

CUADERNOS DE JURISPRUDENCIA

Medidas cautelares y provisionales en el sistema penal acusatorio

Sistematización de criterios hasta julio de 2024

Justicia Penal



Suprema Corte
de Justicia de la Nación



Centro de Estudios
Constitucionales
SCJN

**Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
Catalogación**

FO Medidas cautelares y provisionales en el sistema penal acusatorio / Gladys Fabiola Morales Ramírez [y otros
PO cuatro] ; esta obra estuvo a cargo del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de
J030 la Nación. -- Primera edición. -- Ciudad de México, México : Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2024.
P462.18p 1 recurso en línea (xv, 90 páginas : ilustraciones, tablas ; 28 cm.) -- (Cuadernos de jurisprudencia. Justicia penal)

"Sistematización de criterios hasta julio de 2024"

Material disponible solamente en PDF.

ISBN 978-607-552-384-2 (Obra Completa)

ISBN 978-607-552-463-4

1. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación – Criterio jurisprudencial – Análisis 2. Medidas cautelares – Sistema acusatorio – Legislación – México 3. Constitucionalidad 4. Juicio de Amparo I. Morales Ramírez, Gladys Fabiola, autora II. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Centro de Estudios Constitucionales III. ser.

LC KGF2587

Primera edición: octubre de 2024

D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación
Avenida José María Pino Suárez núm. 2
Colonia Centro, Alcaldía Cuauhtémoc
C.P. 06060, Ciudad de México, México.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio, sin autorización escrita de los titulares de los derechos.

El contenido de esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores y no representa en forma alguna la opinión institucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Esta obra estuvo a cargo del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La edición y el diseño de esta obra estuvieron a cargo de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Ministra Norma Lucía Piña Hernández
Presidenta

Primera Sala

Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Presidente

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Ministra Loretta Ortiz Ahlf
Ministra Ana Margarita Ríos Farjat

Segunda Sala

Ministro Alberto Pérez Dayán
Presidente

Ministro Luis María Aguilar Morales
Ministra Lenia Batres Guadarrama
Ministra Yasmín Esquivel Mossa
Ministro Javier Laynez Potisek

Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Mtra. Alejandra Martínez Verástegui
Directora General

CUADERNOS DE JURISPRUDENCIA

Medidas cautelares y provisionales en el sistema penal acusatorio

Sistematización de criterios hasta julio de 2024

Gladys Fabiola Morales Ramírez

Mónica Gabriela Valle Morales

Jocelyn Solís Urbina

Emiliano Fierro Pérez

Laura Gómez Zacarías



Suprema Corte
de Justicia de la Nación



Centro de Estudios
Constitucionales
SCJN

El constitucionalismo mexicano no podría comprenderse sin la labor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que por medio de sus decisiones ha garantizado la vigencia de las normas y los principios contenidos en nuestra Constitución. En particular, las disposiciones sobre derechos humanos han sido dotadas de contenido normativo en los precedentes del Máximo Tribunal, el cual ha interpretado los mandatos constitucionales a la luz de los más altos estándares internacionales en la materia y ha desarrollado figuras jurídicas innovadoras que contribuyen a hacer realidad los mandatos de protección, respeto, promoción y garantía de los derechos para todas las personas.

La posición de la Suprema Corte como garante de los derechos humanos y actor relevante en el desarrollo de la doctrina jurídica mexicana comenzó a manifestarse de manera particular en los albores de la reforma constitucional de 2011 y se consolidó con la entrada en vigor del sistema de jurisprudencia por precedentes, en marzo de 2021. Con el nuevo paradigma, marcado con el inicio de la Undécima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, se elimina el requisito de la reiteración de criterios para la creación de jurisprudencia en la Suprema Corte con el fin de que sus decisiones tengan efectos inmediatos. En la actualidad, las autoridades judiciales están vinculadas por las razones que sustenten los fallos del Máximo Tribunal cuando sean aprobadas por una mayoría de ocho votos en Pleno y cuatro votos en Salas.

Ahora bien, para que los precedentes de la Suprema Corte sean efectivamente aplicados y tengan un mayor impacto en el sistema de justicia se requiere, en principio, que sean conocidos por las autoridades judiciales, la comunidad jurídica y, sobre todo, por las personas justiciables. En este sentido, la comunicación de los precedentes es un presupuesto para su aplicación y ha sido una preocupación permanente de la Suprema Corte. La creación de la versión digital del *Semanario Judicial de la Federación*, el desarrollo de buscadores especializados y la capacitación para su uso y consulta son ejemplos de los esfuerzos institucionales que se han realizado para acercar las decisiones de la Suprema Corte a una audiencia cada vez más amplia. Sin embargo, estas acciones deben estar acompañadas por otras estrategias de divulgación enfocadas en construir una cultura del precedente en nuestro país, así como por el desarrollo de herramientas para el análisis de las sentencias constitucionales.

El primer obstáculo para la difusión de los precedentes de la Suprema Corte es que las personas cuenten con las herramientas analíticas para reconocer los hechos y determinar cuáles son los argumentos de la sentencia que resultan vinculantes (*ratio decidendi*), discerniendo de otras partes del fallo que pueden ser interesantes, pero no constituyen el criterio con el que se resolvió la controversia. Aunque las tesis han sido una herramienta importante para la clasificación e identificación de los criterios jurisprudenciales, se han detectado problemas en su conformación al punto de que, en algunos casos, existe una desconexión entre la *ratio decidendi* de la sentencia y lo sostenido en la tesis.

Otra de las dificultades que enfrentan las personas al acercarse a los precedentes en materia de derechos humanos es el amplio y creciente número de sentencias. El número de asuntos que resuelve anualmente la Suprema Corte mexicana es muy alto en comparación con otros tribunales constitucionales. Además, si sumamos las decisiones de las instancias autorizadas para emitir precedentes obligatorios y orientadores, como son los Tribunales Colegiados de Circuito y los Plenos Regionales, resulta realmente complicado para cualquier persona mantenerse al tanto de los criterios sobre derechos humanos y su desarrollo jurisprudencial.

El acceso a los criterios de la Suprema Corte es aún más intrincado para las personas que no son especialistas en derecho, ya que el sistema de precedentes en nuestro país es muy complejo y formalista. En efecto, las reglas y los mecanismos para su creación y modificación son tan diversos que pueden resultar incomprensibles para quienes acuden ante las instancias judiciales o simplemente están interesados en conocer los alcances de sus derechos. A esto se suma el uso de un lenguaje sumamente técnico en las resoluciones judiciales que dificulta su comprensión y la identificación de las razones que soportan la decisión.

Con el propósito de generar un medio de divulgación de los criterios de la Suprema Corte que sea efectivo, sencillo y accesible para todas las personas, desde 2020 la Suprema Corte, por medio del Centro de Estudios Constitucionales, ha impulsado la publicación de los Cuadernos de Jurisprudencia. En éstos se utiliza la línea jurisprudencial como herramienta metodológica para sistematizar los precedentes de la Corte. La ventaja de esta metodología es que, en lugar de limitarnos a un análisis aislado y desestructurado de las sentencias, nos permite realizar un estudio sistemático de las resoluciones judiciales relevantes, con el propósito de determinar la subregla jurisprudencial que subyace en cada una de las líneas desarrolladas por este Alto Tribunal.¹

En cuanto a su estructura, los cuadernos comienzan con la "Nota metodológica", en la que se exponen las pautas para la búsqueda, selección y análisis de las sentencias que integran la línea jurisprudencial. La presentación de las sentencias incluye una síntesis de los hechos relevantes del caso, seguido por preguntas que reflejan el problema jurídico planteado, el criterio jurídico establecido por el Pleno o las Salas de la Suprema Corte y los argumentos que lo justifican. También se identifican las resoluciones asociadas con la sentencia que se estudia y las tesis aisladas o de jurisprudencia que emanaron de ella.

¹ López Medina, Diego, *El derecho de los jueces*, 2a. ed., Editorial Legis-Universidad de los Andes, Bogotá, 2021, págs. 139-147.

Desde la Suprema Corte esperamos que estos cuadernos contribuyan al conocimiento amplio de los precedentes de este tribunal, especialmente de los criterios relevantes para el desarrollo de los derechos humanos. De esta forma, queremos propiciar que la labor del Máximo Tribunal se acerque a todas las personas y les proporcione herramientas que les permitan hacer efectivos sus derechos.

Suprema Corte de Justicia de la Nación

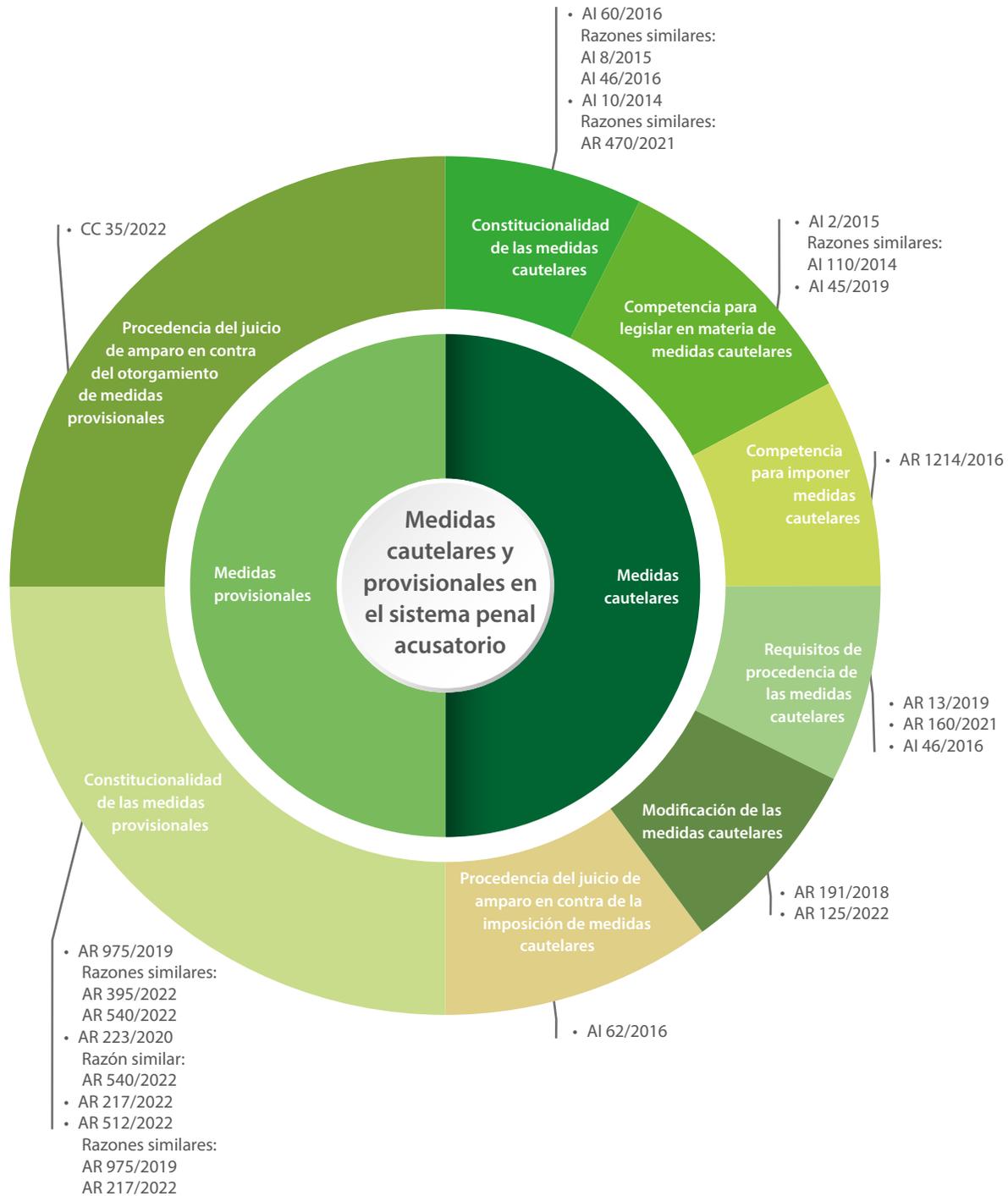
Contenido

Consideraciones generales	1
Nota metodológica	5
1. Medidas cautelares	7
1.1 Constitucionalidad de las medidas cautelares	9
SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 60/2016, 9 de mayo de 2017	9
SCJN, Primera Sala, Acción de Inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, 22 de marzo de 2018	16
1.2 Competencia para legislar en materia de medidas cautelares	23
SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 2/2015, 16 de mayo de 2017	23
SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 45/2019, 2 de junio de 2020	25
1.3 Competencia para imponer medidas cautelares	34
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 1214/2016, 04 de octubre de 2017	34

1.4 Requisitos de procedencia de las medidas cautelares	37
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 13/2019, 21 de noviembre de 2019	37
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 160/2021, 29 de septiembre de 2021	42
SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 46/2016, 17 de abril de 2023	46
1.5 Modificación de las medidas cautelares	49
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 191/2018, 03 de octubre de 2018	49
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 125/2022, 11 de enero de 2023	52
1.6 Procedencia del juicio de amparo en contra de la imposición de medidas cautelares	55
SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 62/2016, 06 de julio de 2017	55
2. Medidas provisionales	63
2.1 Constitucionalidad de las medidas provisionales	65
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 975/2019, 10 de junio de 2020	65
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 223/2020, 21 de octubre de 2020	68
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 217/2022, 1 de febrero de 2023	72
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 512/2022, 7 de junio de 2023	76
2.2 Procedencia del juicio de amparo en contra del otorgamiento de medidas provisionales	80
SCJN, Primera Sala, Contradicción de Criterios 35/2022, 22 de febrero de 2023	80

Consideraciones finales	85
Anexos	87
Anexo 1. Glosario de sentencias	87
Anexo 2. Tesis aisladas y de jurisprudencia	89

Medidas cautelares y provisionales en el sistema penal acusatorio



Consideraciones generales

Este cuaderno de jurisprudencia reúne los precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de medidas cautelares y provisionales, en el marco del sistema penal acusatorio. Estas medidas de carácter temporal son herramientas que salvaguardan el proceso penal, sin prejuzgar sobre la responsabilidad penal de las personas inculpadas; de esta manera, aunque su imposición afecta los derechos de las personas, en ninguna circunstancia deben ser usadas o consideradas una sanción anticipada.¹

Las medidas cautelares están reguladas en el capítulo IV del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP). La imposición de estas medidas es una facultad de las juezas o los jueces de control, a petición del Ministerio Público o de la presunta víctima del delito, con el propósito de "asegurar la presencia del imputado en el procedimiento, garantizar la seguridad de la víctima u ofendido o del testigo, o evitar la obstaculización del procedimiento".²

Atendiendo a la esencia garantista del proceso penal acusatorio, el procedimiento para la imposición de medidas cautelares está sujeto a los principios de legalidad, excepcionalidad, instrumentalidad, provisionalidad, proporcionalidad, contradicción y temporalidad. El Ministerio Público y la víctima sólo pueden solicitarlas cuando la persona imputada haya sido vinculada a proceso, o bien en el momento en que el Ministerio Público formula la imputación y la persona inculpada se acoge al término constitucional de 72 o 144 horas con el propósito de preparar su defensa.³

Una vez que se haya formulado la acusación o la persona juzgadora de control haya dictado el auto de vinculación a proceso, se discutirá la necesidad de imponer o modificar las medidas cautelares, en la misma audiencia pública y con presencia de la víctima y la presunta responsable. Respetando el principio de

¹ Véase el precedente establecido por la Primera Sala de la Suprema Corte en el Amparo en Revisión 223/2020, del 21 de octubre de 2020, incluido en este cuaderno de jurisprudencia.

² Código Nacional de Procedimientos Penales, art. 153.

³ Código Nacional de Procedimientos Penales, art. 154.

contradicción, la persona juzgadora escuchará los argumentos de las partes y analizará las pruebas ofrecidas —incluyendo el análisis de riesgo—. Si considera que existen razones para imponer una o varias medidas cautelares, la persona juzgadora realizará un estudio de idoneidad y proporcionalidad con el propósito de seleccionar la medida que sea menos lesiva para la persona imputada.⁴

En la resolución respectiva, la persona juzgadora de control debe explicar las razones por las cuales impuso una o varias medidas cautelares, los lineamientos para su aplicación y la vigencia.⁵ De acuerdo con el artículo 155 del CNPP, las medidas cautelares que puede imponer una jueza o juez de control consisten en:

- I. La presentación periódica ante el juez o ante autoridad distinta que aquel 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.

Para la elaboración de este cuaderno se sistematizaron las sentencias en las que la Suprema Corte se pronunció respecto a todos los tipos de medidas cautelares, con excepción de la prisión preventiva. Esta medida sólo puede ser solicitada por el Ministerio Público⁶ y está reservada para los delitos más graves en los que existe riesgo de fuga de la persona inculpada, lo que autoriza la privación de la libertad personal por

⁴ Código Nacional de Procedimientos Penales, art. 156.

⁵ Código Nacional de Procedimientos Penales, art. 159.

⁶ Código Nacional de Procedimientos Penales, art. 157.

el tiempo que dure el proceso penal. La prisión preventiva es uno de los temas más relevantes del debate jurídico nacional y ha trascendido a la opinión pública, sobre todo cuando las autoridades judiciales la imponen de manera oficiosa; es decir, "en automático, sin necesidad de solicitud del Ministerio o de la víctima u ofendido, sin previo debate ante el órgano jurisdiccional [...] si se trata de los delitos para tal efecto contemplados en la ley".⁷

Considerando que la prisión preventiva oficiosa ha merecido el pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁸ respecto al Estado mexicano y que existen tres importantes asuntos esperando ser resueltos en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los precedentes relacionados con esta medida cautelar serán materia de otro cuaderno específico.

