunto de medidas resulta adecuado para cumplir, en cada caso, los fines legítimos previstos en la legislación e incluso si no se justifica el uso de medida alguna. Sin embargo, este proceso debe ser objetivo y basarse en fuentes apropiadas, lo que no es tarea fácil. De ahí la importancia de racionalizar esta decisión judicial y contar con criterios y procesos idóneos para evaluar los riesgos.

3. Características y contradicciones del modelo cautelar mexicano

Con la adopción del sistema acusatorio en México, se transformaron diversos aspectos del funcionamiento del sistema de justicia penal, entre ellos la regulación de las medidas cautelares. Estas se rigen por lo dispuesto en los artículos 19 y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 153 a 182 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que incluyen principios fundamentales como la presunción de inocencia, la proporcionalidad y la excepcionalidad de las medidas cautelares.

También contemplan un catálogo que incluye medidas alternativas, así como disposiciones tendientes a limitar el uso de la prisión preventiva y privilegiar que las personas acusadas enfrenten sus procesos en libertad, en apego a los estándares revisados. Sin embargo, este marco jurídico contiene contradicciones como la figura de la prisión preventiva oficiosa, que en conjunto con malas prácticas arraigadas en el sistema de justicia penal, han impedido que se reduzca el uso de esta medida.

En este apartado se ofrece una revisión general de las características y contradicciones del régimen jurídico de las medidas cautelares, con el fin de facilitar la comprensión de los hallazgos que se presentan en la sección siguiente, relativos a la evaluación de riesgos en el sistema de justicia penal federal y las oportunidades y desafíos para su implementación efectiva, a causa del uso desproporcionado de la prisión preventiva. Se revisa en particular la regulación del modelo cautelar, así como las disposiciones específicas y criterios judiciales relevantes sobre prisión preventiva, en sus dos vertientes, justificada y oficiosa.

3.1 Regulación sobre medidas cautelares

Conforme a la legislación nacional, las medidas cautelares deben ser impuestas por resolución de un juzgado de control, a solicitud de la fiscalía, la víctima, la persona ofendida o su asesor jurídico³⁸. Esta decisión se toma en el marco de una audiencia, que debe celebrarse en presencia de las partes y tras un debate³⁹. Se discuten una vez que la fiscalía formula la imputación, es decir, después

de que informa a una persona que se le investiga por la comisión de un delito y esta solicita el término constitucional de 72 o 144 horas para que se resuelva sobre su vinculación a proceso o bien después de que es vinculada⁴⁰.

La legislación nacional contempla un catálogo de 14 medidas cautelares, que son las siguientes:

- I. La presentación periódica ante el juez o ante autoridad distinta que aquél designe;
- II. La exhibición de una garantía económica;
- III. El embargo de bienes;
- IV. La inmovilización de cuentas y demás valores que se encuentren dentro del sistema financiero;
- V. La prohibición de salir sin autorización del país, de la localidad en la cual reside o del ámbito territorial que fije el juez;

- VI.** El sometimiento al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada o internamiento a institución determinada;
- VII.** La prohibición de concurrir a determinadas reuniones o acercarse o ciertos lugares;
- VIII.** La prohibición de convivir, acercarse o comunicarse con determinadas personas, con las víctimas u ofendidos o testigos, siempre que no se afecte el derecho de defensa;
- IX.** La separación inmediata del domicilio;
- X.** La suspensión temporal en el ejercicio del cargo cuando se le atribuye un delito cometido por servidores públicos;
- XI.** La suspensión temporal en el ejercicio de una determinada actividad profesional o laboral;
- XII.** La colocación de localizadores electrónicos;

XIII. El resguardo en su propio domicilio con las modalidades que el juez disponga, o

XIV. La prisión preventiva.⁴¹

Las medidas cautelares tienen como únicos fines garantizar la comparecencia de la persona imputada en el juicio, asegurar el adecuado desarrollo de la investigación y proteger a la víctima, a los testigos y a la comunidad. Por ello, no deben ser utilizadas como medio para obtener un reconocimiento de responsabilidad, ni como forma de sanción o castigo anticipado⁴². La autoridad judicial no puede imponer medidas cautelares sin tomar en cuenta sus finalidades, ni tampoco aplicar medidas distintas a las previstas en la legislación procesal penal⁴³.

Es posible aplicar una o varias medidas combinadas, considerando los argumentos que ofrezcan las partes o la justificación que realice la fiscalía y atendiendo a las circunstancias del caso. El órgano judicial no

está obligado a imponer la medida que haya solicitado la fiscalía u otra parte y puede decretar una distinta, siempre que no sea más grave⁴⁴.

Los juzgados de distrito, al decidir sobre las medidas cautelares, deben considerar el derecho de las personas imputadas a que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad, que está previsto en la Constitución y es uno de los principales fundamentos del régimen de medidas cautelares⁴⁵. Además, aplicar el principio de proporcionalidad y el criterio de mínima intervención, según las circunstancias particulares de cada persona. Asimismo, deben justificar por qué la medida cautelar elegida es la menos lesiva para la persona imputada⁴⁶.

La legislación prevé que para determinar la idoneidad y proporcionalidad de las medidas se podrá tomar en consideración el análisis de evaluación de riesgo elaborado por personal especializado⁴⁷, que está a cargo de “la autoridad de supervisión de medidas cautela-

res”⁴⁸. Asimismo, contempla una serie de criterios o indicadores de riesgo, que debe guiar la evaluación y la decisión sobre medidas cautelares⁴⁹. Dada su importancia dentro de la revisión de los hallazgos, se profundiza en estos elementos en el siguiente apartado.

Cuando varíen las condiciones que justificaron la imposición de una medida cautelar, puede someterse a revisión ante el órgano judicial a solicitud de cualquiera de las partes, es decir, la defensa, la fiscalía, la víctima o persona ofendida, o su asesoría jurídica, a efecto de que la confirme, revoque, sustituya o modifique, para lo cual se debe citar a una audiencia para que se debata sobre la subsistencia de las condiciones o circunstancias que se tomaron en cuenta para su imposición y la necesidad de mantenerla⁵⁰. En esta audiencia, es posible ofrecer datos o medios de prueba⁵¹. El análisis correspondiente está sujeto a los principios y criterios indicados.

Finalmente, la legislación indica que cuando se dicten medidas cautelares alternativas a la prisión, es posible

establecer mecanismos de supervisión, para verificar su cumplimiento y alertar sobre los posibles riesgos de incumplimiento, lo que también está a cargo de “la autoridad de supervisión de medidas cautelares”⁵².

3.2 Disposiciones y criterios relevantes sobre prisión preventiva justificada y oficiosa

La legislación mexicana prevé reglas específicas sobre la prisión preventiva, ya que al ser la medida más severa que puede imponerse, está sujeta a mayores límites. La primera regla es que solamente se aplicará la prisión preventiva cuando la persona sujeta a la medida sea imputada por un delito que merezca una pena privativa de libertad⁵³. Para el resto de las reglas, es necesario distinguir las dos vertientes de esta figura: la prisión preventiva justificada y la prisión preventiva oficiosa, porque tienen algunas diferencias, aunque también límites compartidos.

La imposición de la prisión preventiva justificada se sujeta al proceso descrito en el apartado anterior, sin

embargo, solo puede ser solicitada por la fiscalía y aplicarse cuando otras medidas no sean suficientes para cumplir con sus obligaciones procesales⁵⁴, por ser excepcional. También puede solicitarse cuando la persona imputada esté siendo procesada o haya sido sentenciada previamente por la comisión de un delito doloso, siempre que el proceso diverso, bajo ciertas condiciones⁵⁵.

Al igual que otras medidas cautelares, la prisión preventiva puede ser revisada, modificada, sustituida o cesada a solicitud de cualquiera de las partes⁵⁶. La SCJN sostuvo que lo anterior aplica incluso a solicitudes efectuadas por personas procesadas bajo el sistema inquisitivo mixto y que aún se encuentran en prisión preventiva⁵⁷. Esto se debe a que el marco constitucional y procesal penal reconoce derechos más favorables en esta materia, cuya aplicación no debe variar en función del tipo de procedimiento penal aplicable. En estos casos, deben observarse los parámetros revisados, así como los criterios de evaluación de riesgos⁵⁸.

Por su parte, la prisión preventiva oficiosa, regulada en los artículos 19 constitucional y 167 del CNPP, no se ajusta a los principios ni al procedimiento analizados. Se dicta de manera automática por los juzgados de control, sin efectuar valoración alguna sobre su proporcionalidad o idoneidad o sobre los riesgos cautelares. El único criterio para imponerla consiste en el delito del que se acusa a las personas.

Esta figura se incluyó en la reforma que implantó el sistema acusatorio, realizada en 2008 y fue heredada del sistema inquisitivo mixto. Pese a que ha sido cuestionada por su incompatibilidad con los derechos al debido proceso y a la presunción de inocencia y por su ineficacia para reducir los delitos se ha expandido su uso. Inicialmente esta aplicaba a un catálogo reducido de delitos, sin embargo, este se ha ampliado mediante distintas reformas. La primera ocurrió en 2011, la segunda en 2019 y la tercera en 2024, mientras se desarrollaba la presente investigación.

A continuación se presenta una tabla que muestra la ampliación del catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa de 2008 a 2024.

Artículo 19 CPEUM. Catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, reformas constitucionales	
2008	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.
2011	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
2019	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.
2024	, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, extorsión, delitos previstos en las leyes aplicables cometidos para la ilegal introducción y desvío, producción, preparación, enajenación, adquisición, importación, exportación, transportación, almacenamiento y distribución de precursores químicos y sustancias químicas esenciales, drogas sintéticas, fentanilo y derivados , 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, de la salud, del libre desarrollo de la personalidad, contrabando y cualquier actividad relacionada con falsos comprobantes fiscales, en los términos fijados por la ley.

En la reforma de 2024 se incluyó, además, una especie de candado tendiente a evitar que las autoridades judiciales inapliquen la prisión preventiva oficiosa. De acuerdo con la reforma, las disposiciones relativas deben “atenderse a su literalidad (sic), quedando prohibida cualquier interpretación análoga o extensiva que pretenda inaplicar, suspender, modificar o hacer nugatorios sus términos o su vigencia, ya sea de manera total o parcial”⁵⁹. Esta reacción legislativa respondió a una práctica que comenzó a presentarse tras las sentencias condenatorias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en 2022, en los casos Daniel García Rodríguez y Reyes Alpízar Ortiz y Tzompaxtle Tecpile y *otros*, en los que se determinó que esta medida es incompatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Dado el grado de afectación que la prisión preventiva implica para los derechos humanos, su aplicación está sujeta a límites temporales estrictos, con el fin de evitar su prolongación indebida⁶⁰. Esta medida cautelar

exceder el tiempo máximo de pena que se contemple para el delito que motive el proceso correspondiente y, en ningún caso, debe superar los dos años, salvo que su extensión sea consecuencia del ejercicio del derecho de defensa de la persona imputada. Dicha limitación aplica independientemente de si el procedimiento se tramita bajo el sistema inquisitivo-mixto o el acusatorio, conforme a lo expuesto previamente. Si transcurridos dos años no se ha pronunciado sentencia, debe ordenarse la libertad inmediata de la persona acusada mientras dura el proceso, pudiéndose imponer otras medidas cautelares⁶¹. En contraste, la Corte IDH concluyó que la prisión preventiva debe someterse a revisión periódica y que las medidas sustitutivas a la prisión preventiva se aplicarán lo antes posible⁶².

Dicho término también aplica a la prisión preventiva oficiosa. La SCJN interpretó los artículos 19, segundo párrafo y 20, Apartado B, fracción IX constitucionales en relación con el artículo 167 del CNPP y concluyó que es posible revisar la prisión preventiva oficiosa

después de dos años si la persona continúa bajo proceso, porque al ser una restricción a la libertad está sujeta a límites⁶³.

La extensión de la prisión preventiva por un plazo no razonable equivale a anticipar la pena. Por ello, su revisión debe sujetarse a un escrutinio elevado por parte del órgano judicial para evitar que se extienda innecesariamente. Su duración no se sujeta al análisis de los fines legítimos de la medida cautelar (proteger el proceso o la investigación o las víctimas), sino de la razonabilidad del plazo, en función del derecho a la defensa. De acuerdo con la SCJN, corresponde a la fiscalía la carga de probar que el asunto es complejo, que la dilación en la culminación del proceso se debe a la actividad procesal de la persona imputada y que las autoridades han actuado con diligencia en la conducción del proceso. De no demostrarse estos elementos, la prisión preventiva debe cesar y, en su caso, podrá imponerse una medida distinta, conforme a los criterios y principios analizados⁶⁴.

4. Hallazgos de la investigación: criterios y procesos de evaluación de riesgos para la imposición de medidas cautelares en procesos penales federales en México

En este apartado se presentan los hallazgos de la investigación sobre la idoneidad de los criterios y procesos utilizados por los actores del sistema de justicia penal federal para evaluar riesgos y debatir la imposición de medidas cautelares.

El estudio confirmó que pese a que la legislación procesal contiene un catálogo amplio de medidas cautelares existe un uso desmedido de la prisión preventiva, tanto oficiosa como justificada. Esto se debe a varios factores pero destacamos dos: la existencia de la prisión preventiva oficiosa y el dictado preferente de la prisión preventiva denominada justificada. Enseguida presentamos algunos datos oficiales al respecto.