Regresando al contenido de este cuaderno, en la búsqueda de sentencias relevantes se identificó que la Suprema Corte también se ha pronunciado sobre la naturaleza y procedencia de las medidas provisionales contempladas en el artículo 111 del CNPP, consistentes en "la restitución de sus bienes, objetos, instrumentos o productos del delito, o la reposición o restablecimiento de las cosas al estado que tenían antes del hecho".

Decidimos incluir estos precedentes porque el Máximo Tribunal ha debatido si las medidas provisionales comparten la naturaleza de las medidas cautelares o las providencias precautorias⁹ y si su imposición afecta el derecho a la presunción de inocencia.¹⁰ Si bien el desarrollo jurisprudencial es todavía incipiente y en el ámbito académico las medidas provisionales se han analizado superficialmente, la existencia de asuntos que han sido resueltos por la Suprema Corte indica que el tema es relevante para las personas que intervienen en el sistema de justicia penal.

La propia Primera Sala de la Suprema Corte ha reconocido que el restablecimiento de las cosas al estado que tenían antes del hecho delictivo es un derecho procesal de las víctimas del delito y tienen el propósito de "preservar o proteger un derecho legítimamente tutelado, hasta en tanto se dicte la [sentencia] que resuelva en el fondo el procedimiento".¹¹ Esperamos que este cuaderno de jurisprudencia sienta las bases para discutir qué implica el "restablecimiento de las cosas al estado al que se encontraban"¹² en el marco del proceso penal acusatorio, los aspectos procesales y los elementos mínimos con los que deben contar los órganos jurisdiccionales para otorgar estas medidas de carácter provisional.

⁷ Arteaga, Miguel Ángel. "La prisión preventiva en el sistema acusatorio mexicano", *Iuris Tantum* 34, núm. 32, 1 de diciembre de 2020, págs. 3-14.

⁸ Véase Corte IDH, *Caso Tzompaxtle Tecpile y Otros vs. México*, Sentencia de 7 de noviembre de 2022. Disponible en: «https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_470_esp.pdf».

⁹ Véase el precedente de la Primera Sala establecido en la Contradicción de Criterios 35/2022, 22 de Febrero de 2023, incluido en este cuaderno de jurisprudencia.

¹⁰ Véase el precedente de la Primera Sala, establecido en el Amparo en Revisión 223/2020, 21 de octubre de 2020, incluido en este cuaderno de jurisprudencia.

¹¹ Primera Sala, Amparo en Revisión 217/2022, sentencia del 1 de febrero de 2023, párr. 119.

¹² Código Nacional de Procedimientos Penales, art. 111.

Nota metodológica

El presente documento forma parte de la colección Cuadernos de Jurisprudencia del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Este número está dedicado al estudio de las medidas cautelares y provisionales previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, a través de la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional.

Con el fin de identificar las sentencias analizadas en este cuaderno, se utilizaron los buscadores internos de la Suprema Corte. La búsqueda se realizó desde 2014, año de la publicación del Código Nacional de Procedimientos Penales, hasta julio de 2024.

Para realizar la búsqueda de sentencias útiles se usó el término "medidas cautelares". Se obtuvieron 447 sentencias que se analizaron de manera pormenorizada para identificar las que resolvían sobre el tema a fondo y de manera sustantiva.

Con el fin de conformar el objeto de estudio de este cuaderno, se descartaron las sentencias que tenían como razones para decidir argumentaciones en torno a figuras procesales, derechos y métodos de resolución que no eran aplicables a las medidas cautelares y provisionales en el sistema penal acusatorio. En consecuencia, son solamente 21 las sentencias que se presentan y no todas las que surgieron de la búsqueda de los conceptos y combinaciones de términos antes mencionados.

Es relevante puntualizar lo anterior en tanto los artículos 222 y 223 de la Ley de amparo establecen que sólo las razones para decidir de una sentencia constituyen el precedente obligatorio a seguir por todas las autoridades judiciales del país (*ratio decidendi*), no así las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión (*obiter dicta*), por lo que se delimitó el universo de sentencias utilizando únicamente las resoluciones cuya *ratio decidendi* se refería al tema en concreto.

Sin embargo, hay que destacar que se ha dado a todas las sentencias el mismo valor normativo. Por esa razón, no se distingue entre las sentencias de las que se derivan criterios considerados obligatorios porque

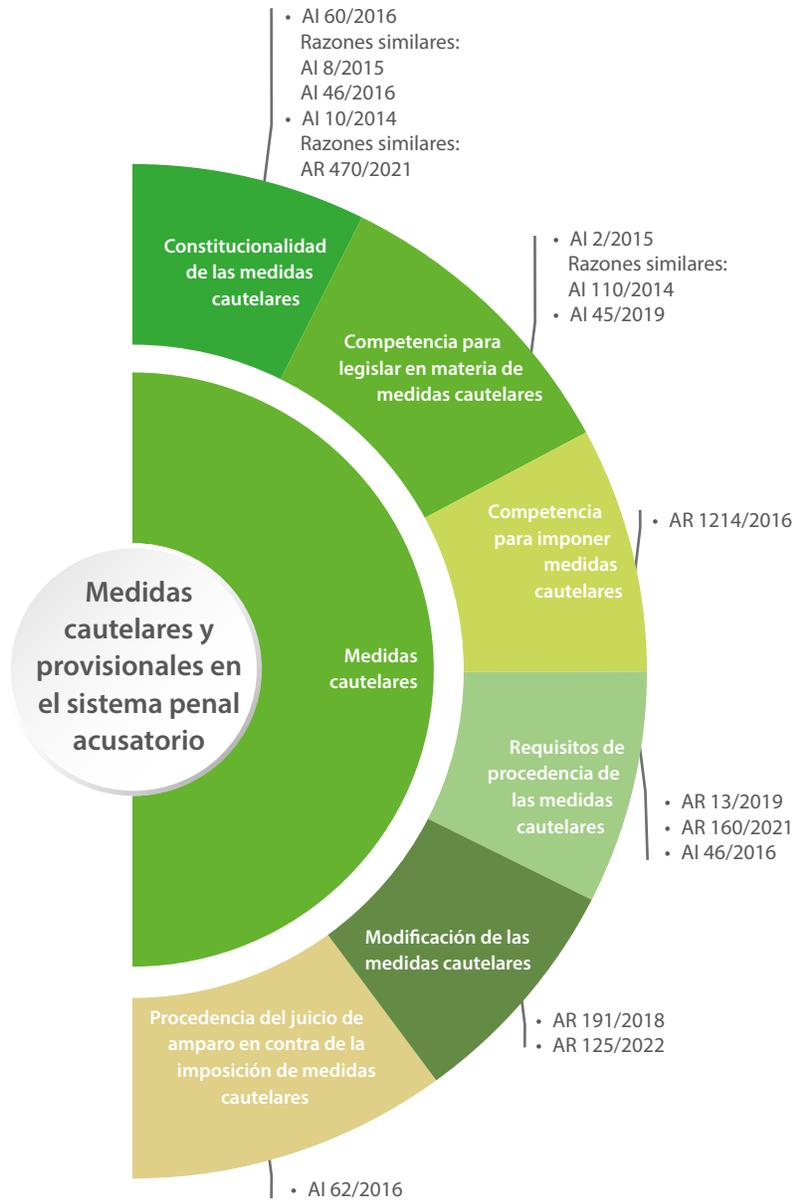
cumplen con los requisitos formales establecidos por la ley, de aquellas resoluciones de las que derivan criterios persuasivos.

Con el propósito de facilitar la revisión de los casos, las sentencias se agruparon a partir de ciertos rubros temáticos que no necesariamente corresponden con los que se pueden encontrar en los apartados contenidos en esas resoluciones. Por otro lado, con el fin de identificar las reglas aplicables a casos futuros, las sentencias se reconstruyeron con la siguiente estructura: 1) los hechos relevantes del caso; 2) las preguntas que hacen referencia a los problemas jurídicos planteados en cada asunto; 3) los criterios de la Suprema Corte que resuelven estos problemas jurídicos; y 4) los principales párrafos que ilustran la opinión de la Suprema Corte.

Adicionalmente, es importante señalar que en el documento se identifican los asuntos que contienen razonamientos similares, lo que permite distinguir entre las sentencias que crean o desarrollan criterios de aquellas que aplican los precedentes emitidos en casos previos. Finalmente, se incluyen como anexos un glosario de las sentencias analizadas, así como las tesis aisladas y de jurisprudencia derivadas de todas las sentencias, ordenadas por tema y por fecha de publicación. En la versión electrónica, las sentencias tienen un hipervínculo que dirige a la sentencia pública que se encuentra disponible en la página de la Suprema Corte. Este documento se actualizará periódicamente en la página web del Centro de Estudios Constitucionales.

Los Cuadernos de Jurisprudencia son el resultado de un ejercicio de sistematización de las sentencias de la Suprema Corte que tiene el objetivo de difundir de manera clara, sencilla y exhaustiva los criterios contenidos en esas resoluciones. Las únicas fuentes oficiales de los criterios que emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación son el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, así como los engroses públicos de las sentencias.

1. Medidas cautelares



1. Medidas cautelares

1.1 Constitucionalidad de las medidas cautelares

SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 60/2016, 9 de mayo de 2017¹³

Razones similares en AI 8/2015 y AI 46/0216

Hechos del caso

El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) promovió una acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 72, fracción II, inciso a; 119, fracción XI, y 122 de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, publicada el 16 de junio de 2016, en el *Diario Oficial de la Federación*.

Respecto de los artículos 72, fracción II, y 122 de la legislación citada, el presidente alegó, entre otras cuestiones, que la figura de "internamiento preventivo" compartía la misma naturaleza que la prisión preventiva. Por la manera en la que estaba previsto, el internamiento preventivo generaba una violación a los derechos de los adolescentes en el sistema de justicia previsto en el artículo 18 constitucional, además de que dicha figura era contraria al principio de inocencia establecido en el artículo 20 constitucional.

Finalmente, respecto de la fracción XI del artículo 119 de la misma ley, que preveía el resguardo domiciliario como medida cautelar, el presidente de la CNDH alegó que resultaba contraria a la Constitución federal, al traducirse en una limitación personal y de tránsito para los adolescentes, sin observar las formalidades esenciales del procedimiento.

¹³ Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas. Votación disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/consultatematica/paginaspub/DetallePub.aspx?AsuntoID=202294>, con los votos particulares de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, y con el voto concurrente del Ministro Luis María Aguilar Morales.

Las autoridades responsables sostuvieron que, conforme a lo establecido en el artículo 18 constitucional, la aplicación de la medida de internamiento preventivo o prisión preventiva no era únicamente para personas adultas. Afirmaron que dicha medida cautelar cumplía con las prescripciones constitucionales y los tratados internacionales, pues era excepcional, prevista por el tiempo más breve posible respecto de los adolescentes mayores de 14 años y era aplicable en la comisión de hechos que la ley señala como delitos.

Respecto de la figura de resguardo domiciliario, las autoridades consideraron que no era contraria a los derechos de libertad personal y de tránsito, en virtud de que dicha medida no era privativa de la libertad y era impuesta únicamente por un periodo provisional con el objetivo de asegurar la presencia en el juicio de una persona adolescente en el procedimiento de justicia penal.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Es constitucionalmente válido aplicar el internamiento preventivo como medida cautelar a las personas adolescentes?
2. ¿El internamiento preventivo previsto en el sistema de justicia penal para adolescentes es contrario al principio de presunción de inocencia reconocido en el artículo 20, apartado B, fracción I, constitucional?
3. ¿La medida cautelar de resguardo domiciliario, prevista en el artículo 119, fracción XI, de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, resulta contraria a la Constitución federal?

Criterios de la Suprema Corte

1. La aplicación de la figura de internamiento preventivo es acorde con lo dispuesto en la Constitución federal. Dicha figura está prevista en el artículo 18 constitucional, en el que se fijan las bases del sistema integral de justicia para adolescentes y se contempla tanto la medida de internamiento como la exigencia de especialidad de ese sistema de justicia penal, en el que rigen todos los derechos humanos y garantías que en general reconoce la Constitución en materia penal y aquellos que se exigen para la protección de las personas adolescentes. De esa forma, la restricción a la libertad personal de las personas adolescentes puede establecerse cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la continuidad del proceso penal.
2. El internamiento preventivo no vulnera el principio de presunción de inocencia reconocido en el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución federal. Dicha medida cautelar se trata de una limitación a la libertad personal durante el proceso penal para personas adolescentes que resulta procedente en atención a lo dispuesto en el artículo 19 constitucional y sujeta a los requisitos mínimos previstos en dicho precepto. Es decir, no puede traducirse en una sanción anticipada contraria al principio de presunción de inocencia.
3. La medida cautelar de resguardo domiciliario, prevista en el artículo 119, fracción XI, de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, resulta constitucionalmente válida. Se trata de una medida cautelar personal autorizada constitucionalmente y la propia ley sujeta su imposición y ejecución al control de la autoridad judicial según el criterio de mínima intervención, idoneidad y proporcionalidad, de acuerdo con las bases exigidas por el artículo 18 en relación con los numerales 16, 19 y 20 de la Constitución federal.

Justificación de los criterios

1. "El actual sistema constitucional de justicia para adolescentes tiene su origen en la reforma contenida en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de diciembre de dos mil cinco. Asimismo, encuentra su reconocimiento en el artículo 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño [...]" (pág. 56).

"Como es posible apreciar, [...] el sistema penal para adolescentes es garantista lo que implica que los adolescentes gozan de una doble protección ya que les son propios los derechos y garantías que le asisten a toda persona (adulta) que es sometida a proceso por violentar leyes penales, así como todos los demás derechos que han sido reconocidos tanto en instrumentos internacionales como en leyes nacionales por su especial condición de desarrollo" (págs. 64 y 65).

"Asimismo, se establece con claridad que el sistema concibe al adolescente como un sujeto responsable que debe ser juzgado en un sistema de tipo penal especial o modalizado de acuerdo con su grado de desarrollo, en el que se observen las reglas del procedimiento acusatorio" (pág. 65).

En este sentido, "en términos del artículo 18 constitucional el sistema integral de justicia para adolescentes es un sistema penal especializado. Al respecto, ese principio de especialización también se encuentra reconocido en el artículo 5.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece que los menores de edad que puedan ser procesados deben ser separados de los adultos y llevados ante tribunales especializados" (pág. 66).

"[L]a especialidad del sistema exige no sólo que los menores de edad sean separados de los adultos, sino también que durante la privación de libertad tengan una especial supervisión periódica en el ámbito de la salud y la implementación de programas de educación" (pág. 67).

"Esto es, la especialidad del sistema penal de justicia para adolescentes exige, sin duda, que los menores de edad no sean sometidos a reclusión en el régimen de los adultos, sea como pena o prisión preventiva" (pág. 69).

"Sin embargo, esa modalización no llega al extremo de reconocer a su favor un derecho de libertad absoluto. En ese sentido, la propia Constitución estableció como medida de sanción el internamiento, el cual se sujetará a los principios de mínima intervención, de proporcionalidad e interés superior del menor de edad [...]" (págs. 69 y 70).

En este sentido, "una de las diferencias primordiales entre el sistema de justicia penal para adolescentes y el de adultos, radica en una cuestión de intensidad que se ve reflejada en el contenido garantista de cada uno, como también en el aspecto educativo versus el punitivo de las sanciones que están presentes en proporciones distintas en cada uno. Sin embargo, ello no implica que el adolescente deje de ser responsable de los hechos señalados por la ley como delitos que cometa o en los que participe" (pág. 72).

"La especialización del sistema de adolescentes, tampoco autoriza a dejar de tomar las medidas necesarias, a fin de que el proceso penal alcance su objeto establecido en el artículo 20, apartado A, fracción I, de la Constitución Federal: el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen" (pág. 72).

"En cambio, la modalización sí exige que en caso de ser necesaria la adopción de medidas cautelares privativas de libertad se cumplan también con los principios de mínima intervención, de proporcionalidad e interés superior del menor de edad, así como las exigencias de especialización de las leyes, instituciones y procedimientos.

El Comité de los Derechos del Niño, en su Observación General número 10 reconoce la posibilidad de que los Estados contemplen prisión preventiva para menores de edad, advirtiendo que para cumplir con las obligaciones derivadas en artículo 37, inciso b), de la Convención sobre los Derechos del Niño, la mencionada medida deberá contemplarse como último recurso, además de establecer claramente las condiciones requeridas para determinar si el menor debe ingresar o permanecer en prisión preventiva con el fin de garantizar su comparecencia ante el tribunal o cuando constituya un peligro inmediato para sí mismo o para los demás" (pág. 73).

"Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos también ha definido que se consideran medidas privativas de libertad todas las formas de detención, institucionalización o custodia mediante las cuales se encierra en instituciones públicas o privadas a los niños acusados de infringir leyes penales, disponiendo de su libertad ambulatoria mientras dura el proceso en su contra" (págs. 73 y 74).

"Asimismo, ha considerado que con independencia de la denominación que se dé a esas medidas privativas de libertad, para ser legítimas deben cumplir con ciertos principios mínimos aplicables para todas las personas privadas de su libertad sin que exista una sentencia de por medio, en nuestro caso se deberían cumplir con los requisitos mínimos que exige el artículo 19 constitucional. Adicionalmente a estos principios mínimos generales, deben satisfacer los requisitos especiales para precautelar su derecho a la protección especial en virtud de su edad" (pág. 74).

"Estos requisitos recomendados por la Comisión Interamericana expresan las mismas exigencias que derivan de los principios de mínima intervención, de proporcionalidad, interés superior del menor de edad y de especialización, delimitados en la jurisprudencia de este Tribunal Pleno" (pág. 75).

En este sentido, "del proceso legislativo que dio origen a la primera configuración del sexto párrafo del artículo 18 constitucional no se advierten elementos para sostener que el órgano revisor prohibió o excluyó el internamiento preventivo. En cambio, sí existió la intención de armonizar el parámetro constitucional con los estándares internacionales, de manera específica con el artículo 37, inciso b), de la Convención sobre los Derechos del Niño [...]" (pág. 76).

2. "La primera reforma tuvo su origen en una iniciativa presentada por senadores de diversos grupos parlamentarios el cuatro de noviembre de dos mil tres" (pág. 76).

"Esa primera propuesta tenía un enunciado dedicado a las condiciones de las sanciones. Después de un punto y seguido hablaba de los requisitos de la privación de libertad como medida. No limitó la expresión "medida" a sanción ni dio continuidad al enunciado anterior para sostener la interpretación de que la privación de libertad sólo se previó como sanción. En la exposición de motivos no hay manifestaciones que permitan sostener eso" (págs. 76 y 77).

"En las consideraciones del dictamen se sostiene con claridad que la privación de libertad se puede aplicar como medida cautelar [...]" (pág. 77).

"Los cambios que suprimieron el término "sanción" y adoptaron como concepto genérico el de "medidas", se incluyeron en un ajuste al dictamen original de las comisiones legislativas del Senado, el cual fue leído por el Senador Orlando Paredes Lara en la sesión del treinta y uno de marzo de dos mil cinco" (págs. 77 y 78).

"Derivado de lo anterior, al no existir ninguna prohibición respecto a la figura del internamiento preventivo ni en el procedimiento legislativo antes referido, ni en el propio texto de la Constitución, es posible afirmar que la referida figura encuentra asidero constitucional en el propio artículo 18, en el que se fijan las bases del sistema integral de justicia para adolescentes, en el que se contempla tanto la medida de internamiento como la exigencia de especialidad de ese sistema de justicia penal, en el que rigen todos los derechos humanos y garantías que en general reconoce la Constitución en materia penal y aquellos que se exigen para la protección de los adolescentes. Por consiguiente en ese sistema especializado son aplicables los derechos y garantías previstos en los artículos 19 y 20 apartado B, fracción IX, y apartado C, fracción VI, todos de la Constitución Federal, que prevén expresamente la restricción a la libertad personal cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad; debiendo cumplir en su caso con las condiciones mínimas exigidas a la privación de la libertad y con los requisitos que derivan de los principios y reglas constitucionales y convencionales" (págs. 78-80).

"Cabe precisar que el propio artículo 19 [constitucional] prevé de manera expresa la prisión preventiva oficiosa para determinados delitos; sin embargo, esa previsión es una regla específica aplicable a la prisión preventiva del sistema penal de adultos y no una condición mínima que se autorice la privación de libertad durante el proceso, por lo que en el caso de los adolescentes el legislador la puede modalizar, como lo hizo en el artículo 122 de la ley impugnada, excluyéndola de ese sistema especial" (pág. 81).

"Tal precepto deberá entenderse aplicable únicamente en aquellos elementos que fortalezcan y complementen el Sistema Integral de Justicia para Adolescentes, teniendo en cuenta que el mencionado sistema cuenta con ciertas características particulares como es el caso de la duración máxima de cinco meses para el internamiento preventivo, así como la prohibición de aplicar a las personas adolescentes los supuestos de prisión preventiva oficiosa establecidos en el artículo 19 de la Constitución Federal" (pág. 82).

"Asimismo, el artículo 20, apartado C, fracción VI, de la Constitución Federal, reconoce como uno de los derechos de las víctimas el solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos, lo que resulta directamente aplicable para la figura de internamiento preventivo, pues una de las finalidades de la medida cautelar es precisamente garantizar la comparecencia del menor de edad ante el tribunal, y evitar el riesgo inmediato que podría representar para sí mismo o para los demás, incluidas las víctimas del acto ilícito" (págs. 82 y 83).

"En este sentido, [...] la privación de libertad como medida cautelar dentro del proceso penal no transgrede el principio de presunción de inocencia reconocido en el artículo 20, apartado B, fracción I, constitucional, 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos , 11.1 de la Declaración Universal de Derechos

Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y de manera especial para los menores de edad en el artículo 40.1 b) de la Convención sobre los Derechos del Niño" (pág. 84).

"En efecto, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia ha reconocido que la presunción de inocencia tiene múltiples manifestaciones o vertientes relacionadas con garantías encaminadas a regular distintos aspectos del proceso penal. Una de ellas es como regla de trato procesal del imputado. En este sentido, la presunción de inocencia comporta el derecho de toda persona a ser tratado como inocente en tanto no se declare su culpabilidad por virtud de una sentencia condenatoria. Dicha manifestación de la presunción de inocencia ordena a los jueces impedir en la mayor medida posible la aplicación de medidas que impliquen una equiparación de hecho entre imputado y culpable, es decir, conlleva la prohibición de cualquier tipo de resolución judicial que suponga la anticipación de la pena" (pág. 84 y 85).

"Pues bien, el internamiento preventivo no vulnera tal vertiente del principio presunción de inocencia, pues se trata de una limitación a la libertad durante el proceso penal para los adolescentes que resulta procedente en atención a la garantía prevista en el artículo 19 constitucional y sujeta a los requisitos mínimos previstos en esa norma constitucional; está prevista en ley, y su aplicación debe sujetarse a los principios de mínima intervención, de proporcionalidad e interés superior del menor de edad, así como a las exigencias de especialización de las leyes, instituciones y procedimientos en esa materia. En consecuencia, no puede estimarse que esa medida se traduzca en una sanción anticipada contraria al principio de presunción de inocencia" (pág. 85).

3. "[L]as notas esenciales y el marco normativo del sistema integral de justicia para adolescentes se encuentra previsto en el artículo 18 constitucional. Se trata de un modelo garantista, conforme al cual, al adolescente se le reconoce un cúmulo de garantías que lo arropa en doble partida, pues le asisten las propias de toda persona (adulto) que es sometida a proceso por violentar leyes penales, así como todos los demás derechos que han sido reconocidos —en instrumentos internacionales y leyes nacionales— por su especial condición biopsicológica de ser adolescente; así la especialidad del sistema penal de justicia para adolescentes exige, sin duda, que los menores de edad no sean sometidos a reclusión en el régimen de los adultos, sea como pena o prisión preventiva.

Sin embargo, esa modalización no llega al extremo de reconocer a su favor un derecho de libertad absoluto. En ese sentido, la propia Constitución estableció como medida de sanción el internamiento, el cual se sujetará a los principios de mínima intervención, de proporcionalidad e interés superior del niño" (pág. 87).

De conformidad con el artículo 19, fracción XI, de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, "se prevé que el Juez podrá imponer como medida cautelar el resguardo en el domicilio del adolescente con las modalidades que el propio órgano jurisdiccional disponga.

Dicho resguardo domiciliario constituye una medida cautelar personal, distinta al internamiento preventivo, que si bien implica una restricción a la libertad personal, ésta, en principio, resulta de menor intensidad a la que se produce con el internamiento, pues el resguardo domiciliario no implica sustraer al menor de edad de su entorno familiar.

Ahora bien, la ley en estudio no establece una regulación específica para el resguardo domiciliario, como si lo hace con el internamiento preventivo, ni le impone las condiciones de este último. Lo sujeto a las disposiciones generales aplicables a las medidas cautelares, que son las siguientes" (pág. 96).

"El artículo 107 establece que las medidas cautelares privativas de la libertad deberán evitarse en la medida de lo posible, por lo que se procurará optar por aquellas que resulten menos gravosas; sin embargo, de ser necesarias las primeras, éstas tendrán que ser aplicadas por el periodo más breves posible y limitarse en los términos que fije ley" (págs. 96 y 97).

"En el artículo 119 se establece que las medidas cautelares personales las impondrá el órgano jurisdiccional a solicitud del Ministerio Público, la víctima u ofendido, y bajo las condiciones y por el tiempo que se fija en la Ley, después de escuchar al adolescente" (pág. 97).

"Se dispone que en cualquier caso, el Juez de Control para adolescentes, previo debate, puede prescindir de toda medida cautelar, cuando la promesa del adolescente de someterse al proceso sea suficiente para descartar los motivos que autorizarían el dictado de la medida.

Además se contempla la posibilidad de que las medidas cautelares se puedan modificar, sustituir o revocar en cualquier momento hasta antes de dictarse sentencia firme" (pág. 98).

"[D]ebe destacarse que las medidas cautelares, dentro de las cuales está el resguardo domiciliario, son auténticos actos de molestia y procederán únicamente cuando exista la necesidad de cautela del proceso o de protección de las víctimas, debiendo tomar en cuenta la proporcionalidad tanto del acto ilícito como de la situación del adolescente" (págs. 101 y 102).

"En este mismo sentido y de conformidad con los parámetros que establece la ley respecto a las medidas cautelares, el resguardo domiciliario deberá ser dictado por el Juez de Control a petición del Ministerio Público, la víctima u ofendido después de haber escuchado las razones para la procedencia de la medida, permitiendo que tanto el imputado como su defensor ejerzan su derecho de contradicción en una audiencia.

"Siguiendo lo establecido en los artículos 27 y 107 de la ley impugnada, dado que se trata de una medida restrictiva a la libertad personal, deberán preferirse aquellas medidas cautelares que resulten menos lesivas; sin embargo, de considerar procedente el resguardo domiciliario, deberá ser ordenado por el periodo más breve para asegurar la presencia de la persona adolescente en el procedimiento, garantizar la seguridad de la víctima u ofendido o del testigo y evitar la obstaculización del procedimiento, tomando en cuenta los principios de mínima intervención, idoneidad y proporcionalidad según las circunstancias particulares de cada adolescente. Asimismo, el juez deberá explicar claramente al adolescente tanto la forma de cumplimiento como las consecuencias de su incumplimiento, por último, de considerarlo necesario la medida podrá ser apelada" (pág. 102).

"Así, es posible concluir que la regulación del resguardo domiciliario en la ley impugnada resulta constitucionalmente válida, pues se trata de una medida cautelar personal autorizada constitucionalmente y la propia ley sujeta su imposición y ejecución al control de la autoridad judicial según el criterio de mínima

intervención, idoneidad y proporcionalidad, de acuerdo con las bases exigidas por el artículo 18 en relación con los numerales 16, 19 y 20 de la Constitución Federal.

No pasa inadvertido que existe el riesgo de que en los casos concretos la situación del adolescente con motivo del resguardo domiciliario materialmente se traduzca en una restricción a su libertad personal igual o mayor a la del internamiento preventivo; sin embargo, existen garantías suficientes en la ley para que la autoridad judicial ejerza la supervisión y el control idóneos para prevenir, evitar y remediar esas situaciones en los casos particulares.

Por lo anterior, en la aplicación, supervisión y revisión de la referida medida cautelar resulta indispensable el respeto a los principios de idoneidad, proporcionalidad, mínima intervención e interés superior del menor, de manera que su imposición, modalidades a que se sujete y su ejecución se ajusten a las bases constitucionales reseñadas en este fallo" (pág. 103).

Decisión

La Suprema Corte encontró procedente pero infundada la acción de inconstitucionalidad, por lo que reconoció la validez de los artículos 72, fracción II, inciso a; 119, fracción XI, y 122 de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes publicada el 16 de junio de 2016 en el *Diario Oficial de la Federación*.

SCJN, Primera Sala, Acción de Inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, 22 de marzo de 2018¹⁴

Razones similares en AR 470/2021

Hechos del caso

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) presentó una acción de inconstitucionalidad contra el artículo 155, fracción XIII, del Código Nacional de Procedimientos Penales, que establece la facultad de la persona juzgadora de imponer a la persona imputada la medida cautelar de resguardo en su domicilio, a solicitud del Ministerio Público o la víctima u ofendido. Adicionalmente, la Comisión impugnó el artículo 153, primer párrafo, del mismo ordenamiento, que señala que la medida cautelar impuesta por resolución judicial durará el tiempo indispensable para asegurar la presencia del imputado en el procedimiento, evitar su obstaculización y garantizar la seguridad de la víctima u ofendido o del testigo.

Respecto al artículo 155, la Comisión argumentó que la medida era una restricción a la libertad personal no prevista en la Constitución, como la detención por flagrancia, la prisión preventiva, las penas o las infracciones administrativas, entre otras. Estimó que constituía un acto privativo de la libertad que no cumplía con

¹⁴ Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek. Votación disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=164207>, con votos particulares de los Ministros José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Javier Laynez Potisek y votos concurrentes de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Luis María Aguilar Morales y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

las formalidades esenciales del procedimiento exigidas en el artículo 14 constitucional y que violaba el principio de presunción de inocencia al obligar a una persona a permanecer en determinado sitio, bajo la vigilancia de la autoridad y con el objetivo de investigarla, sin que existieran indicios de su responsabilidad penal o sin que se encontrara sujeta a un procedimiento penal.

De igual forma, la CNDH sostuvo que el artículo no contenía límites a los casos o supuestos en los que la medida debía proceder, a diferencia del arraigo, cuya procedencia se encuentra regulada explícitamente en el texto constitucional para los delitos de delincuencia organizada, por lo que resaltó que desde la perspectiva de los derechos humanos, las medidas que restringen la libertad de tránsito y la personal deben ser utilizadas de manera excepcional y en situaciones extremas.

Para defender la constitucionalidad del resguardo domiciliario, el Ejecutivo federal, la Procuraduría General de la República y las cámaras del Congreso de la Unión argumentaron, en síntesis, que esta medida se aplicaría bajo los principios de mínima intervención, idoneidad y proporcionalidad, y se decretaría por determinado tiempo. Además, sólo podría solicitarse si otras medidas no eran suficientes para conseguir los fines de las medidas cautelares y siempre que la persona juzgadora justificara por qué era la medida menos lesiva para el inculpado. Aclararon que al no ser un acto privativo sino una medida temporal y accesoria al juicio penal, que no busca castigar ni privar de algún derecho al inculpado, su imposición no necesitaba de audiencia previa.

Finalmente, las autoridades afirmaron que no era una medida equiparable al arraigo, porque éste procede desde la investigación inicial y puede durar hasta 80 días, mientras que el resguardo domiciliario procedía una vez formulada la imputación y no tenía una temporalidad definida.

Contra la duración de las medidas cautelares definida en el primer párrafo del artículo 153, la Comisión reclamó que la frase "por el tiempo indispensable" era contraria a los principios de legalidad, seguridad jurídica y exacta aplicación de la ley penal, pues la ausencia de límites temporales otorgaba un amplio margen de discrecionalidad a la persona juzgadora, lo que pondría en riesgo la certeza e imparcialidad en la aplicación de la medida.

Las autoridades responsables de la creación, emisión y aplicación de la norma impugnada reiteraron que las medidas cautelares serían decretadas bajo los parámetros de los principios de idoneidad y proporcionalidad, en atención al criterio de mínima intervención y a las circunstancias del caso particular, por lo que solamente podrían fijarse por el tiempo indispensable para asegurar la presencia del imputado en el procedimiento y garantizar la seguridad de la víctima u ofendido o del testigo, de manera que la imposición de las medidas no quedaría al libre arbitrio de la persona juzgadora.

A partir de lo anterior, las autoridades afirmaron que le correspondía a la persona juzgadora evaluar la temporalidad de la medida con apego al principio de legalidad en sus vertientes de fundamentación y motivación, y que la duración máxima de las medidas cautelares debía coincidir con la tramitación del proceso al que están supeditadas.

La Suprema Corte analizó los artículos impugnados para decidir sobre su constitucionalidad.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Es constitucionalmente válida la medida cautelar de resguardo domiciliario?
2. ¿Es constitucional la duración de las medidas cautelares señalada por el artículo 153 del Código Nacional de Procedimientos Penales?

Criterios de la Suprema Corte

1. La medida cautelar de resguardo domiciliario es constitucional aunque no esté explícitamente establecida en la Constitución. El artículo 19 de la Constitución federal establece que "el Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes"; de lo que se desprende que fue el propio Constituyente Permanente el que facultó al Poder Legislativo para que estableciera medidas distintas y menos restrictivas a la libertad personal que la prisión preventiva.

Para imponer el resguardo domiciliario, el juez de control: i) procederá cuando previamente se haya determinado que existan elementos para vincular a cierta persona a un proceso penal, ii) deberá garantizar tanto los principios rectores del sistema penal acusatorio como los previstos en artículo 19 constitucional —mínima intervención, idoneidad y proporcionalidad—, iii) resolverá en una audiencia y en presencia de las partes, garantizando así el derecho de contradicción, iv) podrá incluir una o varias medidas, según las condiciones del caso y los elementos presentados por las partes, v) deberá justificar que la medida adoptada es la menos intrusiva para los derechos del vinculado, y vi) la resolución podrá ser apelada o modificada posteriormente, siempre que varíen las condiciones que la sustentaron. La persona juzgadora únicamente podrá determinar el resguardo domiciliario cuando otras medidas cautelares no sean suficientes.