De acuerdo con el Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, a diciembre de 2024 había 235,197 personas privadas de la libertad en México. De ese número, 86,625 se encontraban procesadas o sin una sentencia⁶⁵. Ello representa el 36.8%. Asimismo, de ese total 27,678 se encontra-

ban privadas de la libertad por delitos del fuero federal, lo que representa el 11.77% del total de personas en prisión. Asimismo, 11,349 personas no habían recibido sentencia en el fuero federal. Ello representa el 41%. Estas cifras son similares a las que existían antes de la reforma penal de 2008, cuando aproximadamente el 42% de las personas privadas de libertad estaban en prisión preventiva. Esto muestra que, a pesar de los cambios legales, no ha habido una reducción significativa en el uso de esta medida⁶⁶.

Esto no se debe exclusivamente a la existencia de prisión preventiva oficiosa, sino también al dictado preferente de la prisión preventiva denominada justificada. Con relación a las personas que actualmente se encuentran en prisión preventiva oficiosa, el INEGI informó que al cierre de 2023, de 86,984 personas privadas de la libertad sin sentencia, el 44.3% de ellas se encontraba en prisión preventiva oficiosa, es decir, aproximadamente 38,530 personas⁶⁷. No obstante, también existe una práctica instalada por parte de las

autoridades judiciales de imponer la prisión preventiva casi cada vez que la fiscalía lo solicita. Una investigación de Intersecta y Animal Político mostró que en el año 2020 los juzgados concedían 9 de cada 10 peticiones de la fiscalía de imponer prisión preventiva. Los mayores porcentajes fueron encontrados en Estado de México con 99.2%, Campeche con 97% y Coahuila con 95.9%⁶⁸.

Lo anterior refleja que la prisión preventiva oficiosa es solo un síntoma de una enfermedad arraigada en el sistema penal: el uso preferente de la prisión preventiva como medida cautelar. Las personas más afectadas por este problema son hombres y mujeres en situación de vulnerabilidad económica, con un nivel educativo bajo, dedicados al comercio informal o a actividades artesanales, generalmente acusadas de delitos menores⁶⁹.

Esto afecta el funcionamiento del sistema de justicia penal federal. Como documenta la investigación “Condena sin Juicio: procedimiento abreviado e impactos

de género en el sistema penal federal mexicano”⁷⁰, elaborada por Fair Trials y DragonLab, en el marco de un proyecto inicial auspiciado por la Embajada de Irlanda en 2022, los delitos federales con mayor incidencia implican prisión preventiva oficiosa, a lo que se suma un uso indiscriminado de la prisión justificada.

El presente estudio permitió profundizar en este aspecto y mostrar que persisten resistencias y procesos de implementación deficientes del modelo de medidas cautelares, que han ocasionado que hasta la fecha no se hayan generado las condiciones para racionalizar el uso de la prisión preventiva. Este marco genera un campo de fricción que condiciona la evaluación de riesgos, una herramienta clave para lograr tal fin.

Se constató a través del estudio que la evaluación de riesgos tiene deficiencias metodológicas y suele sustentarse en sesgos y prejuicios, que afectan de manera desproporcionada a ciertos grupos de personas. Adicionalmente, la investigación demostró que las evalua-

ciones se elaboran con datos insuficientes. Tales factores generan una mayor probabilidad de elevar el nivel de riesgo de las personas acusadas y, por tanto, de que se imponga la prisión preventiva. Sin embargo, la investigación reveló que estas problemáticas son más complejas y extendidas de lo inicialmente planteado.

Los desafíos relacionados con la evaluación de riesgos trascienden el análisis emitido por la Unidad de Seguimiento y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso de la Guardia Nacional. Si bien este instrumento, cuando se utiliza, tiende a generar una sobreestimación de los riesgos, en la práctica se recurre a él con menos frecuencia de la prevista originalmente, debido a sus limitaciones. Esto ha llevado a que la evaluación del riesgo y la determinación de medidas cautelares se sustenten en otros elementos y fuentes de información, que comparten deficiencias similares.

En consecuencia, la presentación de los hallazgos se organiza de la siguiente manera. Primero, se examinan

los criterios o factores de riesgo establecidos en la legislación mexicana. Ahí, se identifican algunas problemáticas en su regulación, ya que inciden directamente en los procesos de evaluación de riesgos. En segundo lugar, se exponen los distintos momentos en que llegan a debatirse las medidas cautelares en los procesos penales federales y es pertinente realizar la evaluación de riesgos, así como algunos problemas que suelen presentarse en el debate.

En la tercera sección se revisan los hallazgos relacionados con la evaluación de riesgos realizada por la unidad especializada de la Guardia Nacional. Esta sección se subdivide en dos partes: la primera aborda aspectos concernientes al diseño y las debilidades de la Unidad de Seguimiento y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso de la Guardia Nacional. La segunda parte presenta los resultados de la revisión y sistematización de los datos obtenidos tras la revisión propia de una muestra de dictámenes de análisis de riesgo elaborados por dicha unidad.

Finalmente, en la última parte se destacan hallazgos adicionales de la investigación, relacionados con otras prácticas y criterios utilizados para la recopilación de información y la justificación de la necesidad de medidas cautelares.

4.1 Criterios o factores de riesgo procesal/cautelar conforme a la legislación mexicana

La imposición de una medida cautelar requiere justificar que persigue una finalidad legítima, que es idónea para alcanzarla, necesaria y estrictamente proporcional, como se analizó en los apartados previos. Esto implica identificar razones concretas que sustenten su adopción en función de alguno de sus fines procesales. En el caso específico de la prisión preventiva, dichas razones deben ser, además, suficientemente sólidas o “poderosas”⁷¹.

Este análisis debe considerar las circunstancias particulares de cada persona y efectuar una evaluación

probabilística sobre su comportamiento en relación con los fines de las medidas, para determinar si existe riesgo procesal y, por tanto, necesidad de cautela⁷². La determinación de los riesgos cautelares es un proceso tendiente a predecir hechos futuros, es decir, es prospectivo y no retrospectivo. Este proceso no es sencillo porque técnicamente “es imposible probar algo que no ha ocurrido”⁷³. La decisión judicial se enfrenta, por tanto, al reto de dilucidar si la libertad de la persona acusada puede ocasionar una afectación al proceso, ya sea por fuga o por alteración o desaparición de pruebas⁷⁴ o bien, poner en peligro a las víctimas o testigos.

Los factores de riesgo deben ser analizados de manera individualizada y con el mayor grado de objetividad posible. De lo contrario, es altamente probable que opte por la imposición casi automática de la prisión preventiva o, en su defecto, un esquema de medidas alternativas mal diseñado. En ocasiones, aunque se imponen medidas menos gravosas que el encarcelamiento, implican

cargas desproporcionadas, que afectan particularmente a sectores vulnerables, como garantías económicas exorbitantes, restricciones que impiden mantener un empleo o generar ingresos o bien, que generan gastos difíciles de afrontar. Un esquema de medidas mal diseñado suele derivar en incumplimientos que, de forma inevitable, conducen a su revocación y, en última instancia, a la imposición de la prisión preventiva.

La evaluación de riesgos suele enfrentar diversos obstáculos, entre los cuales destaca la ausencia o falta de claridad en los criterios utilizados para llevarla a cabo. Con el propósito de reducir la subjetividad en las decisiones judiciales sobre medidas cautelares, muchas legislaciones procesales penales, incluida la mexicana, han incorporado causales o criterios que funcionan como indicadores para determinar la existencia de riesgos. Sin embargo, en algunos casos, estos criterios resultan inadecuados, ya sea porque limitan la apreciación judicial y conducen a las y los juzgadores a

privilegiar la prisión preventiva, o bien, dificultan evaluaciones objetivas, al ser ambiguos⁷⁵.

Los criterios o factores de riesgo cautelar aplicables en los procesos penales nacionales se encuentran en los artículos 168, 169 y 170 del CNPP. Son el fundamento del análisis de riesgos que efectúa la unidad evaluadora de la Guardia Nacional y de las decisiones judiciales sobre medidas cautelares. A continuación, se exponen los criterios más relevantes, complementándolos con la jurisprudencia interamericana.

En primer lugar, el artículo 168 del CNPP se refiere a las circunstancias que deben considerarse para determinar si existe peligro de sustracción de la persona imputada. Este contempla cinco factores que deben tomarse en cuenta al evaluar este riesgo cautelar, que son los siguientes:

I. El arraigo que tenga en el lugar donde deba ser juzgado determinado por el domicilio, residencia

habitual, asiento de la familia y las facilidades para abandonar el lugar o permanecer oculto. La falsedad sobre el domicilio del imputado constituye presunción de riesgo de fuga;

- II.** El máximo de la pena que en su caso pudiera llegar a imponerse de acuerdo al delito de que se trate y la actitud que voluntariamente adopta el imputado ante éste;
- III.** El comportamiento del imputado posterior al hecho cometido durante el procedimiento o en otro anterior, en la medida que indique su voluntad de someterse o no a la persecución penal;
- IV.** La inobservancia de medidas cautelares previamente impuestas, o
- V.** El desacato de citaciones para actos procesales y que, conforme a derecho, le hubieran realizado las autoridades investigadoras o jurisdiccionales.

En primera instancia se analiza el arraigo y el máximo de la pena, por su importancia. El juzgado de control debe verificar el arraigo que la persona imputada tenga al lugar donde será juzgada. Ello se determina a partir del domicilio, la residencia habitual y el asiento de la familia, así como la facilidad para abandonar el lugar o permanecer oculto. Estos factores deben analizarse en conjunto y no de manera aislada. Además, es necesario considerar otros elementos como trabajo, redes, pertenencia, cuidados que realiza, entre otros.

Además, el Código ordena valorar el máximo de la pena privativa de libertad que pudiera imponerse a la persona imputada. Este factor tampoco debe analizarse de manera aislada, sino que debe considerar la actitud que voluntariamente adopte la persona ante el delito. Lo anterior es así porque este factor viene después de una conjunción copulativa (y), que indica adición o acumulación y no una alternativa o de exclusión (o). Sobre este tema, la Corte IDH indicó que el peligro de fuga no puede

medirse únicamente a partir de la gravedad de la pena a imponer. Algunos factores que la Corte IDH señaló para evaluar el riesgo de fuga son el hogar, la ocupación, los bienes, lazos familiares y todo tipo de vínculos con el país donde la persona está siendo procesada⁷⁶.

El artículo 169 del CNPP también se refiere al peligro de obstaculización del desarrollo de la investigación. Con fundamento en este artículo, el juzgado de control valorará la circunstancia de los hechos imputados y los elementos que aporte la fiscalía para decidir si es probable que la persona imputada al recuperar su libertad:

- I. Destruirá, modificará, ocultará o falsificará elementos de prueba;
- II. Influirá para que coimputados, testigos o peritos informen falsamente o se comporten de manera reticente o inducirá a otros a realizar tales comportamientos, o

- III. Intimidará, amenazará u obstaculizará la labor de los servidores públicos que participan en la investigación.

A este respecto, la Corte IDH señaló que el peligro de que la persona acusada obstaculice la conducción de los procedimientos tiene que respaldarse por evidencia objetiva. Algunos ejemplos mencionados por la Corte IDH para valorar este fin de la prisión preventiva fueron: el riesgo de presión sobre testigos o la pertenencia a una organización criminal o una pandilla⁷⁷.

El artículo 170, por su parte, se refiere al riesgo para la víctima u ofendido, testigos o para la comunidad. Para determinar la protección que deba proporcionarse a la víctima u ofendido, a los testigos o a la comunidad, se deberán valorar las circunstancias del hecho y las condiciones en las que se encuentran la víctima u ofendido, los testigos y la comunidad para decidir si existe riesgo fundado de que cometa un acto se afecte su integridad personal o ponga en riesgo su vida.

Se ha cuestionado si este tipo de criterios son legítimos ya que parecen estar más asociados a la peligrosidad de la persona detenida, su responsabilidad en el proceso o la gravedad del delito cometido que a una necesidad de cautela⁷⁸. Estas causales son ambiguas, lo que ocasiona que se impongan restricciones que, con el pretexto de proteger a las víctimas o la sociedad, parten más de consideraciones de prevención del delito o “alarma social”, que no tiene nada que ver con un peligro para el desarrollo de la investigación o el proceso⁷⁹. En todo caso, lo deseable es que se analicen de manera objetiva y se establezca con precisión qué clase de riesgos enfrentan estas personas. La protección de víctimas o testigos es un fin válido, procesalmente hablando, en tanto estos sujetos tienen un fundamental en materia probatoria, por ejemplo⁸⁰. No obstante, esto no necesariamente se cumple respecto de la sociedad o comunidad.

Estos criterios no suelen ser suficientes para evitar la influencia de sesgos y prejuicios en el análisis⁸¹. Estos pueden distorsionar la evaluación, afectar la imparcial-

lidad en la toma de decisiones y por tanto, dar lugar a restricciones arbitrarias.

Dadas las dificultades para predecir una afectación al proceso, es común recurrir a razonamientos sesgados, como pueden ser estereotipos de distintos tipos (por apariencia, género, nacionalidad, clase, religión, entre otros) o criterios asociados a factores externos como la presión mediática o política y el temor a posibles sanciones disciplinarias⁸², entre otros. Asimismo, pueden surgir consideraciones de “peligrosidad” que se asocian únicamente al delito del cual se acusa a las personas, a pesar de que la comisión de dicho delito no ha sido probada. O bien, justificar la imposición de medidas en una necesidad de aleccionamiento o anticipación de la pena, es decir, para que las personas “aprendan” o “inicien su reinserción”, con lo que se prejuzga la responsabilidad⁸³.