2. La duración de las medidas cautelares señalada por el artículo 153 del Código Nacional de Procedimientos Penales es constitucional. La ausencia de un plazo o catálogo temporal para la imposición de una medida cautelar no implica conceder atribuciones arbitrarias o en exceso discrecionales al juez de control. Las medidas cautelares no son actos privativos ni penas, sino instrumentos procesales supeditados a un procedimiento penal que persigue fines específicos: asegurar la presencia del imputado en el procedimiento, garantizar la seguridad de la víctima o del testigo, o evitar la obstaculización del procedimiento, por lo que su dictado y temporalidad están sujetos a la formulación de la imputación o vinculación al proceso penal y a la persecución de estos fines.

El hecho de que no se establezca un plazo máximo para la duración de una medida cautelar no implica que su duración sea eterna o incierta al grado de generar incertidumbre en el imputado. Por el contrario, su imposición debe entenderse como un mecanismo accesorio y necesariamente vinculado a un procedimiento penal en concreto, y no como una pena o determinación que se imponga de manera definitiva, en consecuencia, las medidas cautelares no pueden durar más allá del límite temporal que tiene la persona juzgadora para dictar sentencia.

Justificación de los criterios

1. "[E]ste Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 60/2016, determinó que el resguardo domiciliario previsto en el nuevo sistema de justicia penal para adolescentes es constitucional, a pesar de que no se encuentre expresamente previsto en nuestro texto fundamental" (párr. 305).

"Reafirmamos el criterio referido y sostenemos que el hecho de que una ley —el Código Nacional de Procedimientos Penales— prevea al resguardo como una medida cautelar no es, por sí mismo, inconstitucional, a pesar de que no se encuentre expresamente previsto en la Constitución Federal" (párr. 311).

"Lo anterior, toda vez que para el caso de las medidas cautelares, el artículo 19 de la Constitución Federal establece que "el Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes"; de lo que se desprende que fue el propio Constituyente Permanente quien facultó al legislador para que éste estableciera medidas que fueren distintas y menos intensas en cuanto a la libertad personal que la prisión preventiva, a efecto de que esta última sólo se aplique cuando no exista ninguna otra que sea suficiente para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad" (párr. 312).

"Si bien es cierto que dicho Código no regula de manera específica o con alguna particularidad cómo debe dictarse el resguardo domiciliario, también lo es que contiene un capítulo que regula genéricamente las formalidades que deben seguirse para el dictado de cualquier medida cautelar. Al efecto, el artículo 154 del Código Nacional establece que: procederán a petición del Ministerio Público, la víctima u ofendido, o su asesor jurídico, una vez que haya sido formulada la imputación o cuando el imputado haya sido vinculado a proceso. También, el artículo 153 dispone que en cualquier caso las medidas cautelares sólo podrán ser impuestas mediante resolución judicial que garantice que las mismas sean por el tiempo indispensable para: (i) asegurar la presencia del imputado en el procedimiento, (ii) garantizar la seguridad de la víctima, ofendido o testigo, o (iii) evitar la obstaculización del procedimiento" (párr. 314).

"Por su parte, el artículo 155 del Código dispone un catálogo cerrado o limitado de las medidas que el juez de control podrá imponer —entre las que se encuentra el resguardo domiciliario en su fracción XIII—, permitiendo que se dicten una o más. En cualquier caso, el Código adjetivo dispone que la imposición o modificación de alguna medida cautelar deberá ser debatida durante la formulación de la imputación o en su caso, en el dictado del auto de vinculación a proceso. Estas previsiones garantizan que el imputado ejerza su derecho de contradicción en el momento mismo en que se determina la procedencia de la medida" (párr. 315).

"Adicionalmente, el Código Nacional de Procedimientos Penales establece que el juez de control, al dictar una medida cautelar, deberá actuar basándose en el principio de proporcionalidad y atender a las circunstancias del caso en concreto. Para cumplir con tal principio, deberá: (i) guiarse conforme a lo dispuesto en el artículo 19 de la Constitución Federal (criterio de mínima intervención), (ii) evaluar el dictamen de riesgo realizado por el personal especializado de la materia y (iii) justificar por qué la medida impuesta es la menos lesiva para el imputado, atendiendo así, además, al principio de subsidiariedad. Es decir, conforme a las previsiones del Código, el juzgador no deberá ordenar una medida cautelar sin atender a los principios de proporcionalidad, mínima intervención y subsidiariedad. Tales condiciones deberán plasmarse en la resolución que determine la procedencia de la medida, así como explicar cómo será aplicada y cuánto tiempo estará vigente" (párr. 316).

"Lo que hasta aquí se ha expuesto evidencia que son infundados los argumentos de la Comisión Nacional, ya que quien resuelve sobre la procedencia de una medida cautelar es una autoridad jurisdiccional —el

juez de control—, y que su dictado: (i) procederá cuando previamente se haya determinado que existan elementos para vincular a cierta persona a un proceso penal, (ii) deberá garantizar tanto los principios rectores del sistema penal acusatorio como los previstos en artículo 19 constitucional —mínima intervención, idoneidad y proporcionalidad—, (iii) se resolverá en una audiencia y en presencia de las partes, garantizando así el derecho de contradicción, (iv) podrá incluir una o varias medidas, según las condiciones del caso y los elementos presentados por las partes, (v) deberá justificar que la medida adoptada es la menos intrusiva para los derechos del vinculado, y (vi) podrá ser apelada o modificada posteriormente, siempre que varíen las condiciones que la sustentaron" (párr. 317).

"Debe destacarse que el propio Código Nacional de Procedimientos Penales dispone que el juez de control únicamente podrá determinar el resguardo domiciliario cuando otras medidas cautelares no sean suficientes. En efecto, el primer párrafo del artículo 167 no sólo debe interpretarse en el sentido de que el resguardo domiciliario únicamente puede utilizarse cuando el Ministerio Público la solicite y el órgano jurisdiccional justifique que las condiciones del caso la requieren necesariamente, al estimar que ninguna otra (menor) permitirá garantizar los objetivos pretendidos, sino también conforme a la interpretación que en el precedente y en los párrafos anteriores se han especificado: el resguardo domiciliario es una medida *alternativa* y menos restrictiva que la prisión preventiva" (párr. 318).

"Esto implica que en los casos en que verdaderamente se considere que es necesario e indispensable restringir la libertad personal y de tránsito de una persona durante el proceso penal, y no se trate de los supuestos en que la prisión preventiva procede oficiosamente, el juez de control deberá preferir el resguardo domiciliario. De esta manera, la prisión preventiva termina siendo una genuina medida de última *ratio* que —se insiste, fuera de los casos previstos en el texto constitucional— procederá excepcionalmente y sólo cuando se evidencie que el resguardo domiciliario es insuficiente para asegurar: (i) la presencia del imputado en el procedimiento, (ii) la integridad o seguridad de la víctima, ofendido o testigo, o (iii) que no se obstaculice el procedimiento. En otras palabras, el resguardo domiciliario no sólo debe considerarse como una de las medidas cautelares expresamente previstas dentro del "catálogo" del Código Nacional de Procedimientos Penales, sino como una que asegura a las personas permanecer en su entorno familiar" (párr. 320).

"Ahora bien, a pesar de que las medidas cautelares no son actos privativos, sino de molestia respecto de los cuales no rige el artículo 14 de la Constitución Federal, lo cierto es que derivado de que el nuevo sistema de justicia penal es de corte garantista y sus principios constitucionales buscan siempre una mayor protección a los derechos humanos, el nuevo Código Nacional estableció toda una serie de formalidades procesales que deben cumplirse con el fin de que las medidas cautelares sean impuestas o decretadas por un juez, garantizando el mayor respeto a los derechos humanos del imputado, de manera que no es posible afirmar que la medida no cumple con las formalidades esenciales del procedimiento" (párr. 321).

"Por otro lado, aunque es cierto que las figuras de arraigo y resguardo domiciliario pudieran considerarse materialmente similares —en tanto implican restricciones a la libertad de tránsito de las personas— no pueden equipararse o confundirse, dado que su validez desde el punto de vista constitucional está sujeta a elementos diferenciados" (párr. 323).

"Bajo esta lógica, la distinción en el momento o situación en la cual se dicta el arraigo y el resguardo domiciliario, así como sus objetivos, es fundamental. No es una mera cuestión nominal o formal, sino que está

estrictamente relacionada con un cambio en la posición de la persona frente al proceso. Mientras que para dictar una medida cautelar como el resguardo domiciliario es necesario que ya se hayan valorado datos de prueba aportados por el Ministerio Público que a juicio de un juez acrediten la existencia del hecho criminal y la probable comisión o participación del imputado, el arraigo se solicita precisamente porque el fiscal no cuenta aún con dichos elementos y desea apenas terminar de recabarlos. Es decir, para el momento en que se dicta una medida cautelar, la investigación ya arrojó elementos suficientes que generan convicción en el juez para conducir al imputado al proceso, mientras que en el arraigo, la investigación se encuentra inconclusa y aún no existe la referida convicción judicial" (párr. 325).

"Además, el arraigo se solicita y autoriza sin la participación o intervención del imputado, mientras que la medida cautelar, por su propia naturaleza y el momento procesal en que se determina, se debate, delibera y resuelve en presencia de todas las partes, dando debida oportunidad al imputado de defenderse y alegar en contra. Nuevamente, la lógica y momento en que operan ambas medidas es distinto y, por lo mismo, no pueden equipararse más allá de su resultado material, pues, como se vio, el efecto jurídico y el origen que tienen es diverso" (párr. 326).

2. "[E]s falso que no se prevean parámetros o directrices para la imposición de las medidas cautelares y que la decisión del juez de control al respecto sea subjetiva o discrecional y vulnere principios constitucionales" (párr. 332).

"[L]as medidas cautelares no se imponen como regla general sino que se tratan de instrumentos procesales de carácter excepcional. El Capítulo IV del Título VI del Código Nacional de Procedimientos Penales establece la regulación conforme a la que el juez de control podrá imponer medidas cautelares, sin que ninguno de los preceptos que lo integran expresamente señale que su otorgamiento se realice de forma automática, necesaria u obligatoria (salvo para la prisión preventiva)" (párr. 333).

"[E]l juez de control 'podrá' imponerlas cuando se le soliciten y haya sido formulada la imputación o dictado el auto de vinculación a proceso (artículo 154 del Código Nacional).

[T]al solicitud no procede 'en automático', sino cuando se persigan fines específicos (tal y como lo establece el propio artículo impugnado), mismos que deberán plasmarse y justificarse en la resolución que el juez de control dicte (artículo 159, fracción I[2], del Código Nacional).

Inclusive, se establece expresamente que el juzgador no está autorizado a aplicar una medida cautelar sin tomar en cuenta su objeto o finalidad (artículo 157, último párrafo, del referido código)" (párr. 334).

"Por otro lado, también es incorrecto el argumento en el sentido que en el dictado de las medidas cautelares se permita la subjetividad o discrecionalidad absoluta del juez de control, de tal manera que el imputado se encuentre en incertidumbre durante el proceso. Si bien es cierto que el precepto impugnado no establece un catálogo de criterios temporales (sean máximos o de referencia) para su imposición, ello no implica que se permita la arbitrariedad del órgano jurisdiccional" (párr. 336).

"La ausencia de ese tipo de criterios no implica que no existan parámetros en lo absoluto que orienten la decisión del juez de control. Debe recordarse (tal como se explicó a detalle en el apartado anterior (Resguardo domiciliario), que las determinaciones del juzgador siempre deberán observar los principios de proporcio-

nalidad, idoneidad y mínima intervención; mismos que, ya se dijo, deberá justificar y plasmar en su resolución, en atención a las condiciones particulares de cada caso (artículos 156 y 157, segundo párrafo,). Es decir, la legislación sí prevé parámetros materiales que orientan la decisión del juzgador para otorgar una medida cautelar. Su actualización deberá plasmarse en la resolución que la imponga y están sujetos a mecanismos de impugnación, seguimiento ulterior (artículos 159, fracción I, y 160) y, además, de revisión en caso de que las condiciones en que fueron dictadas hayan variado objetivamente (artículo 161)" (párr. 337).

"[L]a estructura flexible o casuística para la imposición de medidas cautelares es congruente con la lógica y principios introducidos con la judicialización del nuevo sistema penal de corte oral. En efecto, la participación del juez de control es fundamental no sólo para valorar los datos que el Ministerio Público le aporte para vincular o no a una persona a un proceso, sino también para, con base en los referidos datos, definir si es indispensable otorgar o no una medida cautelar y por cuánto tiempo, en atención a los fines que puntualmente se persigan" (párr. 338).

"Por el contrario, consideramos que establecer un catálogo pormenorizado y detallado de cada circunstancia no sólo sería una labor imposible, dadas las múltiples circunstancias fácticas que pudieran presentarse en un proceso penal, y la necesaria valoración y/o justificación para la imposición de una medida precautoria y ponderación de los postulados constitucionales que rigen al proceso penal, sino que también demeritaría la función de los juzgadores" (párr. 340).

"Se precisa que la libertad de jurisdicción a la que nos hemos referido en modo alguno puede considerarse como la posibilidad de ejercer arbitrariamente tales atribuciones, ya que sí existen principios que la rigen, siendo que, además, el juzgador tiene el ineludible deber de fundamentar y motivar su decisión —es decir, de explicar cuáles son las condiciones que valoró para imponer una medida cautelar por cierto tiempo—; misma que también está sujeta a revisión" (párr. 343).

"Finalmente, debe decirse que el hecho de que no se establezca un plazo máximo para la duración de una medida cautelar no permite concluir que su duración sea eterna o incierta al grado de generar incertidumbre en el imputado. Por el contrario, su imposición debe entenderse como un mecanismo accesorio y necesariamente vinculado a un procedimiento penal en concreto, pero de ninguna manera como una pena o determinación que se imponga de manera definitiva. En otras palabras, si se parte de que las medidas cautelares no constituyen un fin en sí mismo, sino que necesariamente se relacionan con la vinculación de una persona a proceso, las medidas no pueden durar más allá del límite temporal que tiene un juez para dictar sentencia" (párr. 344).

"Vale la pena recordar que el artículo 20, apartado B, fracción VII de la Constitución categóricamente ordena que todo imputado deberá ser juzgado en un plazo menor a cuatro meses, tratándose de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que se trate de la prisión preventiva" (párr. 345).

Decisión

El Pleno de la Suprema Corte declaró constitucional el resguardo domiciliario previsto en el artículo 155, fracción XIII, del Código Nacional de Procedimientos Penales, así como la duración de la imposición de las medidas cautelares en general, estipulada en el artículo 153, primer párrafo, del mismo ordenamiento.

1.2 Competencia para legislar en materia de medidas cautelares

SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 2/2015, 16 de mayo de 2017¹⁵

Razones similares en AI 110/2014

Hechos del caso

El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) promovió una acción de inconstitucionalidad contra del artículo 27 de la Ley de Reinserción Social y Seguimiento de Medidas Cautelares del Estado de Morelos, publicado en el periódico oficial de la entidad el 10 de diciembre de 2014, el cual establecía la medida cautelar de resguardo domiciliario con arreglo a las disposiciones de lugar, tiempo y condiciones particulares que la persona juzgadora decretase.

Entre otras cosas, la CNDH reclamó la inconstitucionalidad del artículo 27 en atención a que permitía la autorización de una medida cautelar similar al arraigo, la cual es utilizada de manera excepcional en casos de delincuencia organizada y cuya regulación exclusiva es del Congreso de la Unión, de acuerdo con el artículo 73, fracción XXI, inciso c, de la Constitución federal. Asimismo, señaló que tal medida era un acto privativo de la libertad que no cumplía con los requisitos establecidos en el artículo 14 constitucional, al permitir que la persona juzgadora autorizara que una persona permaneciera en determinado lugar sin fijar una temporalidad, lo que se traduce en una violación a los derechos a la libertad personal y de tránsito, las formalidades esenciales del procedimiento, la seguridad jurídica, así como a la presunción de inocencia.

Por su parte, el Poder Ejecutivo del estado, a efecto de sostener la validez del artículo, señaló que el precepto reclamado tenía como finalidad armonizar las medidas cautelares contenidas en el artículo 155, fracción XIII, del Código Nacional de Procedimientos Penales y su ejecución. La Suprema Corte admitió el asunto para su resolución.

Problema jurídico planteado

¿Los Congresos locales tienen competencia legal para legislar en materia de medidas cautelares tales como el resguardo domiciliario?

Criterio de la Suprema Corte

Los Congresos locales no tienen competencia legal para legislar en materia de medidas cautelares, específicamente, el resguardo domiciliario, toda vez que se trata de una facultad exclusiva del Congreso de la Unión establecida en el artículo 73, fracción XXI, inciso c, de la Constitución federal. A partir de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* en 2013, el Congreso de la Unión tiene la competencia única para expedir la legislación en materia procedimental penal, de procedimientos alternativos de solución de

¹⁵ Ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. Votación disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/consultatematica/paginaspub/DetallePub.aspx?AsuntoID=175888>, con voto particular del Ministro Javier Laynez Potisek.

controversias y de ejecución de penas que rige en la república, excluyendo de esta forma la concurrencia de los Estados para legislar al respecto. Por lo tanto, el legislador local no tiene facultad para emitir disposiciones adjetivas penales que pretendan establecer medidas cautelares tales como el resguardo domiciliario.

Justificación del criterio

De conformidad con el artículo 73, fracción XXI, inciso c, de la Constitución federal "cuyo actual contenido se introdujo a la Constitución mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el ocho de octubre de dos mil trece, el Congreso de la Unión será competente para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de procedimientos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República, excluyendo de esta forma la concurrencia de los Estados para legislar al respecto.

La citada reforma constitucional tuvo como finalidad la unificación de las normas aplicables a todos los procesos penales a fin de hacer operativo el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional" (pág. 11).

"En términos del régimen transitorio dicha reforma entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, esto es, el nueve de octubre de dos mil trece, señalando como fecha máxima de entrada en vigor de la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos y de ejecución de penas que debería expedir el Congreso de la Unión, el dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

De acuerdo con lo anterior, a partir de la fecha de entrada en vigor del Decreto de reforma constitucional en el que se faculta de manera exclusiva al Congreso de la Unión para legislar sobre determinada materia, los Estados ya no pueden normar al respecto, como lo venían haciendo en términos del artículo 124 constitucional; pues ya sólo podrán ejercer las facultades que en términos del régimen de concurrencia se les reconozcan" (pág. 12).

"Ahora, el Congreso de la Unión en ejercicio de la citada atribución expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el cinco de marzo de dos mil catorce, estableciendo que su entrada en vigor se hará de manera gradual sin que pueda exceder del dieciocho de junio de dos mil dieciséis, en los mismos términos del transitorio constitucional a que se hizo referencia" (pág. 13).

"De acuerdo con su artículo 2o, el objeto del Código es establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, por lo que todos los aspectos que dentro de esos rubros se encuentren ahí regulados, no pueden ser parte de las normas estatales, ni siquiera en forma de reiteración, en tanto que el Código Nacional es de observancia general en toda la República, para los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales.

En el caso particular, el artículo impugnado prevé como medida cautelar el resguardo domiciliario dentro del procedimiento penal, no obstante que en el Código Nacional de Procedimientos, Penales, específicamente, en los artículos 155, fracción VIII, 157, 158, 159 y 167 se establecen, entre las medidas cautelares, el resguardo domiciliario, y de la misma manera prevé las causas de procedencia de ésta, la autoridad competente para emitirla, y los requisitos que debe contener la resolución en la que se imponga [...]" (pág. 14).

"Precisado lo anterior, debe considerarse que el Congreso Local invadió la competencia del Congreso de la Unión al emitir el artículo impugnado de la Ley de Reinserción Social y Seguimiento de Medidas Cautelares del Estado de Morelos, mediante el cual se prevé la medida cautelar relativa al resguardo domiciliario.

Cabe señalar que la disposición materia de este juicio constitucional no puede considerarse norma complementaria que resulte necesaria para la implementación del Código Nacional, en términos del Transitorio Octavo de este ordenamiento, pues no está regulando propiamente cuestiones instrumentales para su implementación, sino que está estableciendo propiamente el resguardo domiciliario como una medida cautelar dentro cuando ya fue objeto de regulación en el ordenamiento federal mencionado" (pág. 16).

Decisión

El Pleno de la Suprema Corte declaró procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad. Declaró la invalidez del artículo 27 de la Ley de Reinserción Social y Seguimiento de Medidas Cautelares del Estado de Morelos, la cual surtirá efectos retroactivos a la fecha en que entró en vigor, correspondiendo a las personas operadoras jurídicas competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicadas en esta materia.

SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 45/2019, 2 de junio de 2020¹⁶

Hechos del caso

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) presentó una acción de inconstitucionalidad contra los artículos 1, párrafos primero y último; 34; 39, párrafos segundo y tercero; 40 al 46, y 57 de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, pues consideró que violaban la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia procedimental penal y de justicia penal para adolescentes, contenida en el artículo 73, fracción XXI, inciso c, de la Constitución.

La Comisión estimó que los artículos impugnados constituían una doble regulación en materia procedimental penal, que ya estaba normada en el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) y cuya aplicación es obligatoria en todo el territorio nacional para todos los delitos, independientemente de que se atribuyan al orden federal o local. La CNDH observó que los artículos controvertidos no eran de naturaleza orgánica ni complementaria sino de naturaleza procedimental, en tanto regulaban cuestiones ya atribuidas en el CNPP.

Igualmente, la Comisión afirmó que no debía establecerse la supletoriedad del Código Nacional de Procedimientos Penales y del Código de Comercio en lo no previsto por la ley local, pues era el propio Código Nacional el que definía el contenido de la ley estatal y el que era aplicable primero.

¹⁶ Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa. Votación disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=254501>, con votos concurrentes de los Ministros Javier Laynez Potisek, Juan Luis González Alcántara Carrancá y José Fernando Franco González Salas.

Por las razones anteriores, la CNDH manifestó que la ley expedida por el Congreso del Estado de Jalisco alteraba el orden normativo de la Constitución federal y violaba los derechos de seguridad jurídica y el principio de legalidad, puesto que las autoridades encargadas de aplicar las disposiciones combatidas carecerían de sustento legal para desenvolver sus actuaciones, en virtud de que el Poder Legislativo local no estaba habilitado constitucionalmente para emitir las.

Para defender la constitucionalidad de la norma impugnada, el Congreso del Estado de Jalisco argumentó que la ley no se trataba propiamente del proceso penal, pues no regulaba la procedencia, resolución e imposición de medidas cautelares, sino que establecía disposiciones relativas a su ejecución, es decir, cómo se evaluarán y supervisarán las medidas cautelares ya impuestas. Asimismo, el Congreso aclaró que fue habilitado para expedir la ley en el artículo 8 transitorio del decreto que pronunció el Código Nacional de Procedimientos Penales.

El Poder Legislativo de Jalisco refirió que el CNPP sólo establecía las facultades para las autoridades encargadas de evaluar y supervisar medidas cautelares, pero el cómo realizaría esas obligaciones no se desarrollaba en ningún capítulo. Agregó que el artículo 177 del Código Nacional, sobre las obligaciones de la autoridad de supervisión de medidas cautelares, señalaba en su última fracción "las demás que establezca la legislación aplicable", lo que implicaba que sería en las leyes emitidas por los poderes legislativos locales donde se dispondrían diversas funciones y facultades creadas con el objeto de implementar las establecidas en las leyes generales.

En su intervención, la Fiscalía General de la República (FGR) expuso lo resuelto por la Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015, en la que se determinó que no puede prevalecer la supletoriedad del Código Nacional de Procedimientos Penales en lo no considerado por una ley local en materia de trata de personas, pues señaló que ese criterio era aplicable a las medidas cautelares.

Para la FGR era evidente que la ley combatida regulaba cuestiones fundamentales de la supervisión de medidas cautelares, por ejemplo: entrevistar al imputado una vez impuesta la medida cautelar; recabar del imputado o de cualquier institución auxiliar de supervisión de medidas cautelares la información necesaria para la elaboración de los reportes sobre el cumplimiento de las medidas cautelares; proporcionar información al Ministerio Público y al juez que dictó la medida sobre el cambio de las circunstancias que originaron la imposición de la medida cautelar; informar al Ministerio Público y al juez que dictó la medida, los incumplimientos de las medidas cautelares; formas de constituir garantías económicas, entre otras.

El Pleno de la Suprema Corte procedió al estudio de la validez de los artículos impugnados.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿La Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco viola la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia procedimental penal y de justicia para adolescentes?
2. ¿Es constitucional establecer al Código Nacional de Procedimientos Penales como supletorio de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco?

Criterios de la Suprema Corte

1. La Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco viola la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar las materias procedimental penal y de justicia para adolescentes contenidas en el inciso c, fracción XXI, del artículo 73 constitucional. La emisión de artículos que regulen cualquier aspecto de la de las medidas cautelares invade el ámbito de competencia del legislador federal establecido constitucionalmente.

2. Es inconstitucional establecer el Código Nacional de Procedimientos Penales como supletorio de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco. No corresponde a las legislaturas estatales señalar cuándo tienen aplicación supletoria el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código de Comercio y el Código Civil local. Establecer una regla de supletoriedad en relación con las medidas cautelares regularía aspectos propios de la materia procedimental penal, respecto de los cuales tiene competencia exclusiva el Congreso General.

Justificación de los criterios

1. **"Competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia procedimental penal.** El artículo 73, fracción XXI, inciso C) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

'Art. 73. El Congreso tiene facultad:

XXI. Para expedir:

c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.'

Ahora bien, este Tribunal Pleno en su sesión correspondiente al cinco de marzo de dos mil veinte, al resolver por unanimidad de diez votos la acción de inconstitucionalidad 22/2017, presentada bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, determinó que es de la competencia exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia procedimental penal en los siguientes términos" (pág. 35).

"Esta norma fue reformada el ocho de octubre de dos mil trece, en el marco de una compleja modificación del sistema penal mexicano que sentó las bases para el tránsito de un modelo inquisitivo a uno acusatorio. Para uniformarlo, se estableció que únicamente el Congreso de la Unión sería competente para legislar en materia de procedimientos penales, mecanismos alternos de solución de controversias y ejecución de sanciones" (pág. 35 y 36).

"De acuerdo con los motivos expuestos por el Poder Constituyente Permanente, esta limitación a la libertad configurativa local obedece a la finalidad de homologar las normas aplicables a todos los procesos penales en una sola regulación nacional que permita uniformidad y operatividad en el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional. Esta es la motivación que se desprende de las discusiones que dieron cauce al proceso legislativo, reflejadas a través de los distintos dictámenes presentados en las cámaras de diputados y de senadores" (pág. 36).

"[E]stos documentos legislativos revelan que existía preocupación entre los legisladores respecto a las discrepancias que notaban en los ordenamientos emitidos por las entidades federativas para implementar el sistema acusatorio. Por ello, a lo largo de su discusión, pusieron énfasis en la necesidad de aspirar a la homogeneidad.

El artículo 2o. del Código Nacional señala que su objeto es establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos. Esto implica que todos los aspectos establecidos dentro de esos rubros (incluyendo las reglas adjetivas que fijen plazos, las formalidades a seguir en los juicios penales, así como las competencias de los jueces dentro del procedimiento) no pueden ser objeto de regulación en normas estatales, ni siquiera a manera de reiteración, en tanto que el Código Nacional es de observancia general en toda la República, para los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales" (pág. 40).

"El texto del artículo 34, bajo análisis, es el siguiente:

'Artículo 34. El área de supervisión deberá:

I. Supervisar y dar seguimiento a las medidas cautelares impuestas por el órgano jurisdiccional distintas a la prisión preventiva y las condiciones a cargo del imputado en caso de la suspensión condicional del proceso, vigilar el estricto cumplimiento por parte del imputado de las condiciones impuestas y hacer recomendaciones sobre cualquier cambio que amerite alguna modificación de las mismas;

II. Entrevistar al imputado, una vez impuestas la medida cautelar o las condiciones de la suspensión condicional del proceso, para corroborar datos, recabar información adicional e informarle sobre las medidas o condiciones impuestas, los beneficios de cumplimiento y las consecuencias de incumplimiento.

Durante la entrevista inicial de supervisión, se informará al imputado las actividades específicas del área de supervisión y sus efectos. La información que proporcione sólo podrá utilizarse para preparar el plan de supervisión;

III. Entrevistar periódicamente a la víctima o testigo del delito, con el objeto de dar seguimiento al cumplimiento de la medida cautelar impuesta o las condiciones de la suspensión condicional del proceso y canalizarlos, en su caso, a la autoridad correspondiente;

IV. Diseñar el plan de supervisión a mediano y largo plazo, donde se establezcan las acciones de supervisión; además, establecer las condiciones y periodicidad en que los imputados deben cumplir con la resolución judicial, sin modificar sus alcances y naturaleza;

V. Canalizar a los imputados a servicios sociales de asistencia, públicos o privados, en materia de salud, empleo, educación, vivienda y apoyo jurídico cuando la modalidad de la medida cautelar o de la suspensión condicional del proceso impuesta por la autoridad judicial así lo requiera;

VI. Realizar visitas no anunciadas en los domicilios o lugares de trabajo de los imputados

VII. Verificar la localización del imputado en su domicilio o en el lugar donde se encuentre, cuando la modalidad de la medida cautelar o la condición de la suspensión condicional del proceso impuesta por el órgano jurisdiccional así lo requiera;

VIII. Requerir que los imputados proporcionen muestras sin previo aviso para detectar el posible consumo de alcohol, en su caso, o de drogas prohibidas o el resultado del examen de las mismas en su caso, cuando la modalidad de la suspensión condicional del proceso impuesta por la autoridad judicial así lo requiera;

IX. Supervisar que las personas e instituciones públicas o privadas a las que el órgano jurisdiccional encargue el cuidado del imputado, cumplan las obligaciones contraídas;

X. Recabar del imputado o de cualquier institución auxiliar de la supervisión de la medida cautelar, la información necesaria para la elaboración de los reportes sobre el cumplimiento de las medidas cautelares o de las condiciones de la suspensión condicional del proceso;

XI. Proporcionar información al Ministerio Público y al Juez que dictó la medida sobre el cambio de las circunstancias que originaron la imposición de la medida cautelar a efecto de que, en su caso, solicite su modificación al órgano jurisdiccional;

XII. Informar al Ministerio Público y al Juez que dictó la medida, de manera inmediata, los incumplimientos de las medidas cautelares y condiciones impuestas que estén debidamente verificadas y puedan implicar la modificación o revocación de la medida o suspensión condicional del proceso y sugerir las modificaciones que estime pertinentes;

XIII. Revisar las bases de datos y documentos para verificar el cumplimiento de las medidas cautelares o condiciones impuestas, cuando así lo amerite;

XIV. Continuar con la supervisión de las medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso hasta que el órgano jurisdiccional informe sobre la conclusión de las mismas;

XV. Mantener actualizada la base de datos sobre las medidas cautelares y condiciones impuestas, su seguimiento y conclusión;

XVI. Apoyarse para la obtención de información de las oficinas con funciones similares de la Federación o de las entidades federativas y sus municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia;

XVII. Supervisar y ejecutar las solicitudes de apoyo para la obtención de información que le requieran las oficinas con funciones similares de la federación o de entidades federativas dentro de sus respectivos ámbitos de competencia;

XVIII. Diseñar, modificar y evaluar los formatos e instrumentos de trabajo cuando así lo amerite de acuerdo a los estándares objetivos;

XIX. Dar aviso inmediatamente y por cualquier medio, al Órgano Jurisdiccional, si el imputado es sorprendido infringiendo una medida cautelar en términos de lo dispuesto por el Código Nacional;

XX. Previo al vencimiento del plazo establecido por el órgano jurisdiccional para el cumplimiento de la suspensión condicional del proceso, deberá informar sobre el debido cumplimiento o incumplimiento de las condiciones impuestas; y

XXI. Las demás que establezcan los instrumentos normativos aplicables.

Pues bien, este Tribunal Pleno estableció en los considerandos precedentes la regulación del sistema de justicia penal tiene el propósito de mantenerse homogéneo en cuanto al diseño procedimental, a fin de generar una mayor uniformidad y coherencia en la forma en que se desahogan los procedimientos penales, y por ello, determina que procede:

Declarar la invalidez de las fracciones I, III, V a IX, XI, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XIX y XXI, del artículo 34 de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, toda vez que de su contenido es posible advertir que comprenden aspectos procesales penales cuya regulación corresponde de forma exclusiva al Congreso de la Unión, y por lo tanto invaden su competencia de atribuciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal.

Por las mismas razones, declarar la invalidez de la porción normativa '***...del imputado o...***'; contenida en la fracción X, del artículo 34 de la de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, a fin de que, en lo sucesivo, dicha fracción se pueda leer de la siguiente manera: '***X. Recabar de cualquier institución auxiliar de la supervisión de la medida cautelar, la información necesaria para la elaboración de los reportes sobre el cumplimiento de las medidas cautelares o de las condiciones de la suspensión condicional del proceso***' (pág. 52).

"El texto del artículo 39, de la ley bajo estudio, es el siguiente:

'Artículo 39. Cuando se constituya una garantía económica, ésta deberá cumplir con las formas que al efecto exijan las leyes aplicables y será beneficiaria la Secretaría de la Hacienda Pública del Gobierno del Estado.

Las garantías podrán constituirse de la siguiente manera:

I. Depósito en efectivo;

II. Fianza de institución autorizada;

III. Hipoteca;

IV. Prenda;

V. Fideicomiso, o

VI. Cualquier otra que a criterio del Juez de control cumpla suficientemente con esta finalidad.

Estas garantías se regirán por las reglas generales previstas por la legislación procesal en materia civil vigente y demás legislaciones aplicables" (pág. 54).

"De lo transcrito, se aprecia que los párrafos segundo y tercero del artículo 39 de la ley reclamada, atañen a aspectos procesales penales, por lo que con tal proceder la legislatura local invadió la esfera de atribu-

ciones del Congreso de la Unión para legislar en forma exclusiva sobre tales cuestiones; por lo que procede declarar la invalidez del referido artículo 39" (pág. 55).

"Artículo 46. Al decretarse la medida cautelar de embargo de bienes, se remitirá la resolución a la Secretaría de la Hacienda Pública del Estado, la cual deberá cumplir estrictamente lo ordenado por el órgano jurisdiccional.

Para el caso de embargo de inmuebles se ordenará el registro del gravamen correspondiente en la oficina del Registro Público de la Propiedad que corresponda" (pág. 60).

"También resultan fundados los argumentos de la accionante, toda vez que el citado artículo 46 al regular el embargo de bienes como un mecanismo para la obtención de una medida cautelar, así como la forma en la que deberá publicitarse la afectación de bienes inmuebles, regula aspectos que inciden en el procedimiento penal" (págs. 60 y 61).

"Artículo 57. La aplicación de esta medida comprende tanto el impedimento para continuar desempeñando un cargo público por el que haya sido nombrado o electo, como para acceder a ellos'.

Del contenido de este precepto se advierte que prevé cómo debe operar la suspensión temporal en el ejercicio del cargo de los servidores públicos cuando se ordena aplicar esa medida cautelar, mecanismo que incide en aspectos que atañen al proceso penal porque obliga a la autoridad judicial a sujetarse a las condiciones en que el legislador local dispuso los alcances de esa suspensión, con lo cual se invade el ámbito de atribuciones del Congreso de la Unión para legislar en materia procedimental penal" (pág. 62).