Muchos de estos sesgos afectan de manera desproporcionada a las personas en situación de vulnerabi-

lidad. Es común que se asuma que ciertos “perfiles” representan un mayor riesgo procesal, como si dicho riesgo fuera una característica o atributo inherente a las personas y no el resultado de una evaluación objetiva de su situación frente al proceso. En otras palabras, se les considera como portadoras de riesgo.

Por ello, al analizar los criterios expuestos es necesario basarse en evidencia fáctica, evitar “patrones, estereotipos o fórmulas preestablecidas en las que solo se verifican ciertas condiciones del acusado”⁸⁴ y atender al riesgo específico.

4.2 Análisis del riesgo y discusión de medidas cautelares: momentos clave y desafíos comunes

Según la información recopilada, a nivel federal, los agentes de la Fiscalía General de la República (FGR) solicitan una medida cautelar en prácticamente todos los casos y esta siempre es la prisión preventiva. Conforme a lo analizado en el apartado anterior,

el debate sobre la imposición de una medida cautelar tiene lugar en la etapa inicial del proceso, poco después de la detención o comparecencia de la persona imputada, ya sea tras la formulación de la imputación o al momento de su vinculación a proceso. Es en esta fase donde, por lo general, deben evaluarse los riesgos procesales.

En el contexto nacional, y particularmente en relación con los delitos federales, una proporción significativa de los delitos con mayor incidencia conllevan la aplicación de la prisión preventiva oficiosa. Esto se traduce en los juzgados de control no permiten realizar el proceso de evaluación para decidir qué medida cautelar es la adecuada por así ordenarlo la Constitución⁸⁴. En esos casos se suele imponer prisión preventiva sin mayor análisis.

Esto limita en gran medida la posibilidad de llevar a cabo una evaluación de riesgos en la etapa inicial del proceso a los casos seguidos por delitos que no ameri-

tan prisión preventiva automática. También es posible evaluar el riesgo en casos donde aplica la prisión preventiva oficiosa, en los que de manera excepcional se abre el debate después de que la defensa presenta un amparo y solicita la suspensión del acto reclamado o cuando los juzgados de control inaplican la prisión preventiva oficiosa por razones de inconveniencia, es decir, por ser contraria a tratados internacionales. Lo anterior a la luz de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos mencionadas en el apartado anterior (casos Daniel García Rodríguez y Reyes Alpiñar Ortiz y Tzompaxtle Tecpile). Esto último sucede en la etapa inicial del proceso pero también posteriormente, si se promueve un incidente seguido de un amparo.

Además, hay otras situaciones que se presentan en el proceso penal donde se requiere argumentar respecto al riesgo. Cuando se solicita la revocación, sustitución o modificación de las medidas cautelares por haber variado objetivamente las razones que justificaron su imposición, también se requiere debatir la medida y, por tan-

to, analizar el riesgo. Adicionalmente, debe analizarse el riesgo cuando se solicita el cese de la prisión preventiva, ya sea oficiosa o justificada, por haberse excedido el plazo máximo de duración de dos años previsto en la Constitución y el CNPP (plazo razonable).

Conforme a lo narrado por las personas entrevistadas es frecuente que se soliciten revisiones o modificaciones de medida cautelar, el cese de la prisión preventiva por exceso del plazo razonable y también la inaplicación de la prisión preventiva oficiosa. Esto ocurre principalmente a iniciativa de las personas defensoras públicas federales, quienes promueven estas acciones en el marco de un proyecto orientado a combatir la prisión preventiva injustificada. Esta labor constituye una buena práctica que debería preservarse y fortalecerse.

En el marco de esta estrategia el Instituto Federal de Defensoría Pública (IFDP) ha obtenido 756 libertades por imposición de una medida cautelar distinta a la prisión preventiva oficiosa o justificada, y 2,433 liberta-

des durante la investigación ministerial. Además, ha impulsado en todas sus delegaciones la identificación de casos y la presentación de solicitudes para el cese de la prisión preventiva y solicitudes de inaplicación por inconveniencia. Como resultado, entre 2023 y 2024, el IFDP logró la obtención de 736 libertades mediante la revocación de la prisión preventiva, ya sea oficiosa o justificada, a través de solicitudes de revisión de medidas cautelares en procesos llevados bajo el sistema penal acusatorio⁸⁵.

No obstante, como se advirtió en las entrevistas realizadas, este aun no es un desenlace generalizado, ya que persisten obstáculos en la autorización de libertades, como consecuencia de resistencias persistentes en la práctica del sistema de justicia penal federal.

Otro de los hallazgos de la investigación es que en la inmensa mayoría de los casos se impone una medida cautelar. Casi todos los actores del sistema de

justicia interpretan las normas correspondientes de tal manera que parece obligatorio dictar una medida, incluso en ausencia de cualquier riesgo que justifique su aplicación. Este sesgo llega al extremo de justificar la prisión preventiva en el hecho de que es más fácil ubicar a la persona procesada para notificarle las actuaciones procesales cuando está detenida. Son escasos los asuntos en los que no se impone una medida cautelar. Lamentablemente, es la prisión preventiva la medida que continúa aplicándose en un porcentaje elevado de los casos, lo que obedece, como ya se señaló, a la prisión preventiva oficiosa, pero la justificada.

Existen algunos casos en los que se imponen medidas distintas a la prisión preventiva, ya sea porque desde un inicio se considera que no se acredita un riesgo, porque se revisó la medida o se decretó el cese de la prisión preventiva. Aunque no son la mayoría, estos casos existen y provienen de juzgados liderados por personas juzgadoras con enfoques garantistas.

No obstante, el tipo de medidas alternativas a la prisión que se imponen es limitado a causa de una evaluación de riesgos deficiente, pero también de otras causas. Las medidas cautelares alternativas a la prisión preventiva más adoptadas son las garantías económicas y la presentación periódica ante el juzgado. El resguardo domiciliario se impone en menor medida. Sin embargo, la implementación de estas presenta retos, especialmente para personas de escasos recursos. Es común que no puedan pagar las garantías o no tengan cómo sufragar los gastos para trasladarse periódicamente al juzgado a firmar especialmente cuando recorren distancias considerables. El uso de brazaletes también tiene estas limitaciones porque son las personas imputadas quienes tienen que cubrir su costo, que no es menor.

En ocasiones, aunque se desee ordenar que las personas se internen en algún establecimiento (médico, psiquiátrico o de tratamiento de adicciones), esto no es posible porque no siempre son recibidas, a causa de la inexistencia de convenios o instrumentos similares. De este modo, la falta de políticas públicas y de infraestructura estatal

que favorezca optar por medidas cautelares en libertad y la incapacidad estatal para ponerlas en marcha termina trasladándose y afectando a las personas acusadas pues se les impone la prisión preventiva.

En el grueso de los casos en los que se solicita revisar, sustituir o cesar la prisión preventiva, la fiscalía suele oponerse con el objetivo de evitar la liberación de las personas detenidas, y en muchos casos lo consigue. Un ejemplo de ello es que, entre 2023 y 2024, solo 264 de las 730 solicitudes de cese de prisión preventiva en asuntos tramitados bajo el sistema inquisitivo mixto fueron resueltas favorablemente, lo que equivale al 36.16%.

En particular, frente a las peticiones de cese, la fiscalía argumenta que la prolongación del encarcelamiento se debe a prácticas “dilatatorias” de la defensa. Esto, incluso cuando los recursos promovidos por la defensa buscan documentar violaciones de derechos humanos atribuíbles a la propia fiscalía o a la policía bajo su mando. En otras ocasiones, esta institución también pretende que

se abra un debate como si se tratara de una revisión de medida cautelar por cambio de condiciones objetivas, cuando lo que debe discutirse realmente es la razonabilidad del plazo y la actividad procesal de las partes.

La interposición de medios de impugnación no debe considerarse una práctica orientada a entorpecer el proceso penal, sino una actuación legítima y ordinaria que forma parte del ejercicio del derecho de defensa. La SCJN ha sostenido que, para valorar la razonabilidad del plazo de la prisión preventiva, debe atenderse al grado de diligencia mostrado por las autoridades en la conducción del proceso, así como a las posibles dilaciones excesivas en sus distintas etapas⁸⁷, que son atribuibles al actuar de la propia fiscalía y no a la defensa.

En estos casos, la fiscalía también interpreta que al cesar la prisión preventiva oficiosa procede imponer de forma mecánica la justificada. En este marco, las fiscalías alegan la existencia de riesgos o peligros que pueden ser útiles para evaluar si se requiere o no im-

poner otra medida cautelar pero suelen conducir realmente a extender indebidamente el encarcelamiento.

En cambio, los incidentes de inconventionalidad presentados entre 2023 y 2024 tuvieron un mayor nivel de éxito: 541 de 1,074 obtuvieron una respuesta favorable (50.37%). Esto indica que más de la mitad de los juzgados de control federales ya no aplicaban la prisión preventiva oficiosa, al menos para ciertos delitos que no son considerados “graves”, conforme indicaron algunas personas entrevistadas, porque en delitos como el secuestro o la delincuencia organizada, sigue aplicándose de forma automática.

No obstante, la proporción de inaplicaciones de la preventiva oficiosa ha comenzado a disminuir drásticamente a raíz de las reformas legales de 2024 que impiden la inaplicación de la prisión preventiva oficiosa, lo cual restringirá aún más las posibilidades de obtener la libertad. Esto se ha agravado con las presiones generadas por la reforma judicial aprobada en septiembre de 2024. Igualmente, a causa de los constantes señalamientos públicos por parte de

las altas autoridades del poder ejecutivo hacia jueces acusándolos de dejar en libertad a personas acusadas, *–delincuentes* como les llaman despectivamente–. Ello genera presión política e incentivos negativos para dejar a más personas en prisión y evitarse problemas.

En este contexto, muchas personas juzgadoras enfrentan presiones para adoptar un enfoque más punitivo, ante el temor de represalias o de ser exhibidas públicamente por decisiones que podrían percibirse como indulgentes frente a la criminalidad. Este ambiente de presión afecta la independencia judicial y pone en riesgo los derechos humanos de las personas acusadas.

4.3 La evaluación de riesgos realizada por la Unidad de Seguimiento y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso de la Guardia Nacional

La evaluación de riesgos es una herramienta fundamental para la racionalización de las decisiones so-

bre medidas cautelares. Además de los problemas relativos a la definición de los criterios de riesgo, y la posible incidencias de sesgos y prejuicios, este proceso se ve afectado por la falta de información confiable para evaluar la necesidad de cautela⁸⁸. Contar con información de calidad, objetiva y verificada es fundamental para que las y los jueces puedan adoptar mejores decisiones. No obstante, no es infrecuente que los datos que se ofrecen en las audiencias sean limitados⁸⁹.

El tiempo con que se cuenta para decidir sobre las medidas cautelares es breve y en consecuencia, también el que tienen la fiscalía y la defensa para recopilar la información que ofrecerán en la audiencia. Esto implica retos si no se cuenta con técnicas sólidas para hacerlo⁹⁰, lo que es aún más complejo cuando dichas instancias cuentan con cargas elevadas de trabajo, como sucede en México.

Para mitigar estos problemas, en diversos países se han desarrollado metodologías e instrumentos espe-

cíficos para la evaluación de riesgos. Incluso, en algunos casos, se han creado instancias especializadas encargadas de llevar a cabo dichas evaluaciones, como las Unidades de Medidas Cautelares (UMECAS) o los Servicios Previos al Juicio (SPJ).⁹¹

Implementar políticas orientadas a la gestión de las medidas cautelares, como las señaladas, es fundamental para disminuir el uso indiscriminado de la prisión preventiva⁹². Permiten la imposición informada de medidas cautelares y mejoran las decisiones judiciales al facilitar que se tomen “con base en circunstancias fácticas que tienen asiento en la realidad”⁹³. Asimismo, aportan información confiable al debate, que recaba, verifica, sistematiza y analiza, bajo metodologías particulares, para entregarla a las partes a efecto de que la utilicen en el debate⁹⁴. Al establecer una instancia especializada, también es posible contar con mayor capacidad de evaluar los riesgos y más información, sin ocasionar cargas adicionales a las partes⁹⁵.

Estas instancias, siempre que tengan un compromiso serio con la presunción de inocencia, promueven el uso de medidas menos restrictivas, de acuerdo con las características particulares de las personas. Por tanto, contribuyen, por ejemplo, a evitar que quienes carecen de recursos terminen forzosamente en prisión preventiva, por no poder pagar garantías o erogar otros gastos causados por otras medidas⁹⁶. Para tal fin, realizan perfiles de las personas imputadas, considerando su entorno socioeconómico, antecedentes procesales y comportamiento, para determinar si su libertad representa algún riesgo cautelar⁹⁷.

Es esencial que estas unidades cumplan con ciertas características que prevengan los problemas previamente analizados, ya que su mera existencia no basta para resolverlos. Conforme a las buenas prácticas, estas unidades deben ser neutrales durante el proceso, por lo que deben ser independientes de la fiscalía y la defensa, aunque también

se recomienda que no sean un ente policial, porque podrían existir problemas de confianza y mal uso de la información⁹⁸. También requieren contar con metodologías adecuadas e instrumentos estandarizados, para que el proceso de evaluación sea rápido, sencillo, pero además neutral y sin sesgos.

Finalmente, una buena práctica es que estas unidades cuenten con una unidad de supervisión, porque la evaluación debe vincularse a un plan de supervisión, que facilitara que no se incurra en incumplimientos⁹⁹. Con ello, se gana mayor confianza de todos los operadores del sistema y es posible reducir paulatinamente el uso de la prisión preventiva.