"Artículo 1. Las disposiciones de la presente Ley son de orden público, interés social y de observancia general en el Estado de Jalisco, tienen por objeto establecer las bases para proporcionar a las partes en el proceso penal acusatorio, información sobre los riesgos procesales que el imputado representa para la imposición y revisión de medidas cautelares distintas a la prisión preventiva; así como la supervisión y seguimiento de las mismas y de la suspensión condicional del proceso en el procedimiento penal de adultos y de justicia para adolescentes." (págs. 67 y 68).

"c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común" (pág. 68).

"[E]s incuestionable que la referencia que hace a la justicia para adolescentes el primer párrafo del artículo 1o., de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, invade la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, toda vez que es facultad exclusiva de éste legislar en todo lo relativo a este tema,

Consecuentemente, debe declararse la invalidez de la porción normativa **'...y de justicia para adolescentes'**, contenida en el primer párrafo del artículo 1o., de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, por invadir una facultad exclusiva del Congreso de la Unión, como es regular aspectos propios de la justicia penal para adolescentes, de modo tal que en lo sucesivo dicho párrafo primera pueda leerse de la siguiente manera:

'Artículo 1. Las disposiciones de la presente Ley son de orden público, interés social y de observancia general en el Estado de Jalisco, tienen por objeto establecer las bases para proporcionar a las partes en el proceso penal acusatorio, información sobre los riesgos procesales que el imputado representa para la imposición y revisión de medidas cautelares distintas a la prisión preventiva; así como la supervisión y seguimiento de las mismas y de la suspensión condicional del proceso en el procedimiento penal de adultos' (pág. 69).

2. **"Invalidez del último párrafo del artículo 1o., de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, por establecer la supletoriedad de leyes, en los siguientes términos:"** (pág. 44).

"Artículo 1... [...] En todo lo no previsto en esta Ley, se aplicará supletoriamente según corresponda, el Código Nacional de Procedimientos Penales, Código Civil del Estado de Jalisco, Código de Comercio y demás normatividad aplicable."

Ahora bien, este Tribunal Pleno al resolver en su sesión pública correspondiente al cuatro de junio de dos mil dieciocho, las acciones de inconstitucionalidad acumuladas 22/2015 y 23/2015 declaró, por unanimidad de diez votos (ausente Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena) la invalidez de una disposición del Estado de Zacatecas que adoptada como supletorio también el Código Nacional de Procedimientos Penales, decisión que adquiere por esa votación el rango de jurisprudencia" (pág. 45).

"De lo anterior se deduce que no corresponde a las legislaturas de los Estados señalar cuándo cobra aplicación supletoria el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código de Comercio, el Código Civil local, y la demás legislación aplicable, ya que esa regla de supletoriedad pretende regular aspectos propios de la materia procedimental penal, respecto de los cuales tiene competencia exclusiva el Congreso General" (pág. 46).

"Artículo 40. Cuando, durante el proceso, el órgano jurisdiccional haya impuesto la medida cautelar de garantía económica consistente en depósito de dinero, se estará a lo dispuesto en el artículo 173 del Código Nacional." (pág. 47).

"En congruencia con lo explicado en el anterior considerando, también procede invalidar lo dispuesto en el artículo 40 reclamado, pues no corresponde al legislador local autorizar si debe o no atenderse a lo establecido en el Código Nacional de Procedimientos Penales, particularmente respecto de las reglas que deben seguirse en relación con los depósitos en efectivo como garantía económica para el otorgamiento de medidas cautelares, ya que al hacerlo regula cuestiones propias del procedimiento penal e invade la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia procedimental penal, de conformidad con lo establecido en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal.

'Artículo 42. Cuando se otorgue al imputado el beneficio de aportar fianza legal o judicial, ésta deberá cumplir con los requisitos que para ello establece el Código Civil del Estado de Jalisco' (pág. 48).

"Como se aprecia de la simple lectura del artículo 42 impugnado, su contenido resulta violatorio de la competencia exclusiva que la Constitución Federal otorgó al Congreso de la Unión para legislar en materia proce-

dimental penal, pues al prever el precepto local cuáles son los requisitos que deben cumplirse para que el imputado otorgue el beneficio de aportar fianza legal o judicial, incide en aspectos que atañen a cuestiones propias del proceso penal" (págs. 48 y 49).

"Del contenido del artículo 43 reclamado se aprecia que establece la aplicabilidad de Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y de la Ley de Instituciones de Crédito, para regular la figura del fideicomiso, cuando ésta sirva de vehículo para otorgar las garantías económicas a cargo del imputado en el procedimiento penal" (pág. 57).

"Artículo 44. La garantía prendaria también podrá otorgarse ante el juzgado que impuso la medida cautelar y, en lo conducente, serán aplicables las reglas establecidas por el Código Civil del Estado de Jalisco, podrá ser mediante transmisión de posesión o sin ella, en el primer caso la autoridad competente del Juzgado correspondiente, será responsable de la guarda y custodia de los bienes otorgados en prenda, siendo beneficiaria de ella la Secretaría de la Hacienda Pública del Gobierno del Estado'.

De lo anterior nuevamente se observa que, en materia de prenda como medio para otorgar esta garantía para la obtención de medidas cautelares en el proceso penal, también produce una invasión a la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión" (pág. 58).

"Artículo 45. Cuando la medida cautelar de garantía económica consista en hipoteca, podrá ser otorgada por el imputado o por tercera persona, de conformidad con las disposiciones de la hipoteca voluntaria, previstas por el Código Civil del Estado de Jalisco, adquiriendo el carácter de acreedor la Secretaría de la Hacienda Pública del Estado.

El inmueble no deberá tener gravamen alguno y su valor comercial determinado por la Institución autorizada" (pág. 59).

"De lo anterior se observa que, en materia de hipoteca como medio para otorgar esta garantía para la obtención de medidas cautelares en el proceso penal, también se produce una invasión a la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, para legislar en materia procesal penal; por lo que procede invalidar la porción normativa ***‘...de conformidad con las disposiciones de la hipoteca voluntaria, previstas por el Código Civil del Estado de Jalisco, adquiriendo el carácter de acreedor la Secretaría de la Hacienda Pública del Estado.’***; de conformidad con lo establecido por el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que en lo sucesivo el artículo 45 de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, mantenga en su texto solamente las porciones normativas ajenas a la materia procedimental penal y pueda leerse de la siguiente forma:" (págs. 59 y 60).

"Artículo 45. Cuando la medida cautelar de garantía económica consista en hipoteca, podrá ser otorgada por el imputado o por tercera persona,

El inmueble no deberá tener gravamen alguno y su valor comercial determinado por la Institución autorizada" (pág. 60).

Decisión

Se declaró la invalidez del párrafo primero del artículo 1, en su porción normativa "y de justicia para adolescentes", así como de su último párrafo. También se declararon inválidas las fracciones I, III, de la V a la IX, X, en su porción normativa "del imputado o", XI, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XIX y XXI del artículo 34 y el artículo 39, párrafos segundo y tercero.

Se desestimó la acción de inconstitucionalidad en relación con las fracciones II, IV, XIV, XVIII y XX del artículo 34, pues no se obtuvieron los ocho votos necesarios para declarar su invalidez, exigidos en el último párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución federal.

Se declaró la invalidez de los artículos 40, 41, 42, 43, 44 y del párrafo primero del artículo 45 en su porción normativa "de conformidad con las disposiciones de la hipoteca voluntaria, previstas por el Código Civil del Estado de Jalisco, adquiriendo el carácter de acreedor la Secretaría de la Hacienda Pública del Estado"; 46 y 57, por designar al Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código de Comercio y el Código Civil de Jalisco como ordenamientos supletorios.

Por extensión de efectos también se declararon inválidos los artículos 4, 5, 36, 37, 38 y 47, de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, al depender de los artículos previamente declarados inconstitucionales.

1.3 Competencia para imponer medidas cautelares

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 1214/2016, 04 de octubre de 2017¹⁷

Hechos del caso

En noviembre de 2015 la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le solicitó a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores que identificara a un grupo de personas morales y suspendiera inmediatamente la realización de cualquier acto, operación o servicio que la involucrara, que impidiera la apertura de cuentas bancarias y la cancelación de las existente, así como la disposición de los recursos en las cuentas. La Unidad fundamentó esta petición en el artículo 115, fracción XXI, de la Ley de Instituciones de Crédito y otros ordenamientos.

Una de las personas morales afectadas promovió una demanda de amparo indirecto en contra de la orden de bloqueo o aseguramiento de su cuenta bancaria. Entre los argumentos planteados en la demanda destaca la inconstitucionalidad del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito que autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para solicitar el bloqueo de cuentas bancarias a partir de una investigación en la que identifique la existencia de conductas relacionadas con los delitos de terrorismo, terrorismo internacional y operaciones con recursos de procedencia ilícita, lo que implica una invasión de las facultades

¹⁷ Mayoría de cuatro votos, con voto en contra de la Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

del Ministerio Público establecidas en el artículo 21 de la Constitución federal, así como al debido proceso, a la seguridad jurídica y al derecho a la presunción de inocencia.

La jueza de distrito que conoció la demanda decidió sobreseer por una parte el amparo y negarlo en lo que respecta a la inconstitucionalidad del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito. Para la jueza, que este precepto no estableciera explícitamente la obligación de la autoridad hacendaria de notificar el bloqueo de las cuentas bancarias no implicaba dejar a las personas en estado de indefensión, porque se trata de una medida cautelar, no de una sanción en los términos del artículo 14 constitucional. Además, sostuvo que el artículo respetaba el derecho de audiencia porque los contribuyentes pueden ser escuchados con posterioridad y plantear su defensa.

La persona moral interpuso un recurso de revisión para combatir la decisión de la jueza de distrito. El trámite de este recurso le correspondió al tribunal colegiado, el cual consideró que el tema de la constitucionalidad del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito debía ser resuelto por la Suprema Corte, por lo que le remitió el expediente.

La presidencia de la Suprema Corte admitió el asunto y lo envió a la Primera Sala para su resolución. Aunque el amparo fue conocido por órganos especializados en materia administrativa y en principio debía ser conocido por la Segunda Sala, la persona afectada con la orden de bloque de cuentas bancarias señaló que una autoridad administrativa estaba invadiendo competencias que le corresponden de manera exclusiva al Ministerio Público, lo que implicaba a una violación del artículo 21 de la Constitución. Por lo tanto, el estudio de este caso involucra cuestiones de derecho penal que son competencia de la Primera Sala.

Problema jurídico planteado

¿Es inconstitucional el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito al autorizar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para investigar conductas delictivas, lo que implica una invasión de las competencias del Ministerio Público?

Criterio de la Suprema Corte

El artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito es inconstitucional, ya que el supuesto fáctico para que alguien sea incluido en la lista de personas bloqueadas es conducir una investigación tendiente a identificar conductas relacionadas con los delitos de terrorismo, terrorismo internacional y operaciones con recursos de procedencia ilícita, con los efectos amplios de suspensión de servicios y congelación de cuentas bancarias que tienen el alcance de una técnica de investigación o medida cautelar, e implica una invasión de las facultades del Ministerio Público, en términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Justificación del criterio

"Es evidente que el actuar de la autoridad hacendaria, al establecer una lista de personas bloqueadas, tiene por objeto y como inmediato impacto, el que quienes ahí sean incluidos, no puedan realizar actos, operaciones o servicios prestados por las instituciones de crédito, lo que si bien tiene como finalidad prevenir la

comisión de delitos y proteger al sistema financiero, no deja de materializarse en un congelamiento o inmovilización, aún provisional, de cuentas bancarias.

El artículo 155 del propio Código Nacional de Procedimientos Penales, contempla como una de las *medidas cautelares*, que a solicitud del Ministerio Público o de la víctima u ofendido, el juez podrá imponer al imputado, la de *'la inmovilización de cuentas y demás valores que se encuentren dentro del sistema financiero'* (pág. 80).

"Por su parte, el artículo 157 del ordenamiento procesal penal señalado, refiere lo siguiente con relación a la imposición de medidas cautelares:

'Artículo 157. Imposición de medidas cautelares

Las solicitudes de medidas cautelares serán resueltas por el Juez de control, en audiencia y con presencia de las partes.

El Juez de control podrá imponer una de las medidas cautelares previstas en este Código, o combinar varias de ellas según resulte adecuado al caso, o imponer una diversa a la solicitada siempre que no sea más grave. Sólo el Ministerio Público podrá solicitar la prisión preventiva, la cual no podrá combinarse con otras medidas cautelares previstas en este Código, salvo el embargo precautorio o la inmovilización de cuentas y demás valores que se encuentren en el sistema financiero.

En cuanto al aseguramiento de bienes o derechos relacionados con operaciones financieras, el artículo 242 del Código Nacional de Procedimientos Penales, dispone que: *'el Ministerio Público o a solicitud de la policía podrá ordenar la suspensión, o el aseguramiento de cuentas, títulos de crédito y en general cualquier bien o derecho relativos a operaciones que las instituciones financieras establecidas en el país celebren con sus clientes y dará aviso inmediato a la autoridad encargada de la administración de los bienes asegurados y a las autoridades competentes, quienes tomarán las medidas necesarias para evitar que los titulares respectivos realicen cualquier acto contrario al aseguramiento'* (pág. 81).

"Ello, muestra que, en todo caso, si el bloqueo de cuentas objeto del presente estudio, se desea comparar más bien con una medida de aseguramiento (técnica de investigación) y no con una medida cautelar, lo cierto es que, de cualquier forma, la misma sólo puede imponerse acorde a determinadas reglas que, en todo caso, tienen relación con la cadena de custodia, entendida como *'el sistema de control y registro que se aplica al indicio, evidencia, objeto, instrumento o producto del hecho delictivo, desde su localización, descubrimiento o aportación, en el lugar de los hechos o del hallazgo, hasta que la autoridad competente ordene su conclusión'* [...]" (pág. 82).

"[...] la autoridad hacendaria estaría invadiendo funciones del Ministerio Público, pues sea en el análisis de bases de datos orientado a la detección de delitos o en el descarte de dicha comisión como base para que una persona sea retirada de la lista de personas bloqueadas, se estaría actualizando materialmente una labor material de investigación criminal, y a la vez, la adopción de medidas cautelares o de aseguramiento de bienes, propias de una investigación y de un juicio penal" (pág. 84).

"[...] incluso en lo que se refiere al alcance de las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de delitos fiscales, debe entenderse que éstas están acotadas a que cuando actuando en el marco de su competencia afín a la comprobación fiscal, obtiene información que permite suponer la comisión de

cualquier delito fiscal, la obligación inmediata es la de informar al Ministerio Público mediante la denuncia o querrela respectiva (cuando resulte parte afectada), lo que por mayoría de razón, debe aplicar también cuando se trate de la detección de delitos que no tienen la naturaleza fiscal" (pág. 102).

"Lo anterior no implica que la autoridad hacendaria deba ser pasiva cuando advierta la existencia de información de naturaleza delictiva, pero si envuelve el compromiso de denunciar la misma de forma inmediata al Ministerio Público, pues las facultades de comprobación fiscal, no llegan al extremo de permitir una actuación de motu proprio en el marco de una investigación estrictamente penal, ni menos aún a la posibilidad de obligar a las instituciones financieras a imponer a sus usuarios una medida de bloqueo de cuentas que claramente restringe las libertades de las personas físicas y morales" (pág. 103).

Decisión

La Suprema Corte concedió el amparo y protección de la justicia federal, ordenando que la norma impugnada no se aplique en perjuicio de la persona moral en el presente ni en el futuro.

1.4 Requisitos de procedencia de las medidas cautelares

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 13/2019, 21 de noviembre de 2019¹⁸

Hechos del caso

Un juez de control dictó un auto de vinculación a proceso contra un accionista mayoritario de Petróleos Mexicanos (PEMEX), acusado de los delitos contenidos en el artículo 9, fracciones I y II, inciso d, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos cometidos en Materia de Hidrocarburos, que señala: "Se sancionará a quien: I. Compre, enajene, reciba, adquiera, comercialice o negocie hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, sin derecho y sin consentimiento de asignatarios, contratistas, permisionarios, distribuidores o de quien pueda disponer de ellos con arreglo a la ley; II. Resguarde, transporte, almacene, distribuya, posea, suministre u oculte hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, sin derecho y sin consentimiento de asignatarios, contratistas, permisionarios, distribuidores o de quien pueda disponer de ellos con arreglo a la ley".

Así como por el delito establecido en el artículo 17, fracción I, de la ley referida: "Se impondrá pena de 10 a 18 años de prisión y multa de 10,000 a 18,000 días de salario mínimo vigente en el lugar de los hechos, a quien: I. Altere los sistemas de medición en posesión o al servicio de los asignatarios, contratistas, permisionarios o distribuidores, con conocimiento que producirá un daño o afectación a la normal operación de los mismos".

El mismo día, el Ministerio Público Federal solicitó la revisión de la medida cautelar de garantía económica anteriormente impuesta, cuyo monto era de \$50,000.00, y pidió su aumento a \$421,196.16. El juez concedió el incremento argumentando la necesidad de garantizar la posible reparación del daño a favor de PEMEX.

¹⁸ Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

Contra esta decisión, el acusado presentó un juicio de amparo indirecto en el que alegó que el incremento del monto de la garantía económica transgredió el principio de presunción de inocencia, pues no se justificó la necesidad de su imposición ni se respetaron los principios de idoneidad, necesidad y ponderación.