Como se analizó en el apartado tercero, conforme al CNPP, la evaluación y supervisión de medidas cautelares distintas a la prisión preventiva corresponde a la “autoridad de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso”,

que se regirá por los principios de neutralidad, objetividad, imparcialidad y confidencialidad¹⁰⁰. Esta autoridad tendrá por objeto realizar la evaluación de riesgo de la persona imputada¹⁰¹, que se podrá tomar en consideración para determinar la idoneidad y proporcionalidad de las medidas¹⁰².

A nivel federal, esta función es llevada a cabo por Unidad de Seguimiento y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso de la Guardia Nacional, que elabora un análisis de riesgo. En la primera parte de esta sección se examina el diseño y las limitaciones de esta unidad especializada, con base en entrevistas con actores clave y el análisis de fuentes documentales, aunque estas últimas son realmente escasas. En la segunda, se presentan los resultados obtenidos a partir de la revisión de dictámenes de evaluación de riesgo, con el objetivo de identificar las debilidades y posibles mejoras en la aplicación del instrumento de evaluación.

4.3.1. La Unidad de Seguimiento y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso de la Guardia Nacional

La Unidad de Seguimiento y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso —en adelante, unidad evaluadora federal— fue creada el 19 de julio de 2017 como órgano de apoyo del Comisionado General de la entonces Policía Federal¹⁰³. Con la creación de la Guardia Nacional en 2019, esta absorbió las funciones de dicha corporación, incluidas las de evaluación y supervisión de medidas cautelares que en 2020 fueron asignadas a la Dirección General de Seguridad Procesal de la Guardia Nacional¹⁰⁴.

En 2024, durante el desarrollo de esta investigación, la Guardia Nacional fue formalmente incorporada a la Secretaría de la Defensa Nacional (SE- DENA), consolidándose como una institución de carácter militar¹⁰⁵. Si bien se presume que las funciones de evaluación y supervisión fueron transferidas a dicha Secretaría, esto no ha podido confir-

marse oficialmente, ya que no se ha hecho pública información al respecto.

Como señaló en una entrevista Javier Carrasco, que desde la organización que dirige: el Instituto de Justicia Procesal Penal, A.C., ha monitoreado el funcionamiento de las UMECAS en México, prácticamente desde el inicio de su operación, es poco lo que se sabe sobre esta unidad porque no existen datos públicos, ni estadísticos sobre sus tareas, desempeño o funcionamiento.

Desde su creación, esta unidad presentó un diseño problemático al establecerse como una instancia de carácter policial, lo cual, como se ha mencionado, no siempre resulta compatible con la naturaleza de la evaluación de riesgos y la supervisión. El papel tradicional de la policía, centrado en el control social y la función punitiva, puede generar sesgos que comprometan los principios de neutralidad, objetividad e imparcialidad¹⁰⁶.

Además, considerando que la Guardia Nacional participa frecuentemente en detenciones relacionadas con delitos federales, resulta poco probable que, desde esa misma instancia, se impulsen medidas alternativas a la prisión preventiva. También pueden surgir conflictos de interés en el manejo de la información, así como riesgos para su confidencialidad, entre otros problemas¹⁰⁷.

Se destaca que esta situación se volvería aún más compleja si, como se presume, estas funciones quedarán bajo la responsabilidad de la SEDENA. Independientemente del área que las asuma, es evidente que su ubicación institucional no es la más adecuada para garantizar un modelo eficaz y neutral de evaluación de riesgos.

4.3.2. Análisis de los dictámenes de evaluación de riesgo elaborados por la Unidad de Seguimiento y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso de la Guardia Nacional

Para la investigación se analizaron 40 dictámenes emitidos por la unidad especializada en evaluación

de riesgos y supervisión de medidas cautelares de la Guardia Nacional entre 2023 (16 dictámenes) y 2024 (24 dictámenes) respecto de personas privadas de la libertad en diversos centros de reclusión del país. Aunque se obtuvo un mayor número de dictámenes, se determinó analizar tal número en vista de que se llegó a la saturación de respuestas. Es decir, el análisis de un número mayor no arrojó datos diferentes a los ya obtenidos.

Los dictámenes obtenidos estaban censurados, es decir, no contaban con información personal identificable sobre las personas acusadas o las víctimas, ni detalles específicos de los casos. Esto impidió conocer muchos datos sociodemográficos sobre las personas acusadas. Sin embargo, fue posible inferir, al menos su sexo, al analizar el lenguaje utilizado para referirse a las y los acusados o al centro de detención. La mayoría de estos dictámenes (34) correspondieron a hombres y solo (6) se refieren a casos que involucran mujeres (6).

Esta sección del informe se divide en tres partes. La primera se refiere al instrumento de análisis construido, a partir de las hipótesis de investigación. La segunda desglosa los resultados obtenidos sobre este instrumento. Finalmente, la tercera parte desagrega los datos de las mujeres.

a) *Variables a examinar*

Los informes o dictámenes de evaluación de riesgo emitidos por la Guardia Nacional son documentos en los que esta autoridad determina un nivel de riesgo (bajo, medio o alto) asociado a la posibilidad de que una persona no cumpla con medidas alternativas a la prisión preventiva, que actualicen, por tanto, una necesidad de cautela.

Asignar esta categorización no cumple con lo que se espera de una evaluación de riesgo, dado que no aporta información útil para la toma de decisiones, ni permite identificar qué medidas atenderían a los dis-

tintos riesgos cautelares¹⁰⁸. Incluso, puede influir en que ante riesgos medios o altos, se decida imponer la prisión preventiva.

Este nivel de riesgo se asigna tras analizar, a su vez, si se presentan “factores de riesgo” que impliquen peligro de sustracción, peligro de obstaculización del desarrollo de la investigación o el peligro hacia las víctimas, testigos o la comunidad conforme a lo previsto por los artículos 168, 169 y 170 del CNPP o bien, si existen “factores de estabilidad”, que indicarían que no se verifican estos peligros.

El dictamen recupera la normativa a la que ya se ha hecho mención en este informe y desglosa sus elementos. No contiene una propuesta de medida cautelar, sino que solo indica las posibilidades de cumplimiento o incumplimiento de una medida distinta a la prisión preventiva. Pese a ello es probable que cuando se establecen niveles elevados de riesgo, esto influya de cierta manera en la elección de la medida

cautelar. El instrumento tampoco incluye elementos referentes a la supervisión.

El dictamen parte de una entrevista realizada a la persona privada de la libertad sobre distintos aspectos de su vida (datos generales, residencia, ámbito laboral, escolaridad, consumo de sustancias, dependientes económicos, vínculos con la comunidad, entre otros), así como los relativos a los hechos de que se le acusan (forma de detención, comportamiento, testigos, víctimas, etc.). El dictamen formula una valoración a partir de lo afirmado por la persona acusada y la información adicional que recupera la Guardia Nacional: entrevistas a familiares o personas allegadas, documentos oficiales o actos de investigación de la propia Guardia Nacional, que consisten principalmente en consultas a “mecanismos de intercambio de información”, plataformas o registros oficiales y expedientes judiciales.

Entre los analizados se encontraron dos tipos de dictámenes y algunas variantes más entre ellos.

Los dictámenes de 2023 desagregan los factores generales de riesgo (datos, domicilio, trabajo, escolaridad, etc.), mientras que la mayoría de los emitidos en 2024 omiten este desglose y solo se refieren a los factores de riesgo y estabilidad conforme a la normatividad. Esta diferencia entre los dictámenes es relevante dado que en los más actuales no es posible identificar de manera precisa dónde existen coincidencias y diferencias entre lo afirmado por la persona acusada y la información que reunió la Guardia Nacional. Esto disminuye la posibilidad de valorar adecuadamente las conclusiones del dictamen y abre espacios de discrecionalidad a esa autoridad.

En razón de ello las variables analizadas fueron las siguientes:

- Fuentes de información: identifica la fuente predominante de información que sirve para verificar la entrevista con la persona acusada;

- Presencia de estereotipos: indica si en el dictamen se utilizaron estereotipos para valorar el riesgo;
- Recurrencia al delito o la pena: indica si el dictamen utiliza la gravedad del delito o la pena como factor de riesgo;
- Factores de estabilidad: indica si existen factores que contribuyen a la estabilidad de la persona acusada, que facilitarían que cumpla la medida cautelar en libertad (por ejemplo, arraigo familiar, laboral, etc.);
- Consistencia del nivel riesgo: evalúa si el nivel de riesgo asignado (“bajo”, “medio” o “alto”) es consistente con la información obtenida.

b) Resultados del análisis

Los resultados que se presentan a continuación identifican tendencias de los dictámenes. Aunque se identifican los números de dictámenes específicos, la

intención de este informe es poner énfasis en las tendencias observadas.

• Fuentes de información

Dada la diferencia entre los dictámenes de 2023 y 2024 no es posible hacer una valoración específica por fuente de información respecto de su coincidencia (entrevista a persona acusada vs otras fuentes). No obstante, sí es posible hacer un análisis general de los resultados.

La fuente principal en la primera parte de los dictámenes, que se relaciona con los datos generales de la persona acusada, su lugar de residencia, empleo, escolaridad, es la entrevista con un familiar o una persona allegada. Esta información suele completarse con documentos oficiales, como actas de nacimiento y certificados, entre otros. Uno de los problemas que se deriva de tener como fuente la entrevista es que no todas las personas acusadas cuentan con familia-

res o personas cercanas. Ese hecho disminuye ex ante las posibilidades de que se cuente con una evaluación favorable y, por tanto, de que se tengan mayores elementos para obtener una medida cautelar diversa a la prisión preventiva.

En otros casos, aun cuando se cuenta con esta entrevista, la persona allegada no cuenta con suficiente información, lo que también incide en las determinaciones del dictamen. En casos extremos esta información suele completarse con los dictámenes criminológicos realizados por los propios centros de reclusión.

Por su parte, la información relativa a los hechos que se acusan, las condiciones de la detención, la existencia de testigos y la presencia de las víctimas se obtiene únicamente de fuentes oficiales. Casi en todos los casos se trata de la información que proporcionaron las autoridades que llevaron a cabo la detención o con la que cuenta el centro de reclusión o bien, aquella que proviene de los expedientes judiciales.

En casos aislados la Guardia Nacional llevó a cabo actividades directas de investigación o verificación, como la visita al centro laboral o la residencia de la persona acusada. De la revisión de los dictámenes no se evidencian las razones por las que dicha autoridad decidió practicar estas actividades solo en algunos casos y no en otros, especialmente en aquellos donde no cuenta con otra información para verificar lo sostenido por la persona acusada en su entrevista.

A pesar de estas inconsistencias, la tendencia general de la variable analizada es que sí existe coincidencia (32 dictámenes) entre lo afirmado por la persona acusada con la información obtenida por otras fuentes. La falta de coincidencia (8 dictámenes) se suele deber a la ausencia de información o a una valoración parcial de ella.

- **Presencia de estereotipos**

La presencia de estereotipos en los dictámenes es recurrente, aunque no generalizada. El 43% de los dic-

támenes (17) recurre a los estereotipos para valorar el riesgo de la persona, mientras que el 58% (23) de ellos no presenta el uso de estereotipos.

Los estereotipos que más se utilizan para justificar un mayor riesgo son los relacionados con la situación socioeconómica de la persona acusada, como su nivel educativo, el empleo o la vivienda y suelen vincularse casi en todos estos casos con un mayor riesgo de fuga. Por ejemplo, se considera que una persona con menor nivel educativo tiene un mayor riesgo de fuga. Igualmente, no contar con vivienda propia o el haber cambiado recientemente de residencia se considera factor de riesgo. En un caso el estado de salud de la persona se estimó como riesgoso pues su enfermedad puede llevarlo a la fuga. Lo mismo sucede con el empleo, cuando las personas cuentan con empleos no formales se estima que hay mayor riesgo de fuga.

Estos estereotipos dan muestra de una especie de sanción implícita a la pobreza, en la medida que las personas más desaventajadas no suelen contar con vivienda

propia, suelen tener menor acceso a la educación y tienen precariedad laboral (casi siempre trabajos informales). Esto lleva a que sea la pobreza lo que termine castigándose antes que las condiciones específicas de riesgo para comparecer al juicio o para las víctimas y testigos.

Adicionalmente, en un caso se presentó un estereotipo en razón de género derivado de que la persona acusada no tenía dependientes económicos. En este caso se asume que al no tener dependientes es más factible el riesgo de fuga lo que impone un orden social de género de reproducción, aún hacia los hombres. En sentido contrario, aunque no hay un estereotipo explícito que afecte la valoración de riesgo en sentido negativo, sí se considera que el tener hijos es un factor de estabilidad, ello aunado al interés superior de la niñez.

De acuerdo con lo anterior, es que existe una tendencia parcialmente positiva respecto del uso de estereotipos socioeconómicos para decidir sobre el riesgo de

la persona. Se trata de una tentación presente en los evaluadores de la Guardia Nacional que no siempre se encuentra, pero que en algunos casos se enfatiza.

En otro caso se consideró la existencia de un proceso anterior como un riesgo específico pero no se aclaró si la persona fue sentenciada o si intentó fugarse en ese proceso. En ese sentido, se está frente a una especie de sanción trascendente que afecta sus condiciones para el caso concreto analizado. No se soslaya que este problema deriva de la regulación legal sobre medidas cautelares.

• Recurrencia al delito o la pena

La mayoría de los dictámenes recurre a la gravedad del delito o a la posible pena como un factor de riesgo determinante. El segundo factor sí está previsto en la legislación, sin embargo, el primero no. Aun así, es frecuente que se use para justificar un riesgo que deriva en la imposición de medidas cautelares.