En la sentencia de amparo, el juzgado de distrito afirmó que el aumento del monto de la medida cautelar fue proporcional a las circunstancias de comisión del hecho atribuido, así como a la sanción probable. Consideró que la finalidad de esta decisión no sólo fue garantizar el éxito de las diligencias de investigación y asegurar la comparecencia del imputado a las actuaciones del procedimiento o ejecución de la sentencia, sino también garantizar la posible reparación del daño. Avaló la cantidad fijada por el juez de primera instancia señalando que se tomaron en cuenta los ingresos mensuales del acusado y el hecho de que era socio mayoritario de la gasolinera relacionada con los delitos, por lo que fue la única persona vinculada al proceso por la posibilidad de que exista alteración de sistemas.

Inconforme con la resolución del amparo, el hombre interpuso un recurso de revisión en el que sostuvo que en la etapa de sanción se debe procurar que el culpable resarza el daño provocado al ofendido, de lo contrario, se violaría el derecho de presunción de inocencia del imputado, al constituir una pena anticipada. De igual manera, manifestó que los artículos del Código Nacional de Procedimientos Penales que regulan el otorgamiento y pago de una garantía económica como medida cautelar no hacen alusión a la reparación del daño y que el juez de control debió realizar un juicio de proporcionalidad para justificar el aumento de la garantía. Por último, el acusado acreditó su arraigo en el lugar donde sería juzgado y que no existía riesgo para la víctima o de obstrucción de la investigación.

El tribunal colegiado que conoció del recurso solicitó a la Corte que ejerciera su facultad de atracción al estimar que el análisis del asunto sentaría un precedente constitucional sobre el cálculo del monto de una garantía económica como medida cautelar.

Problema jurídico planteado

¿Es válido fijar el monto de la garantía económica en función de la reparación del daño a la que eventualmente podría tener derecho la víctima?

Criterio de la Suprema Corte

La medida cautelar de garantía económica no tiene como objeto salvaguardar la eventual reparación del daño durante el proceso, pues existe otra figura prevista en el Código Nacional de Procedimientos Penales que tiene dicho fin: la providencia precautoria para restituir los derechos de la víctima, prevista en el artículo 138. La garantía económica como medida cautelar es un mecanismo exclusivamente diseñado para generar incentivos vinculados con la pérdida de bienes o valores monetarios y patrimoniales, con la que se busca que las personas penalmente acusadas cumplan con sus obligaciones procesales, con el riesgo de perder por completo el bien o valor dado en garantía.

De acuerdo con el artículo 172 del CNPP, para fijar el monto de la garantía económica, las autoridades judiciales deben valorar la capacidad económica del inculpado. Su monto no debe determinarse a partir de criterios objetivos (como sí ocurre con la reparación del daño), sino mediante razonamientos subjetivos,

que atiendan a la solvencia y recursos de quien es procesado. La persona juzgadora debe realizar un cálculo costo-beneficio basado en las condiciones particulares del procesado, con el objetivo de que le resulte más costoso no comparecer que sí hacerlo.

Justificación del criterio

"[E]s incorrecto lo considerado por el juez de amparo en el sentido de que la imposición del monto de esa garantía es un mecanismo válido de protección de los derechos constitucionales de las víctimas" (párr. 24).

"No cabe duda que la reparación del daño en favor de la víctima es un genuino derecho humano, constitucionalmente protegido por el artículo 20, apartado C, y, además, es uno de los fines del proceso penal, en términos del mismo artículo, apartado A. Ese es un objetivo general del sistema y una premisa interpretativa reiteradamente aceptada en nuestra doctrina. Incluso, esta Primera Sala ha dado alcance a ese derecho en varias ocasiones y ha concluido que la Constitución exige que esa reparación sea justa, expedita y proporcional" (párr. 26).

"Ahora, en materia de medidas cautelares y otras providencias, la Constitución Política de los Estados Unidos reconoce que la víctima tiene derecho a solicitar *"las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos"* (artículo 20, apartado C, fracción VI). El artículo 109 del Código Nacional reitera esta protección" (párr. 27).

"A su vez, el párrafo catorce del artículo 16 constitucional establece una garantía orgánica, según la cual se obliga al legislador a crear jueces de control que supervisen medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación, siempre garantizando *"los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos"* (párr. 28).

"De este modo, en materia de medidas cautelares y providencias precautorias el Constituyente ciertamente pensó en la protección de la víctima; sin embargo, ha dejado al legislador el deber de especificar qué figuras y en qué condiciones es posible asegurar la viabilidad de una eventual reparación del daño durante el transcurso del proceso" (párr. 29).

"Esta conclusión se obtiene tan pronto se contrasta el texto resultante de la reforma de junio de dos mil ocho, con el texto anterior que, como decíamos, sí permitía al juez fijar el monto para obtener la libertad provisional bajo caución, tomando en cuenta el valor estimado por reparación del daño. Como se explicó, esta Sala interpretó el artículo 20 del texto constitucional anterior en el sentido de que sí permitía fijar la garantía respectiva en equivalencia con el valor estimado por esa reparación, y que ello no vulneraba el criterio de asequibilidad. De ello, lo que destaca ahora es que el constituyente de junio de dos mil ocho decidió suprimir la figura de la libertad provisional bajo caución y sus condicionamientos. No hay mención de esta figura en el texto constitucional vigente" (párr. 30).

"Además, para entender los límites de la actuación del juez, es sumamente importante considerar la prohibición prevista por el último párrafo del artículo 155 del Código. De acuerdo con ésta, las medidas cautelares no pueden ser usadas como medio para obtener un reconocimiento de culpabilidad o como sanción penal anticipada. Su objetivo es preservar las condiciones que permiten la continuación del proceso en óptimas condiciones" (párr. 37).

"A su vez, el artículo 156 del mismo Código prevé un principio transversal al régimen de medidas cautelares: éstas deben cumplir, de manera indefectible, con presupuestos de idoneidad y proporcionalidad que, además, deben quedar explícitamente sustentados en razones objetivas e imparciales" (párr. 38).

"Los artículos 157 a 164 del mismo ordenamiento regulan la dinámica procesal y probatoria que las partes deben asumir al argumentar en favor o en contra de la imposición de la medida. Se exige que esto ocurra en una audiencia que facilite el debate, la argumentación, la confrontación, la aportación de medios de prueba y su respectiva refutación" (párr. 39).

"Como puede observarse, el legislador ha sido cauteloso en confeccionar las causales de procedencia de las medidas cautelares aplicables al sistema acusatorio, pues parte de la premisa de que éstas tienen el potencial real de afectar varios derechos humanos en perjuicio de personas que aún merecen ser tratadas como inocentes, por virtud del principio de presunción de inocencia. El legislador ha impuesto límites sustantivos específicos a aquello que puede ser objeto de argumentación por parte las autoridades judiciales y las ha guiado a procurar un fino balance entre los derechos de las personas acusadas y los de las víctimas. Respecto a éstos, ha puesto especial énfasis en la preservación de su seguridad" (párr. 40).

"Pese a que la intención de cuidar ese balance subyace de manera notoria en la legislación analizada, no hay disposición alguna en el capítulo atinente a "medida cautelares" que mencione (o siquiera que aluda a) la noción de reparación del daño" (párr. 41).

"El artículo 138 de este ordenamiento regula a la figura de la providencia precautoria y, específicamente, le encomienda el rol de velar por la viabilidad de la reparación del daño en favor de la víctima durante el transcurso del proceso" (párr. 42).

"Como se ve, las providencias precautorias tienen como finalidad exclusiva garantizar el derecho a la reparación del daño, ya sea mediante el embargo de bienes o la inmovilización de cuentas y valores financieros. La norma impone al juez el deber de motivar su justificación y lo faculta para revisar o cancelar esa providencia, siempre que la víctima haya tenido posibilidad de ser escuchada. Además, ella no tiene acceso a los bienes o valores garantizados hasta en tanto no exista una sentencia que condene por reparación de daño. La víctima queda protegida durante el juicio, aunque su derecho sólo será exigible en el futuro, es decir, hasta que éste culmine" (párr. 43).

"[L]as particularidades de los casos sometidos a consideración de los jueces suelen confrontarles con la necesidad de sustituir o revisar alguna medida cautelar que fue previamente impuesta bajo la predicción razonada de que ella sería eficaz. La notoria falta de efectividad de una medida, o un manifiesto cambio de hechos durante el desarrollo del proceso, son circunstancias que el legislador anticipó. Por eso, lo que distingue al régimen de revisión y sustitución de medidas cautelares regulado por el Código es su dinamismo y adaptabilidad. En estos escenarios, la subsidiariedad funciona de modo tal que permite al juez desplazar la medida menos gravosa por una más aflictiva si las condiciones fácticas así lo reclaman" (párr. 51).

"En cambio, la subsistencia de la providencia precautoria —que puede consistir en embargo de bienes o inmovilización de valores financieros— nunca depende del devenir de estas circunstancias. Es decir, la integridad del monto fijado bajo la lógica de la providencia precautoria no depende de vicisitudes tales

como que la persona inculpada se sustraiga y ausente del proceso, o de que su libertad suponga un riesgo para víctima, ofendidos, testigos" (párr. 52).

"Esto es así porque la providencia precautoria no busca asegurar la continuidad del proceso; tan solo pretende mantener condiciones que eventualmente permitan a la víctima hacer exigible su derecho humano a la reparación del daño. Es decir, su fin es preservar un recurso material específico, con el objetivo de que, en caso de estar justificado por una sentencia de condena, éste pueda ser incorporado con éxito al patrimonio de la víctima" (párr. 53).

"Es por ello que resulta de suma importancia distinguir entre la figura de 'providencia precautoria' y el régimen general de medidas cautelares; y, sobre todo, no confundirla con la específica medida cautelar de 'garantía económica' —prevista por el artículo 155 fracción II y regulada más extensamente por los artículos 172 a 175 del propio Código—" (párr. 55).

"Ésta es la cuestión medular del caso que no ocupa, pues el acto reclamado en el presente juicio de amparo indirecto sí asume que la figura de garantía económica puede cumplir la función de salvaguardar la reparación del daño. Las recurrentes principales defienden esta posición; pero, a nuestro juicio, su interpretación de las normas involucradas es incorrecta porque no da cuenta de lo siguiente:" (párr. 56).

"En términos del artículo 172 del Código, la garantía económica es una de las múltiples medidas cautelares posibles que, como el resto, busca evitar la obstaculización del proceso, asegurar la comparecencia del inculcado y, en términos generales, que el juicio siga su curso de manera segura y ágil" (párr. 57).

"En términos del segundo párrafo del artículo 172, la autoridad judicial goza de discrecionalidad para determinar el monto a imponer. Y es que éste se determina en función, precisamente, de los incentivos que esa garantía puede generar en el inculcado para que efectivamente cumpla con sus obligaciones procesales. El monto fijado debe tener una relación directamente proporcional con las cantidades que —según las condiciones económicas de cada persona— constituyan verdaderos elementos de persuasión para que la persona permita dar continuidad al proceso. Entonces, para cuantificar ese monto, el juez debe realizar un cálculo costo-beneficio, basado en las condiciones particulares del procesado; esto, con el objetivo de que le resulte más costoso no comparecer que sí hacerlo" (párr. 58).

"Esto responde a una razón simple: de acuerdo con el penúltimo párrafo del artículo 174 del Código, cuando la persona incumple sus obligaciones procesales, la garantía económica otorgada puede hacerse efectiva. Sin embargo, ella nunca se transfiere al patrimonio de la víctima directa del delito. En esos casos, lo que ocurre es que el contenido de la garantía se hace efectivo en favor del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral o sus equivalentes en las entidades federativas, previstos en la Ley General de Víctimas. Como se ve, ese aprovechamiento tiene un destinatario anónimo, difuso e impersonal, completamente ajeno al daño calculado por la comisión del delito cuya acusación se ventila en el proceso" (párr. 59).

"Así, es posible conceptualizar la garantía económica como un mecanismo exclusivamente diseñado para generar incentivos vinculados con la pérdida de bienes o valores monetarios y patrimoniales. Con ella se busca que las personas penalmente acusadas cumplan con sus obligaciones procesales, so pena de perder *por completo* ese bien o valor dado en garantía" (párr. 60).

"Por supuesto, como este mecanismo no guarda relación con la providencia precautoria, ambos pueden coexistir, pues una vez finalizado el proceso, nada libera a la persona condenada de su obligación de reparar ese daño. Ese es un derecho humano no sujeto a condicionamientos" (párr. 61).

"Es por ello que, tratándose de la garantía económica, el mismo artículo 172 permite que las autoridades judiciales valoren la capacidad económica del inculpado. Su monto no se debe determinar a partir de criterios objetivos (como sí ocurre con la reparación del daño), sino mediante razonamientos subjetivos, que atiendan a la solvencia y recursos de quien es procesado. A mayor asequibilidad, mayor el margen de manobra para para(sic) incentivar por esa vía la comparecencia y la no obstaculización del proceso" (párr. 63).

"Sin embargo, en este punto resulta de la mayor importancia dejar claro que la medida de garantía económica no admite ser tratada como una figura equivalente a la ya superada 'libertad provisional bajo caución'. En el régimen del sistema acusatorio, queda prohibido utilizar las medidas cautelares como un mecanismo para anticipar la pena. Así, la garantía económica debe ser vista como una medida que amplía el abanico de posibilidades para quienes, por tener la capacidad financiero para ello, pueden realizar esa oferta" (párr. 65).

"No obstante, de ahí no puede inferirse que quienes sean incapaces de solventar la garantía deban por ello quedar sujetas a prisión preventiva. De acuerdo con los principios fundamentales de un orden constitucional que (como el nuestro) protege la igualdad sustantiva, la pobreza no se castiga con medidas punitivas indirectas y la libertad no se compra. Un sistema que descansara en esta lógica resultaría abiertamente discriminatorio en razón de condición económica y social. Vulneraría el contenido del último párrafo del artículo 1o. constitucional, según el cual está prohibido discriminar por esa razón" (párr. 66).

Decisión

La Primera Sala revocó la sentencia y ordenó que se emitiera otra en la que la persona juzgadora no calculara la garantía económica con base en una eventual reparación del daño.

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 160/2021, 29 de septiembre de 2021¹⁹

Hechos del caso

Un hombre fue condenado al pago de un pagaré y sus intereses moratorios por medio de un juicio ejecutivo mercantil. Posteriormente, el sentenciado denunció la comisión del delito de uso indebido de un documento falso, por lo que el Ministerio Público abrió una carpeta de investigación. Además de exhibir un dictamen pericial en grafoscopia y caligrafía, el hombre solicitó como medidas cautelares la suspensión del procedimiento mercantil y de los descuentos nominales a su cargo.

El Ministerio Público negó la solicitud, así que el hombre promovió un recurso de impugnación, que, sin embargo, también determinó la improcedencia de las medidas. En consecuencia, el hombre presentó un juicio de amparo indirecto, en el que argumentó que el artículo 154 del Código Nacional de Procedimientos

¹⁹ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

Penales (CNPP) contravenía los principios de justicia expedita, pronta, completa e imparcial establecidos en el artículo 17 constitucional, puesto que para el otorgamiento de medidas cautelares exigía un estado procesal determinado: la formulación de imputación o la vinculación a proceso.

A juicio del hombre, la regulación de las medidas cautelares en el CNPP también transgredía el artículo 20 constitucional, apartado C, que contienen los derechos de la víctima u ofendido en el proceso penal acusatorio, así como los artículos 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que reconocen la igualdad ante la ley y la protección judicial, respectivamente.

El juzgado de distrito negó el amparo, argumentó que el hecho de que las medidas cautelares puedan ser dictadas única y exclusivamente por el juez de control en la etapa de investigación complementaria no dejaba en estado de indefensión a los gobernados en su calidad de víctimas, pues el mismo código prevé otras medidas para la protección o salvaguarda de sus derechos, incluso anteriores a que la causa esté judicializada.

En la sentencia, el juzgado de distrito aseguró que fue acertada la determinación del juez de conocimiento al señalar que no era el momento procesal oportuno para imponer medidas cautelares a las personas con carácter de investigadas, en tanto que para afectar la esfera jurídica de éstas es necesaria la acreditación de un hecho con apariencia delictiva y la posibilidad de que aquellos cometieran o participaran en la comisión del hecho, por lo que la decisión garantizó el respeto al principio de presunción de inocencia, en su vertiente de regla probatoria.

Para combatir la sentencia de amparo, el hombre interpuso un recurso de revisión en cuyos agravios sostuvo que no se atendió a las particularidades del caso, como la dilación procesal derivada de la omisión de pronunciamiento sobre el ejercicio de la acción penal, ya que, en su opinión, existían datos de prueba suficientes para establecer la comisión del hecho delictivo y la probable responsabilidad de los inculcados, y solicitó nuevamente la suspensión del descuento vía nómina.

Asimismo, reiteró la inconstitucionalidad del artículo 154 del CNPP, toda vez que condiciona la imposición de medidas cautelares a circunstancias procesales complejas, impidiendo acceder a la protección de la autoridad una vez que ésta tiene conocimiento del hecho delictivo, mediante la presentación de la denuncia, generando demora y dejando en estado de indefensión a la víctima u ofendido, quien desde la noticia criminal adquiere derechos para que cese el daño o efectos del hecho delictivo.

El tribunal colegiado que conoció del recurso de revisión lo envió a la Suprema Corte para que resolviera sobre la constitucionalidad del artículo impugnado.

Problema jurídico planteado

¿Es constitucional el requisito de procedencia para la imposición de medidas cautelares establecido en el artículo 154 del Código Nacional de Procedimientos Penales?