En el 68% (27) de los dictámenes se establece que por la naturaleza del delito o por la alta penalidad que pudiera llegar a imponerse existe un riesgo de fuga de la persona acusada. Esto es especialmente cierto en delitos que se consideran graves como el secuestro, la trata de personas o el narcotráfico. Prácticamente en todos los casos de secuestro se considera de tal gravedad que por el solo delito imputado se considera la existencia del riesgo.

La posible penalidad impuesta se considera también un factor que puede promover el riesgo de fuga. Aquí los dictámenes suelen considerar los máximos de la pena que podría llegar a imponerse, incluso cuando no hay otros factores de riesgo que lo respalden. Es decir, se abstrae la posible alta pena impuesta y se excluyen otros aspectos de la vida de las personas.

Tanto la consideración del delito por el que se acusa como la posible alta pena que se imponga afectan la presunción de inocencia de la persona acusada. El dictamen parte de una especie de presunción de culpabi-

lidad y, por tanto, considera estos dos aspectos como dados para efectos del riesgo.

En algunos casos, para justificar el nivel de riesgo, se acude a la calificación del riesgo para las víctimas o la comunidad. Sin embargo, esto se hace nuevamente usando solo el delito imputado, a partir del cual se infiere que existen personas en riesgo, sin que este fundado en información objetiva. Por ejemplo, en algunos casos de secuestro se establece que las víctimas de dicho delito con frecuencia enfrentan amenazas o represalias, sin que siquiera se individualice a las víctimas del caso o se señalen las circunstancias que permiten determinar que existen fundados. Al menos en un caso seguido por delito contra la salud (narcotráfico), se establece que existe riesgo para la comunidad a causa del tráfico de sustancias.

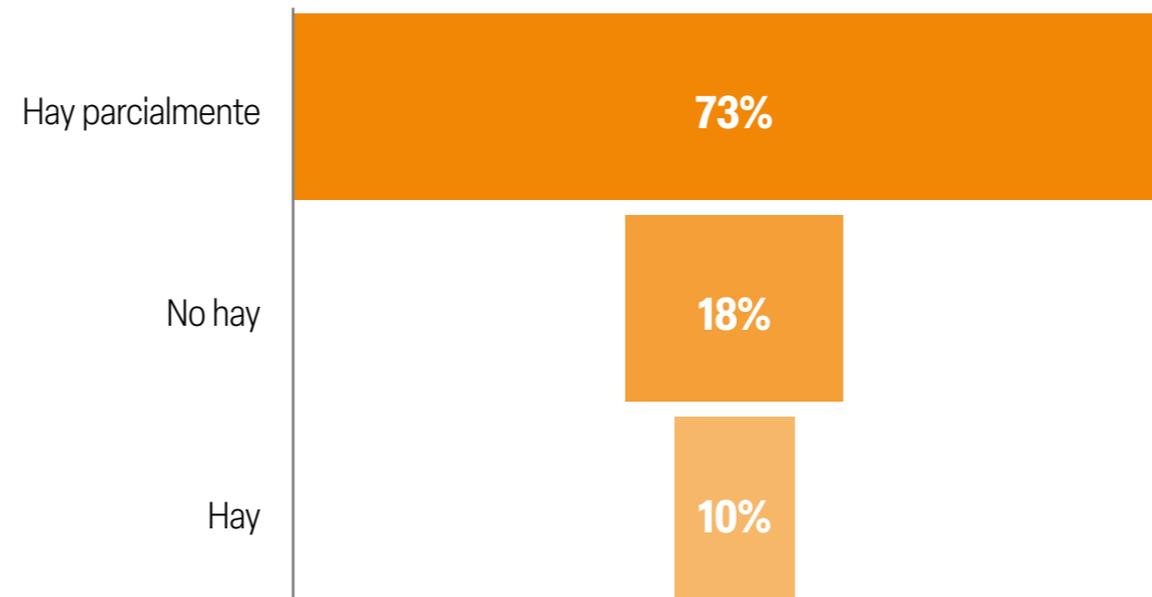
En este sentido, se encontró una fuerte tendencia a utilizar el tipo de delito y la pena asociada como factores determinantes del nivel de riesgo. Estos casos suelen clasificarse como de riesgo medio o alto, sin

que otros factores de estabilidad personal o social logren equilibrar dicha valoración. Esta práctica podría influir significativamente en una mayor probabilidad de imponer prisión preventiva oficiosa, aunque este vínculo requiere un análisis más profundo en investigaciones futuras.

• Factores de estabilidad

En la mayoría de los dictámenes existen algunos factores de estabilidad que permitirían la comparecencia de la persona al juicio de imponerse una medida cautelar diversa a la prisión preventiva.

Existencia de factores de estabilidad



A pesar de ello, estos factores de estabilidad no suelen ser considerados por las autoridades dictaminadoras. Aunque se logre identificar el arraigo familiar y laboral de las personas estos aspectos tienden a tener un peso menor en la valoración final del dictamen.

Es en este factor donde se encuentra una mayor subjetividad. El dictamen no permite adoptar una decisión objetiva respecto a qué significa no contar con casa propia, que el domicilio haya sido rentado hace poco tiempo, que la persona cuente con un trabajo formal o informal, que cuente o no con un nivel de escolaridad básico o avanzado. Una misma situación puede ser considerada en un caso como un factor de estabilidad y en otro no considerarse siquiera.

Tampoco logra identificarse qué impacto tiene en la valoración el que existan algunos factores de estabilidad y cómo juegan a la luz de los factores de riesgo, es decir, si se busca alguna especie de contrapeso respecto de estos últimos factores. Esto es todavía

más importante si se considera que el factor de riesgo más presente es el delito y la pena, como ya se señaló anteriormente.

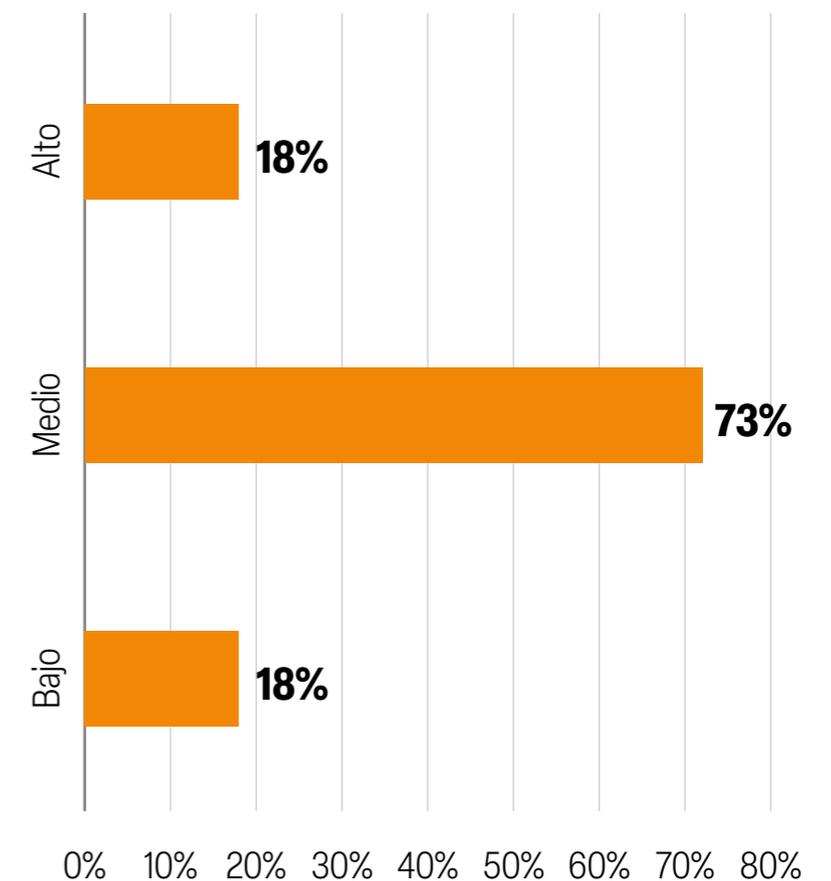
Existe también una tendencia amplia a identificar la existencia de algunos factores de estabilidad, sin embargo, éstos no juegan un rol predominante en la mayoría de los dictámenes. En parte esto se debe a que se les asigna un peso subjetivo y a que su propia determinación como factor de estabilidad también depende de la persona que realice el dictamen.

- **Consistencia del nivel de riesgo**

La mayoría de los dictámenes asigna un nivel de riesgo medio (26 dictámenes), mientras que los niveles bajo y alto se asignan, cada uno, a 7 casos:

El nivel de riesgo medio tiene relación con la valoración del delito y la pena. En ese sentido, se observa que en la mayoría de los dictámenes donde se consideraron

Nivel de riesgo



tales elementos se asignó un riesgo medio. La diferencia para el riesgo alto, por tanto, tiene que ver con que el delito cometido sea secuestro o trata de personas. Tratándose de esos delitos el nivel de riesgo se valora directamente como alto. Por su parte, en cuatro de siete dictámenes con riesgo bajo no se recurre al delito o la pena como factor de riesgo. De nueva cuenta, deja en claro la importancia de este factor para la determinación final del riesgo.

Los factores de estabilidad no parecen tener una incidencia clara en la determinación del nivel de riesgo. Solo en dos de los siete casos donde se asignó un nivel de riesgo alto no existen factores de estabilidad, en todos los demás existen parcialmente. Incluso en uno de los casos se identifica la existencia de factores de estabilidad y aun así se asigna el nivel alto. Por su parte, en cuatro de los siete casos donde se asignó un nivel bajo de riesgo se encontró que existían parcialmente los factores de estabilidad y tan solo en tres se consideraron suficientes.

Sin embargo, es de llamar la atención que tan solo en dos de los siete casos de riesgo alto hay consistencia entre la información analizada en el dictamen y el nivel de riesgo asignado. En varios casos se observa que el nivel de riesgo no es consistente con la información proporcionada, especialmente cuando se recurre a estereotipos o a la gravedad del delito. En cambio, en seis de los siete casos de riesgo bajo hay consistencia entre la información que proporciona el dictamen y el nivel asignado.

En general el nivel de riesgo no se justifica. Para dos situaciones similares se puede asignar un riesgo “medio” o “alto”, sin considerar factores como el arraigo familiar o laboral, a pesar de ser identificados por el propio dictamen como factores de estabilidad. Por tanto, se considera que no existe una metodología consistente y que en gran medida las evaluaciones son producto de la subjetividad y de distintos sesgos. En la mayoría de los dictámenes de riesgo alto se identifican algunos factores que pueden ser claves para entender las razones de tal valoración, como el que la persona acusada sea

servidora pública, que consuma drogas, que haga parte de una pandilla o que tenga otros procesos abiertos. De cualquier manera, estos factores no son analizados de manera consistente entre los distintos dictámenes.

La tendencia general es que el riesgo se asigna a partir del delito de que se acusa o la pena que probablemente se imponga. La diferencia fundamental con el riesgo alto está relacionada con el delito específico, en particular el secuestro u otros delitos con violencia, así como su relación con algún otro factor considerado negativo por la persona dictaminadora.

La ausencia de factores de estabilidad no siempre implica un riesgo alto. De los 7 casos clasificados como de alto riesgo, solo en 2 se identificó la falta de factores de estabilidad.

Algunos de los dictámenes correspondían a procesos de revisión o modificación de las medidas cautelares. En esos casos los parámetros utilizados

son idénticos a aquellos que se usan en el dictado inicial de la medida cautelar. Esto es problemático porque cuando se trata de revisión o modificación de medidas cautelares las personas ya llevan cierto número de años en prisión. Dicha situación provoca que las personas no tengan arraigo familiar, comunitario o laboral.

• **Dictámenes en casos de mujeres**

Entre los dictámenes analizados solo hay seis que se refieren a mujeres, esto es, el 15% del total. En dos de ellos se asignó un nivel de riesgo bajo y en cuatro un nivel de riesgo medio. En general, los dictámenes de las mujeres siguen las mismas tendencias ya observadas.

Resalta un dictamen donde la autoridad justifica sus decisiones, realiza investigación y busca establecer el bajo riesgo que presenta la mujer acusada. Se trata de un dictamen distinto del resto que muestra a una Guardia Nacional pro activa en la búsqueda de

factores de estabilidad, donde no se considera al delito como elemento de riesgo y donde logra justificar su valoración.

En el resto se encuentran las mismas inconsistencias de valoración, el uso de estereotipos y del delito o pena como factores de riesgo. No se cuenta con elementos para distinguir alguna incidencia particular en razón de género a partir de los dictámenes examinados.

4.4 Otras prácticas y criterios utilizados para argumentar los riesgos

Uno de los principales hallazgos de la investigación es que los análisis de riesgo que lleva a cabo la Unidad de Seguimiento y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso de la Guardia Nacional se utilizan de manera ocasional, según las fuentes consultadas durante la investigación. Su aplicación es tan limitada que incluso hay jueces que desconocen la existencia del instrumento.

Lo anterior posiblemente se debe a que, conforme al artículo 156 del CNPP, no es obligatorio tomar en cuenta esta evaluación. Sin embargo, también pueden influir otras cuestiones, como las capacidades de la Unidad para elaborar análisis o las deficiencias del instrumento, expuestas en el apartado anterior.

El dictamen señalado no se emite de manera oficiosa, por lo que, si no es solicitado por alguna de las partes, simplemente no se elabora. En esos casos, son las propias partes quienes se encargan de reunir la información por su cuenta. Esto da lugar a una variedad de procesos y metodologías para recopilar datos, argumentar sobre la necesidad de medidas cautelares y evaluar los riesgos. Con frecuencia, estos esfuerzos se reducen a señalar la presencia de uno o varios factores de riesgo por parte de la fiscalía, que solicita sistemáticamente la prisión preventiva, sin un análisis más profundo.

Según las personas entrevistadas, la fiscalía no suele justificar adecuadamente la necesidad y propor-

cionalidad de la prisión preventiva, ya sea porque sus argumentos no se ajustan a los parámetros legales o resultan insuficientes. Predominantemente, recurre a criterios como la pena máxima aplicable o, incluso, a factores no contemplados en la legislación, como la gravedad del delito o los antecedentes de la persona imputada para sustentar riesgos no debidamente fundados hacia las víctimas o la sociedad. Asimismo, es común que invoque la falta de arraigo laboral, familiar o comunitario como indicio de riesgo de fuga. Sin embargo, esta información, por sí sola, resulta insuficiente para acreditar un riesgo procesal, incluso cuando este pudiera existir.

Esta práctica generalizada, que no existe solo en las agencias del Ministerio Público, sino también en otros actores del sistema de justicia, es inadecuada. Los riesgos no dependen de los antecedentes o del delito que se investiga, sino “de las circunstancias del entorno social, económico, educativo y laboral de la persona imputada”, de los que realmente depende su posterior

comparecencia o que pueden generar posibles afectaciones a la investigación o daños a las víctimas¹⁰⁹.

El máximo de la pena es la causal de riesgo que se alega con mayor frecuencia porque no requiere pruebas. Es suficiente con indicar los posibles años de cárcel que podrían imponerse a la persona con base en la legislación sustantiva, para que resulte privada de libertad. Sin embargo, de acuerdo con el CNPP el máximo de la pena debe evaluarse en conjunto con la actitud que voluntariamente adopte la persona imputada frente al proceso pero no suele aportarse información al respecto, salvo cuando existe resistencia; es decir, solo cuando le afecta a la persona.

En el marco de este proceso se presenta información escasa y parcial. Por ejemplo, para justificar que las personas no tienen arraigo, en ocasiones se presentan únicamente informes de visitas domiciliarias efectuadas por la policía de investigación en los que se señala que no se localizó a la persona. A partir de ello se concluye

entonces que la persona mintió respecto a su domicilio para que se presuma el riesgo de fuga. La policía no suele indicar si intentaron localizar a la persona otras veces; si acudieron en un horario laboral, en el cual es lógico que las personas no se encuentren en el domicilio, o si verificaron la información de otra forma. Lo mismo sucede con la verificación de antecedentes laborales, escolares o de ingresos. La verificación de estas condiciones es indispensable para analizar el peligro o riesgo de fuga.

De esta manera, el riesgo de fuga suele justificarse únicamente con base en la existencia o no de un domicilio fijo y, en algunos casos, en la presencia de vínculos familiares o laborales. Sin embargo, rara vez se argumenta de forma concreta si la persona realmente podría sustraerse del proceso u ocultarse. Cuando este punto sí se analiza, con frecuencia se emplean criterios contradictorios: por ejemplo, en algunos casos se considera que tener empleo representa un riesgo de fuga, mientras que en otros, la ausencia de empleo se interpreta del mismo modo. Lo mismo ocurre

con la posesión de bienes o patrimonio, lo que refleja una falta de consistencia en argumentación y la valoración de los criterios de riesgo.

La situación se vuelve aún más compleja cuando se debate un cambio de medida cautelar o el cese de la prisión preventiva. En estos casos, las personas ya han pasado un periodo privadas de libertad, lo que suele implicar la pérdida de elementos clave para acreditar un menor nivel de riesgo procesal. Al momento de la audiencia muchas ya no cuentan con arraigo domiciliario, laboral o comunitario, pues el encarcelamiento prolongado tiende a debilitar o romper sus vínculos familiares, sociales y económicos. Esta realidad dificulta aún más que se valore objetivamente su situación actual y se les conceda una medida menos gravosa.

Aunque en ocasiones se alegan riesgos o peligros de obstrucción del desarrollo de la investigación difícilmente se aporta información concreta sobre la posibilidad real de que estos se verifiquen, salvo cuando se

verifican amenazas directas a funcionarios que intervienen en la investigación.

Los riesgos que suelen ser más visibles y, por tanto, mejor acreditados, se relacionan con los daños a las víctimas o testigos, siempre que existan actos de hostigamiento o amenazas concretos. Sin embargo, en ocasiones se alega que existen riesgos para las víctimas, pero se señalan con tal carácter a instancias públicas como el Sistema de Administración Tributaria en delitos fiscales, o bien, a la sociedad, en el caso de delitos relacionados con drogas, casos en los que no hay un riesgo objetivo.

La investigación concluyó que existen sesgos y prejuicios en la argumentación e imposición de las medidas cautelares que impactan negativamente a ciertos grupos. Por ejemplo, a las personas extranjeras se les presume automáticamente una falta de arraigo, incluso cuando demuestran residencia y vínculos en el país. Las mujeres acusadas de trata de personas suelen ser

objeto de un trato discriminatorio, y el consumo de alcohol o sustancias se utiliza de manera estereotipada para justificar un mayor riesgo.

De igual forma, a quienes no cuentan con empleo formal se les atribuye con frecuencia un riesgo de fuga por esa sola razón, al igual que a las personas en situación de indigencia, quienes son consideradas propensas a sustraerse del proceso sin mayor análisis. Esta lógica contrasta con el trato a veces deferente que reciben personas funcionarias públicas acusadas de tortura, respecto de quienes se asume, sin mayor justificación, que no representan un riesgo.

Para argumentar sobre la procedencia de las medidas cautelares, las partes tienen la posibilidad de ofrecer medios de prueba. Sin embargo, en la práctica, el tiempo disponible para recabarlos y presentarlos es sumamente limitado, especialmente en las primeras etapas del proceso. Esta situación representa un reto particular para la defensoría pública, que opera en condicio-

nes de desventaja frente a la fiscalía. La desigualdad de armas agrava las dificultades probatorias, limitando la capacidad de la defensa para acreditar elementos que podrían justificar medidas menos gravosas que la prisión preventiva.

La imposibilidad material para recabar datos puede repercutir negativamente en la defensa¹¹⁰. Como la información que requiere reunirse para debatir la medida cautelar es distinta a la que se requiere reunir para la defensa en el proceso, conseguirla implica destinar tiempos extraordinarios de los que no siempre se dispone. Muchas veces, se acude a información que proporcionan las personas imputadas, pero esta puede ser parcial o errónea, porque con frecuencia presentan afectaciones emocionales o miedo¹¹¹.

En algunos casos, las partes recurren a instrumentos propios para el análisis del riesgo. A partir de las entrevistas realizadas, se constató, por ejemplo, que la

fiscalía utiliza ocasionalmente un documento denominado “análisis de riesgo procesal”. Este documento es elaborado por la Unidad de Inteligencia Táctica en Apoyo a la Investigación, adscrita al Centro Federal de Inteligencia Criminal de la Agencia de Investigación Criminal, instancia que forma parte de la Fiscalía General de la República y de la cual dependen los fiscales federales.

Durante la investigación se revisaron también cerca de diez de estos instrumentos de evaluación de riesgo, en los que se identificaron deficiencias similares a las observadas en los análisis elaborados por la unidad evaluadora de la Guardia Nacional. En general, estos documentos contienen únicamente información básica del caso y, en algunos casos, resultados de consultas en bases de datos, como la Clave Única de Registro de Población (CURP) o antecedentes penales. Sin embargo, no incorporan información complementaria relevante que permita una valoración integral y contextualizada del riesgo.

La defensa pública federal, por su parte, generalmente no solicita el dictamen de la unidad evaluadora de la Guardia Nacional, ya sea por desconfianza en el instrumento o porque no le resulta útil para su estrategia. En su lugar, recaba información de manera independiente y también elabora su propio dictamen, que incluye datos sobre las condiciones familiares, educativas, laborales e incluso aspectos cognitivos, emocionales y afectivos de la persona imputada, entre otros factores. Esta práctica les permite fortalecer su labor en favor de las personas acusadas.

La defensa pública además de elaborar el dictamen mencionado lleva a cabo gestiones adicionales. Por ejemplo, presenta comprobantes de domicilio, actas del registro civil, o escolares, e información obtenida a través de entrevistas con vecinos, colegas, conocidos y arrendadores. En casos de personas extranjeras efectúan esfuerzos adicionales y contactan instituciones del país correspondiente para que expidan cartas que comprueben que existen vínculos y domicilios. Práctica que también

requiere impulsarse. Si bien estas son estrategias que aun requieren ser institucionalizadas y homologadas en todas las delegaciones del IFDP, representa herramientas valiosas que debería conservarse y replicarse.

En algunos casos, sí se recurre al análisis emitido por la Guardia Nacional, el cual suele ser solicitado por la Fiscalía General de la República. Si bien no existen lineamientos públicos que establezcan en qué circunstancias se solicita este dictamen, las personas entrevistadas señalaron que es probable que se utilice cuando la fiscalía necesita contar con mayores elementos para argumentar la imposición o permanencia de la prisión preventiva. Como se mencionó previamente, en estos casos es probable que el dictamen incida en la elevación del riesgo procesal de las personas imputadas, lo cual puede aumentar, a su vez, la probabilidad de que se imponga o mantenga la prisión preventiva. No obstante, este posible vínculo requiere ser examinado con mayor profundidad en investigaciones posteriores.

Se concluye, por tanto, que dicho instrumento no cumple con su propósito, ya que no resulta útil para la defensa ni aporta elementos sólidos que respalden las decisiones de las personas juzgadoras respecto a las medidas cautelares. De acuerdo con las personas entrevistadas, el dictamen es percibido como una herramienta débil y sesgada, que no contribuye a una justificación adecuada de las medidas adoptadas. Se le señala, en algunos casos, por su vaguedad; en otros, por la ausencia de conclusiones claras; y con frecuencia, por una evidente parcialidad. En ciertas ocasiones, los dictámenes parecen estar diseñados para evitar que las personas imputadas obtengan su libertad. Sin embargo, en otros casos, la información se documenta y verifica de forma tan deficiente que, aun existiendo factores de riesgo, estos no son identificados en el instrumento. Dichas deficiencias pueden poner en riesgo incluso a las víctimas que se busca proteger con la imposición de medidas cautelares.

Esta situación contraviene el objetivo de la evaluación de riesgos, que es proporcionar información de calidad, útil tanto para la defensa como para la fiscalía, y que, a su vez, contribuya a decisiones judiciales mejor fundamentadas a partir de elementos fácticos y objetivos.

La ausencia de un proceso y un instrumento de recolección de información que sea objetivo, neutral y estandarizado impone cargas adicionales tanto a la fiscalía como a la defensa. Esta carencia dificulta la evaluación adecuada de la necesidad, idoneidad y proporcionalidad de las medidas cautelares, afecta la calidad del debate en audiencia y debilita las decisiones judiciales. Además, compromete la solidez del análisis y limita la posibilidad de implementar esquemas de medidas cautelares más apropiados al caso. En última instancia, estas deficiencias contribuyen a que la prisión preventiva se imponga en un elevado porcentaje de los casos, muchas veces como medida predeterminada más que como una decisión basada en un análisis individualizado del riesgo.

Conclusiones y recomendaciones

Este informe tuvo como objetivo analizar críticamente el uso y la justificación de las medidas cautelares en el sistema de justicia penal federal mexicano, con especial énfasis en los procesos de evaluación de riesgos y en el impacto diferenciado que estas decisiones generan sobre poblaciones en situación de vulnerabilidad. A partir de una metodología cualitativa que incluyó el análisis normativo, entrevistas con operadores jurídicos y la revisión de dictámenes de riesgo, la investigación identificó tensiones estructurales, deficiencias institucionales y prácticas arraigadas que debilitan el carácter excepcional de la prisión preventiva.

Las siguientes conclusiones resumen los principales hallazgos de la investigación y reflejan tanto los aspectos normativos como los desafíos operativos del modelo cautelar federal. Asimismo, evidencian la necesidad urgente de reformar los criterios y procedimientos empleados para evaluar el riesgo procesal, así como de fortalecer las garantías judiciales que

protegen la libertad personal, la presunción de inocencia y el debido proceso.

Estas conclusiones no solo dan cuenta de los problemas observados, sino que también buscan ofrecer algunas ideas para el diseño de políticas públicas, reformas legislativas y acciones institucionales encaminadas a racionalizar el uso de la prisión preventiva.

El uso extendido de la prisión preventiva en el sistema penal federal mexicano constituye una práctica sistemática que contradice los principios del sistema penal acusatorio, especialmente la presunción de inocencia, la excepcionalidad de las restricciones de libertad y la proporcionalidad de las medidas cautelares. A pesar del amplio catálogo legal de alternativas, la prisión preventiva continúa siendo la medida cautelar más utilizada, tanto en su modalidad oficiosa como justificada. Como mostró la investigación, esto constituye un problema amplio y complejo que no puede atribuirse a un único factor.

La legislación mexicana contiene normas y principios que, en teoría, limitan el uso de medidas privativas de libertad, como la exigencia de justificación, el principio de mínima intervención y el establecimiento de criterios concretos para determinar si existen riesgos procesales. Sin embargo, en la práctica, estas garantías son frecuentemente ignoradas, lo que permite que las decisiones sobre medidas cautelares se basen en argumentos genéricos, rutinarios o poco sustentados.

La imposición generalizada de la prisión preventiva, muchas veces sin un análisis riguroso de riesgo, ha generado un alto volumen de solicitudes para su revisión, revocación o inaplicación. Además, la frecuente extensión del plazo razonable para su duración también da lugar a constantes solicitudes de cese. Estas solicitudes, promovidas principalmente por la defensa pública, aunque son una buena práctica que debe mantenerse, implican una carga adicional, no solo para las y los propios defensores, sino para el sistema de justicia penal en su conjunto.

Estos esfuerzos no necesariamente se traducen en resoluciones favorables. En muchos casos, las medidas se mantienen sin cambios, lo que refleja una fuerte resistencia institucional a modificar decisiones y una preocupante dependencia estructural de la prisión preventiva. Las medidas alternativas no se consideran con seriedad o simplemente se descartan por razones que no están relacionadas con un análisis individualizado del caso.

El análisis de riesgo procesal —que debería ser el eje de toda decisión sobre medidas cautelares— se encuentra profundamente debilitado, tanto por la ambigüedad de los criterios legales como por su aplicación sesgada. Factores como el arraigo, la pena probable o el comportamiento procesal se interpretan con escasa objetividad y, a menudo, con base en estereotipos que afectan desproporcionadamente a personas en situación de pobreza, con bajo nivel educativo o que forman parte de grupos históricamente discriminados.

La Unidad de Seguimiento y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso, adscrita a la Guardia Nacional, presenta serias limitaciones estructurales, metodológicas y de independencia, que comprometen la calidad y legitimidad de sus evaluaciones de riesgo. Esta unidad no cuenta con la autonomía necesaria para ejercer una función neutral dentro del proceso penal, lo que genera desconfianza y debilita el debate sobre medidas cautelares.

Las deficiencias metodológicas en sus evaluaciones de riesgo generan una tendencia a sobredimensionar el peligro que representa la persona imputada, lo que incrementa la probabilidad de que se imponga la prisión preventiva en los casos en que estas evaluaciones se utilizan. Sin embargo, como mostró el estudio, su uso no es tan frecuente. Ante su limitada aplicación, las decisiones cautelares suelen basarse en otros insumos menos estructurados, lo que implica una carga adicional para las partes y, en especial para la defensoría pública, que no cuenta con igualdad de armas.

En muchos casos, incluso, las decisiones se toman sin contar con información suficiente, lo que convierte el proceso en un ejercicio de intuición. Ante la ausencia de datos claros, se opta por la prisión preventiva como una salida automática, lo que refuerza su uso como regla y no como excepción.

Las resistencias institucionales y la presión política sobre el Poder Judicial refuerzan un entorno de decisiones punitivas, donde la prioridad es evitar riesgos reputacionales o disciplinarios en lugar de garantizar un proceso justo. A ello se suman reformas legales recientes que buscan restringir la posibilidad de inaplicar la prisión preventiva oficiosa, reduciendo el margen de acción judicial. Esta combinación de factores compromete la independencia judicial y los derechos de las personas acusadas. De cara a que se materialicen los cambios institucionales ordenados por la llamada reforma judicial, resulta especialmente urgente evitar que estas dinámicas se profundicen y debiliten aún más las garantías del debido proceso. Asimismo, es fundamen-

tal asegurar que las buenas prácticas impulsadas por el Instituto Federal de Defensoría Pública para combatir la prisión preventiva injustificada no solo se preserven, sino que cuenten con mayor respaldo institucional.

De acuerdo con lo anterior, se recomienda lo siguiente:

- I. **Garantizar que la presunción de inocencia sea el principio rector en todas las decisiones sobre medidas cautelares**, evitando que la prisión preventiva o cualquier restricción de derechos se imponga de forma automática o bajo una lógica de presunción de culpabilidad. Las autoridades deben asegurar que toda medida se adopte con base en un análisis individualizado, motivado y respetuoso del estado de inocencia que debe acompañar a toda persona imputada hasta que exista una sentencia condenatoria firme.
- II. **Eliminar la figura de la prisión preventiva oficiosa del orden jurídico nacional**, en con-

cordancia con los estándares internacionales de derechos humanos, que exigen que toda privación de la libertad sea excepcional, motivada y basada en un análisis individualizado de riesgo. Su aplicación automática vulnera la presunción de inocencia y debilita la legitimidad del sistema penal acusatorio.

- III. **Realizar un diagnóstico sobre las causas del uso excesivo de la prisión preventiva justificada**, que incluya el análisis de criterios judiciales, prácticas de la fiscalía y fallas en los procesos de evaluación de riesgo. Este diagnóstico debe identificar los factores que incentivan su aplicación sistemática y proponer medidas concretas para revertir la tendencia, privilegiando la libertad durante el proceso.
- IV. **Establecer controles más estrictos para la imposición y mantenimiento de la prisión preventiva justificada u oficiosa**, exigiendo que su

adopción se base en una motivación sólida, sustentada en evidencia concreta y no en argumentos genéricos o estereotipos. Además, debe garantizarse su revisión periódica y la posibilidad real de modificación o sustitución cuando cambien las circunstancias del caso. Es fundamental que los jueces vigilen el cumplimiento del plazo razonable de duración, y que la medida cese automáticamente cuando este se exceda sin justificación atribuible a la persona imputada.

- V. **Fortalecer y rediseñar el mecanismo de evaluación de riesgos federal**, garantizando su independencia institucional, transparencia metodológica y enfoque. Esta función no debe recaer en cuerpos policiales o militares, sino en unidades civiles especializadas, neutrales y capacitadas para generar insumos técnicos confiables y útiles para mejorar la toma de decisiones sobre medidas cautelares. Para ello, también se requiere difundir las buenas prácticas internacionales y nacionales.

VI. Ampliar y garantizar la implementación efectiva de medidas cautelares distintas a la prisión preventiva, incluyendo el desarrollo de infraestructura pública, mecanismos de supervisión idóneos y apoyos para personas en situación de vulnerabilidad que no puedan cumplir con condiciones económicas o logísticas exigentes, con miras a contar con condiciones que favorezcan su imposición y cumplimiento.

VII. Consolidar y ampliar las buenas prácticas impulsadas por el Instituto Federal de Defensoría Pública, como la promoción de ceses, revisiones de medida y planteamientos de inconveniencia. Estas acciones deben institucionalizarse, contarse con recursos adecuados y blindarse frente a presiones políticas o reformas que busquen limitar su impacto.

VIII. Fomentar condiciones que fortalezcan la independencia judicial y el ejercicio imparcial

de la función jurisdiccional, reconociendo la importancia de que las y los jueces tomen decisiones cautelares libres de presiones externas, incluyendo aquellas de carácter mediático o político. Un entorno institucional que respalde su autonomía contribuye a garantizar procesos más justos y respetuosos de los derechos humanos.

Notas

1. “Los Estados Parte no pueden en ningún caso invocar el artículo 4 del Pacto como justificación de actos que violan el derecho humanitario o normas imperativas de derecho internacional, o la inobservancia de los principios fundamentales de juicio imparcial, en particular la presunción de inocencia.” Ver: Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Observación General No. 29 sobre el artículo 4: Suspensión de las obligaciones durante un estado de excepción, 31 de agosto de 2001, párrafo 11.
2. “...las disposiciones del Pacto que son de derecho internacional consuetudinario (y a fortiori cuando tienen el carácter de normas perentorias) no pueden ser objeto de reservas. Así pues, un Estado no puede reservarse el derecho de practicar la esclavitud, de torturar, de someter a personas a tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes, de privar arbitrariamente a las personas de la vida, de detener y encarcelar arbitrariamente a las personas, de denegar la libertad de pensamiento, conciencia y religión, de presumir que una persona es culpable hasta que demuestre su inocencia... Y, aunque las reservas a cláusulas concretas del artículo 14 puedan ser aceptables, no lo sería una reserva general al derecho a un juicio con las debidas garantías”. Ver: Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación general No. 24 sobre cuestiones relacionadas con las reservas formuladas con ocasión de la ratificación del Pacto o de sus Protocolos Facultativos, o de la adhesión a ellos, o en relación con las declaraciones hechas de conformidad con el artículo 41 del Pacto, 4 de noviembre de 1994, párrafo 8.
3. Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), 8 de junio de 1977, artículo 45 (5)(d) y Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), 8 de junio de 1977, artículo 6(2) (d).
4. Naciones Unidas, Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, 17 de julio de 1998, artículo 66.
5. Amnistía Internacional, Manual: Juicios Justos, segunda edición, Reino Unido, Amnistía Internacional, 2014, p. 134.
6. Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 16 de diciembre de 1966.
7. Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Observación General No. 13 al artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Observación General, 1984, párrafos 1 y 7.
8. Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Observación General No. 32 al artículo 14. El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, 23 de agosto 2007, párrafo 2.

9. Ibid.
10. Ibid., párrafo 30.
11. Amnistía Internacional, op. cit., p. 134.
12. Clooney, Amal y Philippa, Webb, *The Right to a Fair Trial in International Law*, United Kingdom, Oxford Academic, 2021, p. 243.
13. Amnistía Internacional, op. cit., p. 137.
14. Tesis 2a. XXXV/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, Mayo de 2007, página 1186, registro digital 172433.
15. Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Observación General No. 32, op. cit.
16. Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Observación General No. 13, op. cit. Ver también: Corte IDH, Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010.
17. Clooney, Amal y Philippa, Webb, op.cit., p. 206.
18. Amparo Directo en Revisión 2087/2011, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 26 de octubre de 2011.
19. Amparo en Revisión 466/2011, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 9 de noviembre de 2011, párrafos 14 a 16.
20. Ibid., párrafo 14.
21. Ibid., párrafo 16.
22. Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Observación General No. 32, op. cit.
23. Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), artículo 19.
24. Corte IDH, Caso Suárez Rosero vs. Ecuador, Fondo. Sentencia de 12 de noviembre de 1997, párrafo 77; Asamblea General de Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 9(3).
25. Corte IDH, Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006, párrafos 145 y 146 y Caso Tibi vs. Ecuador, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2004, párrafo 189.
26. Ver Corte IDH, Caso López Álvarez vs. Honduras, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006, párrafo 67; Caso Palamara Iribarne Vs. Chile, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005, párrafo 196; Caso

Acosta Calderón vs. Ecuador, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de junio de 2005, párrafo 74 y Caso Tibi Vs. Ecuador, op. cit., párrafo 106.

- 27.** Aguilar García, Ana y Carrasco Solís, Javier, Servicios Previos al Juicio: Manual de Implementación, México, Instituto de Justicia Procesal Penal, A.C., 2013, p. 37. Disponible en <https://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/5456> [Consultado el 13 de noviembre de 2024].
- 28.** Tallarico, Agustín Nicolás, “Prisión preventiva: reflexiones sobre su uso y abuso”, Revista Pensamiento Penal, Argentina, 2020, p. 10. Disponible en <https://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/48605-pri-sion-preventiva-reflexiones-sobre-su-uso-y-abuso> [Consultado el 18 de noviembre de 2024].
- 29.** Carrasco Solís, Javier, Servicios de evaluación de riesgos y supervisión: mecanismos para el manejo de las medidas cautelares, Proyecto Presunción

de Inocencia en México, Open Society Justice Initiative, 2009, p 13.

- 30.** Villadiego, Carolina, Estrategias para racionalizar el uso de la prisión preventiva en América Latina: mecanismos para evaluar la necesidad de cautela”, 2016, p. 2. Disponible en <https://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/5454> [Consultado el 11 de octubre de 2024].
- 31.** Horvitz Lennon, María Inés y López Masle, Julián, Derecho Procesal Penal Chileno, tomo I, Editorial Jurídica de Chile, Chile, 2002, p. 341 citado en Martínez Arreguín, Jorge. Función del juzgador respecto de las medidas cautelares en el sistema penal acusatorio en Nova Iustitia, Revista digital de la reforma penal, IJ UNAM, México, 2014, p. 259. Disponible en <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/nova-iustitia/article/viewFile/36349/33270> [Consultado el 10 de octubre de 2024].
- 32.** Ibid.

- 33.** Corte IDH. Caso García Rodríguez y otro Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de enero de 2023. Serie C No. 482, párr. 154.
- 34.** Ibid.
- 35.** Véanse Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio) de la ONU y los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas de la CIDH.
- 36.** Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas, 2013, p. 222.
- 37.** Ibid., p. 224.
- 38.** Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), artículo 154.

- 39.** Ibid., artículos 157 y 158.
- 40.** Ibid., artículos 309 al 313, 154 y 158.
- 41.** Ibid., artículo 155
- 42.** CPEUM, artículo 19 y CNPP, artículos 153 y 155.
- 43.** CNPP, artículo 157.
- 44.** Ibid.
- 45.** CPEUM, artículo 20, inciso B, fracción I.
- 46.** CNPP, artículo 156.
- 47.** Ibid.
- 48.** CNPP, artículo 164
- 49.** Ibid., artículos 170 al 172.
- 50.** Ibid., artículo 161
- 51.** Ibid., artículo 163.
- 52.** Ibid., artículo 177 y 178.
- 53.** Ibid., artículo 165.
- 54.** CPEUM, artículo 19 y CNPP, artículos 155 y 157.
- 55.** CNPP; artículo 167.
- 56.** Ibid., artículo 171
- 57.** Se destaca que estos casos no son infrecuentes porque aunque el sistema acusatorio está en vigor en todo el país desde 2016, aún hay procesos abiertos bajo el sistema inquisitivo mixto, cuya extensa duración ocasiona, a su vez, la prolongación excesiva de la prisión preventiva.
- 58.** Tesis: 1a./J. 74/2017 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 47, Octubre de 2017, Tomo I, página 453, registro digital 2015309.
- 59.** CPEUM, artículo 19.
- 60.** Fair Trials y DragonLab, Condena sin Juicio: procedimiento abreviado e impactos de género en el sistema penal federal mexicano, México, 2022, p. 33. Disponible en <https://www.fairtrials.org/articles/publications/condena-sin-juicio/> [Consultado el 1 de octubre de 2024].
- 61.** CPEUM, artículo 20, apartado B, fracción IX y CNPP, artículo 165.
- 62.** Corte IDH. Caso Tzompaxtle Tecpile y otros vs. México. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de noviembre de 2022, párrafos 114 y 111.

- 63.** Amparo en revisión 315/2021, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación , 9 de febrero de 2022, párrafo 55.
- 64.** Ibid., párrafos 55 y 60.
- 65.** Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, diciembre 2024. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/966472/CE_2024_12.pdf [Consultado el 10 de enero de 2025].
- 66.** Martínez Monroy, Raquel (Ed.), Cuaderno de apoyo: Reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública (Proceso Legislativo), México, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Centro de Documentación, Información y Análisis, 2008, p. 14.
- 67.** INEGI, Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal y Estatales 2024, presentación de resultados generales, 24 de julio de 2024, págs. 27 y 28. Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnsipee/2024/doc/cnsipee_2024_resultados.pdf [Consultado el 15 de enero de 2025].
- 68.** Animal Político e Intersecta, Prisión preventiva: el arma que encarcela pobres e inocentes. Disponible en: <https://animalpolitico.com/prision-preventiva-delitos-encarcela-pobres-inocentes> [Consultada el 11 de enero de 2025].
- 69.** Fair Trials y DragonLab, op. cit., p 19.
- 70.** El informe puede consultarse en la siguiente liga: <https://www.fairtrials.org/articles/publications/condena-sin-juicio/>
- 71.** Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), Prisión Preventiva en América Latina. Enfoque para profundizar el debate, 2013, p. 249.
- 72.** Villadiego, Carolina , op. cit.
- 73.** Mora Sánchez, Jeffry José , “Predictibilidad conductual y proceso penal: algunos apuntes sobre el fundamento epistémico de los hechos futuros en las medidas cautelares”, Quaestio facti. Revista internacional sobre razonamiento probatorio, núm. 2, 2021, p. 55–56. Disponible en <https://raco.cat/index.php/quaestio-facti/article/view/399310> [Consultada el 15 de enero de 2025].
- 74.** Ibid., p. 56.
- 75.** Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), op. cit. pp. 32–35 y 78.
- 76.** Corte IDH. Caso Tzompaxtle Tecpile y otros vs. México, op. cit., párrafo 109.
- 77.** Ibid.

- 78.** Villadiego, Carolina, op. cit., p. 3.
- 79.** Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), op. cit. p. 32–35.
- 80.** Ibid.
- 81.** Villadiego, Carolina, op. cit. p. 1.
- 82.** Mora Sánchez, Jeffry José, op. cit., p. 60.
- 83.** Aguilar García, Ana y Carrasco Solís, Javier, op. cit. p. 16.
- 84.** La Rosa, Mariano L, Principios fundamentales y limitativos de la prisión preventiva según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2016. Disponible en <http://biblioteca.defensoria.gob.ec/handle/37000/1322> [Consultado el 12 de enero de 2025].
- 85.** Existen casos excepcionales de juzgados de control que inaplican la prisión preventiva oficiosa o casos donde se abre el debate después de que la defensa presenta un amparo y solicita la suspensión del acto reclamado.
- 86.** Instituto Federal de Defensoría Pública (IFDP), Informe anual 2023-2024, 2024, p. 20. Disponible en https://www.ifdp.cjf.gob.mx/resources/informeAnual/informeAnual_2023_2024.pdf [Consultado el 2 de marzo de 2025].
- 87.** Amparo en revisión 315/2021, op. cit., párrafo 73.
- 88.** Villadiego, Carolina, op. cit.
- 89.** Aguilar García, Ana y Carrasco Solís, Javier, op. cit., p. 21.
- 90.** Ibid.
- 91.** Ibid.
- 92.** Carrasco Solís, Javier, op. cit.
- 93.** Pineda Marín, María Anel, “Medidas cautelares y UMECAS. Más allá de la implementación”, en Arellano Quintana, Jaime; Fuchs, Marie-Christine; Fandiño, Marco y González Postigo, Leonel (coords.), Diálogo Regional sobre acceso a la justicia y debido proceso en el Sistema Acusatorio, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2020, pp. 3-24.
- 94.** Aguilar García, Ana y Carrasco Solís, Javier, op. cit. p. 26.
- 95.** Pineda Marín, María Anel, op. cit.
- 96.** Aguilar García, Ana y Carrasco Solís, Javier, op. cit. p. 26.

- 97.** Román Colín, Sandra , “Unidad de Medidas Cautelares y Salidas Alternas para Adultos en el estado de Morelos. Experiencias y retos”, *Nova Iustitia. Revista Digital de la Reforma Penal* 1, núm. 14 (el 27 de junio de 2019), pp. 145–157. Disponible en <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/nova-iustitia/article/view/36427> [Consultada el 1 de marzo de 2025].
- 98.** Aguilar García, Ana y Carrasco Solís, Javier, op. cit. p. 26.
- 99.** Ibid., p. 17.
- 100.** CNPP, artículo 164.
- 101.** Ibid., artículo 176.
- 102.** Ibid., artículo 156
- 103.** Diario Oficial de la Federación (DOF), Acuerdo por el que se crea la Unidad de Seguimiento y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso, 17 de julio de 2017.
- 104.** Guardia Nacional. Acuerdo por el que se asignan a la Dirección General de Seguridad Procesal de la Unidad de Órganos Especializados por Competencia de la G.N., las funciones de Autoridad de Supervisión de Medidas Cautelares y de la Suspensión Condicional del Proceso., 29 de octubre de 2020. Disponible en <https://www.gob.mx/guardianacional/documentos/publicacion-acuerdo-umeca> [Consultado el 12 de enero de 2025].
- 105.** Ver CPEUM, reforma de 30 de septiembre de 2024 en materia de Guardia Nacional, artículos 13, 16, 21, 32, 55, 73, 76, 78, 82, 89, 123 y 129.
- 106.** Aguilar García, Ana y Carrasco Solís, Javier , op. cit., p. 63.
- 107.** Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Modelo Homologado de Unidades Estatales de Supervisión a Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso, México, 2018.
- 108.** Pineda Marín, María Anel, op. cit.
- 109.** Pineda Marín, María Anel, op. cit.
- 110.** Mora Sánchez, Jeffry José, op. cit., p. 58.
- 111.** Ibid.

Fuentes consultadas

- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Modelo Homologado de Unidades Estatales de Supervisión a Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso, México, 2018.
- Aguilar García, Ana y Carrasco Solís, Javier, Servicios Previos al Juicio: Manual de Implementación, México, Instituto de Justicia Procesal Penal, A.C., 2013. Disponible en <https://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/5456> [Consultado el 13 de noviembre de 2024].
- Amnistía Internacional, Manual: Juicios Justos, segunda edición, Reino Unido, Amnistía Internacional, 2014.
- Amparo Directo en Revisión 2087/2011, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 26 de octubre de 2011.
- Amparo en revisión 315/2021, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 9 de febrero de 2022.
- Amparo en Revisión 466/2011, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 9 de noviembre de 2011.
- Animal Político e Intersecta, Prisión preventiva: el arma que encarcela pobres e inocentes. Disponible en: <https://animalpolitico.com/prision-preventiva-delitos-encarcela-pobres-inocentes> [Consultada el 11 de enero de 2025].
- Carrasco Solís, Javier, Servicios de evaluación de riesgos y supervisión: mecanismos para el manejo de las medidas cautelares, Proyecto Presunción de Inocencia en México, Open Society Justice Initiative, 2009.
- Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), Prisión Preventiva en América Latina. Enfoque para profundizar el debate, 2013.
- Clooney, Amal y Philippa, Webb, The Right to a Fair Trial in International Law, United Kingdom, Oxford Academic, 2021.
- Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), México.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas, 2013.
- Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación general No. 24 sobre cuestiones relacionadas con las reservas formuladas con ocasión de la ratificación del Pacto o de sus Protocolos Facultativos, o de la adhesión a ellos, o en relación con las declaraciones hechas de conformidad con el artículo 41 del Pacto, 4 de noviembre de 1994.
- Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Observación General No. 29 sobre el artículo 4: Suspensión de las obligaciones durante un estado de excepción, 31 de agosto de 2001.

Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Observación General No. 13 al artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Observación General, 1984.

Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Observación General No. 32 al artículo 14. El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, 23 de agosto 2007.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)

Corte IDH ,Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006.

Corte IDH, Caso Acosta Calderón vs. Ecuador, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de junio de 2005.

Corte IDH, Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010.

Corte IDH, Caso López Álvarez vs. Honduras, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006.

Corte IDH, Caso Palamara Iribarne Vs. Chile, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005.

Corte IDH, Caso Suárez Rosero vs. Ecuador, Fondo. Sentencia de 12 de noviembre de 1997.

Corte IDH, Caso Tibi vs. Ecuador, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2004.

Corte IDH. Caso García Rodríguez y otro Vs. México, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de enero de 2023.

Corte IDH. Caso Tzompaxtle Tecpile y otros vs. México. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de noviembre de 2022.

Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, diciembre 2024. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/966472/CE_2024_12.pdf [Consultado el 10 de enero de 2025].

Diario Oficial de la Federación (DOF), Acuerdo por el que se crea la Unidad de Seguimiento y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso, 17 de julio de 2017.

Fair Trials y DragonLab, Condena sin Juicio: procedimiento abreviado e impactos de género en el sistema penal federal mexicano, México, 2022. Disponible en <https://www.fairtrials.org/articles/publications/condena-sin-juicio/> [Consultado el 1 de octubre de 2024].

Guardia Nacional. Acuerdo por el que se asignan a la Dirección General de Seguridad Procesal de la Unidad de Órganos Especializados por Competencia de la G.N., las funciones de Autoridad de Supervisión de Medidas Cautelares y de la Suspensión Condicional del Proceso., 29 de octubre de 2020. Disponible en <https://www.gob.mx/guardiana-cional/documentos/publicacion-acuerdo-umeca> [Consultado el 12 de enero de 2025].

Horvitz Lennon, María Inés y López Masle, Julián, Derecho Procesal Penal Chileno, tomo I, Editorial Jurídica de Chile, Chile, 2002, citado en Martínez Arreguín, Jorge. Función del juzgador respecto de las medidas cautelares en el sistema penal acusatorio en Nova Iustitia, Revista digital de la reforma penal, IIJ UNAM, México, 2014. Disponible en <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/nova-iustitia/article/view-File/36349/33270> [Consultado el 10 de octubre de 2024].

INEGI, Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal y Estatales 2024, presentación de resultados generales, 24 de julio de 2024. Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnsipee/2024/doc/cnsipee_2024_resultados.pdf [Consultado el 15 de enero de 2025].

Instituto Federal de Defensoría Pública (IFDP), Informe anual 2023-2024, 2024. Disponible en https://www.ifdp.cjf.gob.mx/resources/informeAnual/informeAnual_2023_2024.pdf [Consultado el 2 de marzo de 2025].

La Rosa, Mariano L, Principios fundamentales y limitativos de la prisión preventiva según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2016. Disponible en <http://biblioteca.defensoria.gob.ec/handle/37000/1322> [Consultado el 12 de enero de 2025].

Martínez Monroy, Raquel (Ed.), Cuaderno de apoyo: Reforma constitucional en materia de justicia penal

y seguridad pública (Proceso Legislativo), México, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Centro de Documentación, Información y Análisis, 2008.

Mora Sánchez, Jeffry José , “Predictibilidad conductual y proceso penal: algunos apuntes sobre el fundamento epistémico de los hechos futuros en las medidas cautelares”, Quaestio facti. Revista internacional sobre razonamiento probatorio, núm. 2, 2021, p. 55–56. Disponible en <https://raco.cat/index.php/quaestio-facti/article/view/399310> [Consultada el 15 de enero de 2025].

Naciones Unidas, Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, 17 de julio de 1998.

Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 16 de diciembre de 1966.

Pineda Marín, María Anel, “Medidas cautelares y UMECAS. Más allá de la implementación”, en Arellano

- Quintana, Jaime; Fuchs, Marie-Christine; Fandiño, Marco y González Postigo, Leonel (coords.), *Diálogo Regional sobre acceso a la justicia y debido proceso en el Sistema Acusatorio, México*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2020, pp. 3-24.
- Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), 8 de junio de 1977.
- Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II), 8 de junio de 1977.
- Román Colín, Sandra , “Unidad de Medidas Cautelares y Salidas Alternas para Adultos en el estado de Morelos. Experiencias y retos”, *Nova Iustitia. Revista Digital de la Reforma Penal* 1, núm. 14 (el 27 de junio de 2019). Disponible en <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/nova-iustitia/article/view/36427> [Consultada el 1 de marzo de 2025].
- Tallarico, Agustín Nicolás, “Prisión preventiva: reflexiones sobre su uso y abuso”, *Revista Pensamiento Penal*, Argentina, 2020. Disponible en <https://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/48605-prision-preventiva-reflexiones-sobre-su-uso-y-abuso> [Consultado el 18 de noviembre de 2024].
- Tesis 2a. XXXV/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época*, Tomo XXV, Mayo de 2007, página 1186, registro digital 172433.
- Tesis: 1a./J. 74/2017 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época*, Libro 47, Octubre de 2017, Tomo I, página 453, registro digital 2015309.
- Villadiego, Carolina, *Estrategias para racionalizar el uso de la prisión preventiva en América Latina: mecanismos para evaluar la necesidad de cautela*, 2016. Disponible en <https://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/5454> [Consultado el 11 de octubre de 2024].



DragonLab
CONSULTORAS