Criterio de la Suprema Corte

El requisito de procedencia para las medidas cautelares establecido en el artículo 154 del Código Nacional de Procedimientos Penales no viola el derecho de la víctima u ofendido a solicitar las medidas cautelares y

providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos, contenido en el artículo 20 constitucional, apartado C, fracción VI, ni transgrede los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre estas medidas.

No es inconstitucional que el CNPP acote a estados procesales específicos la solicitud de medidas cautelares en tanto éstas, al ser restrictivas de los derechos de las personas imputadas, ameritan que haya indicios razonables de la existencia de un hecho delictivo, de la probable culpabilidad de la persona sometida a proceso y la necesidad de la medida para asegurar la presencia del imputado en el procedimiento, garantizar la seguridad de la víctima u ofendido o del testigo, o evitar la obstaculización del procedimiento.

Los dos momentos exigidos por el Código son idóneos para cumplir con la razonabilidad exigida para imponer restricciones a la persona imputada, pues la vinculación a proceso implica la determinación de que los antecedentes de la investigación permiten entrever datos de prueba que establecen la existencia de un hecho delictivo y la probable participación del imputado en su comisión. Mientras que en el caso de la formulación de imputación, el Código permite que las partes ofrezcan los medios de prueba pertinentes para analizar la procedencia de la medida solicitada si pueden ser desahogados en las siguientes 24 horas.

Justificación del criterio

"Esta Primera Sala aprecia que restituir los derechos de las víctimas no es un objetivo de las medidas cautelares, pues para ello el Código Nacional establece otras medidas, como el restablecimiento de las cosas al estado previo (artículo 111) a solicitud de la víctima u ofendido, medida provisional que el código permite solicitar 'en cualquier estado del procedimiento'" (párr.18).

"Artículo 20.

[...]

C. De los derechos de la víctima o del ofendido:

[...]

VI. Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos, y" (párr. 25).

"[L]a fracción antecedente sí es susceptible de ser empleada directamente como parámetro de control del diverso artículo 154 del Código Nacional de Procedimientos Penales que desarrolla legislativamente un mandato contenido en la fracción constitucional citada" (párr. 26).

"Como puede observarse, la Constitución distingue entre 'medidas cautelares' y 'providencias'. Ambas medidas son caracterizadas conjuntamente de forma plural como diseñadas para la 'protección' y 'restitución' de derechos. Un segundo aspecto a notar es que la Constitución no presupone un momento concreto del inicio de tales medidas, sino deja al Código Nacional de Procedimientos Penales la libertad de fijar su marco temporal y requisitos, siempre y cuando no vulnere diversos artículos o principios constitucionales. Es decir, la Constitución no dispone expresamente que éstas deben ser procedentes previo a la formulación

de imputación o al dictado del auto de vinculación a proceso. Tal cuestión queda, pues, al arbitrio del legislador nacional en tanto su configuración no vulnere el resto del articulado constitucional en tanto ello lo realizará en ejercicio de la facultad exclusiva que tiene para regular cuestiones procesales penales en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso c) de la Constitución Federal" (párr. 28).

"Ahora bien, esta Primera Sala aprecia que para atender a los objetivos constitucionales (protección, por un lado y restitución de derechos, por el otro) el Código Nacional de Procedimientos Penales ha desarrollado tales figuras en artículos diferenciados" (párr. 29).

"Por lo que respecta a las medidas de restitución de derechos, el Código Nacional las ha regulado, inter alia, en el artículo 111, que establece la posibilidad de que la víctima, en cualquier momento, solicite provisionalmente la restitución de sus derechos o el restablecimiento de las cosas al estado que tenían antes del hecho delictivo, siempre que haya elementos para decidirlo (párr. 30).

"Por otro lado, las medidas cautelares están previstas en el artículo 154 del propio Código y tienen por objeto (i) asegurar la presencia del imputado en el procedimiento, (ii) garantizar la seguridad de la víctima o del testigo, o (iii) evitar la obstaculización del procedimiento. Los momentos establecidos por el Código para su dictado (tras la formulación de imputación o vinculación a proceso) tienen por objeto que tales medidas restrictivas, cuyo contenido tasado se encuentra en el artículo 155, pasen por el tamiz de un juzgador que se encuentra obligado a velar en su imposición, como lo sostuvo el Tribunal Pleno, por los 'principios de proporcionalidad, idoneidad y mínima intervención, mismos que, ya se dijo, deberá justificar y plasmar en su resolución, en atención a las condiciones particulares de cada caso'" (párr. 34).

"Esta configuración del Código compatibiliza el diseño de las medidas cautelares no sólo frente a los derechos de las víctimas, sino también de los imputados, al establecer un estándar reforzado para su imposición, en la cual por regla general existe una vinculación a proceso (determinando la existencia de indicios suficientes para proseguir con la prosecución penal de un imputado) o bien, la formulación de la imputación cuando el imputado se acoja al término constitucional mismo" (párr. 35).

"En ese sentido, el Código Nacional de Procedimientos Penales acota a estos momentos específicos la solicitud de medidas cautelares en tanto éstas, al ser restrictivas de los derechos de los imputados, ameritan que existan indicios razonables de la existencia de un hecho delictivo, que existan indicios igualmente de la probable culpabilidad de la persona sometida a proceso y sea necesaria y proporcional para lograr tales fines" (párr. 36).

"Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Palamara Iribarne vs Chile, sostuvo que 'las medidas cautelares que afectan, entre otras, la libertad personal tienen un carácter excepcional' y, por ello, afirmó que para determinarlas deben existir 'indicios suficientes que permitan suponer razonablemente la culpabilidad de la persona sometida a un proceso y que sea estrictamente necesaria para asegurar que el acusado no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones ni eludiré la acción de la justicia'" (párr. 37).

"Por ello, dado que las medidas cautelares previstas en el artículo 155 del Código Nacional de Procedimientos Penales comprenden, entre otras, medidas restrictivas de la libertad personal (fracciones I, V, VI, VII, XIII) e, inclusive, la prisión preventiva (fracción XIV), no resulta inconstitucional el que se requiera un estado pro-

cesal en el que exista, al menos la acusación o vinculación a proceso para considerar reunidas las condiciones de razonabilidad en torno a los indicios que tornan razonable la imposición de restricciones a la persona del imputado" (párr. 39).

"Los dos momentos exigidos por el Código son, por tanto, idóneos para cumplir tal finalidad. En primer término, porque la vinculación a proceso como requisito para dictar medidas cautelares (artículo 154, fracción II) implica la determinación de que los antecedentes de la investigación permiten entrever datos de prueba que establecen la existencia de un hecho delictivo y la probable participación del imputado en su comisión. En segundo lugar, porque en el caso de la formulación de imputación (fracción I del artículo 154 en cita) el propio código permite que las partes en este caso ofrezcan los medios de prueba pertinentes para analizar la procedencia de la medida solicitada si pueden ser desahogados dentro de las siguientes 24 horas" (párr. 40).

"Esto es, ambas hipótesis son congruentes con la doctrina de la propia Corte Interamericana que ha establecido que las medidas cautelares dentro de proceso (como, inter alia, las restrictivas de libertad personal contenidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales) deben presuponer la existencia de indicios mínimos que permitan asumir razonablemente la probable participación de la persona en el hecho delictivo y la necesidad de tal medida para la conducción del acusado a proceso penal y/o su no obstrucción del desarrollo de la investigación" (párr. 41).

Decisión

La Primera Sala confirmó la sentencia recurrida avalando la constitucionalidad del artículo 154 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 46/2016, 17 de abril de 2023²⁰

Hechos del caso

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) promovió una acción de inconstitucionalidad contra artículos del Código Militar de Procedimientos Penales que regulaban medidas cautelares aplicables al fuero militar.

En particular, la CNDH impugnó el artículo 171 sobre el incumplimiento del imputado de las medidas cautelares, que en su párrafo tercero señala: "En el caso de que al imputado se le haya impuesto como medida cautelar una garantía económica y, exhibida ésta sea citado para comparecer ante el Juez de control e incumpla la cita, se requerirá al garante para que presente al imputado en un plazo no mayor a ocho días, advertidos, el garante y el imputado, de que si no lo hicieren o no justificaren la incomparecencia, se hará efectiva la garantía a favor del Fondo de procuración y administración de justicia militar".

²⁰ Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales. Votación disponible en:

<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=200404>, con votos particulares de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Norma Lucía Piña Hernández y Luis María Aguilar Morales, votos concurrentes de los Ministros Javier Laynez Potisek, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Yasmín Esquivel Mossa y voto aclaratorio de la Ministra Loretta Ortiz Ahlf.

La Comisión consideró que el precepto transgredía los derechos al debido proceso, a la seguridad jurídica y al acceso a la justicia, puesto que no existía una diferenciación entre personas civiles y militares ni establecía mecanismos de comunicación y colaboración procesal entre autoridades castrenses y civiles acorde con sus ámbitos competenciales.

La CNDH manifestó que la norma hacía posible la participación de civiles en el proceso penal militar para fungir como garantes y volverlos responsables de presentar al imputado en un plazo no mayor de ocho días cuando fueran citados a comparecer ante el juez de control, lo que provocaría una afectación en sus bienes en una controversia militar sin medios de comunicación procesales que garantizaran su derecho a un recurso efectivo ante la autoridad civil competente.

El informe que rindió el Senado para justificar la constitucionalidad de la norma argumentaba que la jurisdicción castrense tiene naturaleza jurídica autónoma, con carácter técnico, permanente y especializado, erigida por vía constitucional con potestad y plenitud de jurisdicción propia para administrar justicia a elementos militares que cometan delitos o faltas a la disciplina castrense y que esta jurisdicción se había fijado claramente en la expedición del Código Militar de Procedimientos Penales, respetando la limitación contenida en el artículo 13 constitucional para clasificar la competencia de los tribunales militares, que a la letra dice: "Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda".

Además, el Senado agregó que la emisión del Código Militar de Procedimientos Penales pretendía garantizar que el sistema de procuración de justicia militar atendiera las directrices de la reforma constitucional del 18 de junio de 2008, que obligó a todos los órganos de procuración e impartición de justicia militar a contar con disposiciones legales actualizadas al nuevo modelo de justicia penal acusatorio.

Posteriormente, el Pleno de la Suprema Corte procedió al estudio de la participación de una persona civil en una medida cautelar impuesta dentro de un proceso penal militar.

Problema jurídico planteado

¿La participación de un civil como garante económico de un imputado a quien se le ha impuesto la medida cautelar de garantía económica en un proceso penal militar viola el artículo 13 constitucional que regula la aplicación del fuero militar?

Criterio de la Suprema Corte

El hecho de que un civil pueda otorgar una garantía económica o ser garante a favor de un militar no transgrede el artículo 13 constitucional. Los civiles que son requeridos como terceros en un proceso militar no están siendo sujetos al fuero militar. Las consecuencias de que un civil sea garante de un militar giran en torno al ejercicio de la autonomía de la voluntad de quien aceptó tener ese carácter, sabedor de las consecuencias que acarrearía el incumplimiento de la obligación de comparecer ante el juez de control por parte de la persona garantizada, por lo que no existe una justificación por la cual impedir a un civil ser garante en un procedimiento penal, aun de índole militar.

Justificación del criterio

"[N]o debe perderse de vista que el artículo 13 constitucional establece el fuero de guerra, que en términos generales consiste en que la jurisdicción militar sólo puede ejercerse para juzgar: delitos y faltas cometidas por militares en activo (elemento subjetivo), que atenten directamente contra la disciplina militar objetivamente considerada (elemento objetivo), siempre y cuando no esté complicado un civil, ni como activo ni como pasivo" (párr. 81).

"Sin embargo, respecto de militares, los jueces castrenses pueden, en principio, ejercer cualquier facultad procesal, como pedir informes, documentos, solicitar testimonios, peritajes y aplicar medida de apremio, sin que lo anterior implique que se exceda al fuero de guerra" (párr. 82).

"Así se considera debido a que el artículo 13 de la Constitución establece la existencia de un fuero militar, de una jurisdicción excepcional, desde el punto de vista constitucional, y, consecuentemente, siempre y cuando se respeten los límites ya señalados tanto por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, debe entenderse que los tribunales militares gozan de todas las atribuciones en su ámbito competencial que los tribunales propiamente judiciales porque, tratándose específicamente de la participación de civiles cuando intervienen con motivo del ejercicio de técnicas de investigación o de la solicitud de auxilio como testigos o de cualquier otro requerimiento por parte de la autoridad militar en el marco de una investigación o proceso castrense, no puede considerarse, por sí, una extensión al fuero militar" (párr. 83).

"Así se considera porque, como se ha establecido, de conformidad con la interpretación que esta Suprema Corte ha realizado al artículo 13 constitucional, su diseño legislativo tiene como finalidad, esencialmente, preservar el fuero militar para proteger un bien jurídico de especial relevancia, consistente en la disciplina militar objetivamente considerada, en la medida en que es un bien instrumental a la eficacia de la milicia y por ende de la seguridad nacional" (párr. 84).

"En esos términos, el fuero militar se trata de un concepto rígido cuya connotación es estricta y limitada, que conlleva la prohibición de que un civil pueda tener el carácter de sujeto activo o pasivo en un procedimiento penal militar, pero no puede sostenerse que como consecuencia del fuero militar exista una restricción tajante de que las autoridades castrenses impongan a civiles obligaciones relacionadas con la investigación con delitos o faltas a la disciplina castrense, toda vez que la finalidad última de la realización de este tipo de actos no es someter a un civil a la jurisdicción militar, sino simplemente allegarse de medios de prueba necesarios para la averiguación de la verdad, en aras de salvaguardar el derecho a la tutela judicial efectiva por parte de los sujetos involucrados en el proceso militar correspondiente" (párr. 85).

"[E]n relación con el artículo 171 del código adjetivo castrense, en éste se regula el supuesto relativo a las consecuencias del incumplimiento del imputado de las medidas cautelares. Al respecto, se establece que, en caso de que al imputado se le haya impuesto como medida cautelar una garantía económica y, exhibida ésta sea citado para comparecer ante el Juez de control e incumpla la cita, "se requerirá al garante para que presente al imputado en un plazo no mayor a ocho días, advertidos, el garante y el imputado, de que si no lo hicieren o no justificaren la incomparecencia, se hará efectiva la garantía a favor del Fondo de procuración y administración de justicia militar" (párr. 113).

"Es importante precisar que en el precepto referido no se precisa en forma expresa si para fungir con la calidad de garante en los términos ahí previstos es requisito tener el carácter de militar, o bien, puede ser cualquier persona que voluntariamente acepte obligarse a responder por las obligaciones incumplidas por el imputado" (párr. 114).

"En este caso concreto, no hay elemento textual, normativo o fáctico alguno del que se pueda concluir razonablemente que en términos del artículo 171 del Código Militar de Procedimientos Penales, la calidad de garante en un proceso penal militar sólo puede efectuarlo un miembro de las fuerzas armadas, toda vez que el ordenamiento no establece esa acotación. Por tanto, si se considera que puede fungir como garante cualquier persona que voluntariamente acepte obligarse a responder por las obligaciones incumplidas por el imputado, con las obligaciones que esa responsabilidad conlleva, es evidente que, atendiendo a lo establecido en el precepto en análisis, la autoridad militar está facultada para ejercer directamente su competencia respecto de cualquier persona, aun cuando no sea militar, sin control previo de una autoridad judicial civil que analice la proporcionalidad y razonabilidad de esa medida, para que presente al imputado en un plazo no mayor a ocho días, advertidos, el garante y el imputado, de que si no lo hicieren o no justificaren la incomparecencia, se hará efectiva la garantía a favor del Fondo de procuración y administración de justicia militar" (párr. 115).

"Sin embargo, el hecho de que un civil pueda otorgar garantía o ser garante a favor de un militar no implica, por sí, una transgresión al artículo 13 constitucional toda vez que, además de que, como ya se explicó, en principio, cuando los civiles son requeridos como terceros en un proceso militar, no están siendo sujetos al fuero militar; además y principalmente, en este caso los efectos o consecuencias de que un civil sea garante de un militar giran en torno al ejercicio de la autonomía de la voluntad de quien aceptó tener ese carácter, sabedor de las consecuencias que acarrearía el incumplimiento, por parte de la persona garantizada, por lo que no existe una justificación por la cual pueda vedársele a un civil ser garante en un procedimiento penal, aun del índole militar" (párr. 116).

Decisión

La Suprema Corte reconoció la validez del artículo 171, párrafo tercero, del Código Militar de Procedimientos Penales.

1.5 Modificación de las medidas cautelares

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 191/2018, 03 de octubre de 2018²¹

Hechos del caso

En el estado de Puebla una persona se encontraba en prisión preventiva desde el 7 de marzo de 2016, mientras enfrentaba un proceso penal por su probable responsabilidad en la comisión de los delitos de abuso de confianza y de fraude específico.

²¹ Mayoría de cuatro votos, con voto en contra de la ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Durante la etapa de instrucción del proceso penal, la persona inculpada promovió un incidente no especificado de revisión de medida cautelar, con el fin de que se le sustituyera la medida de prisión preventiva por otra que le permitiera enfrentar su proceso en libertad. El fundamento de esta petición fueron los artículos 19 de la Constitución federal y quinto transitorio del Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 junio de 2016 por el cual se reformaron el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) y otras normas penales. En específico, el artículo quinto transitorio del decreto establece que las personas inculpadas que están enfrentando un proceso penal tradicional tienen derecho a solicitar la revisión, modificación, sustitución o cese de la prisión preventiva que se les haya impuesto, siendo aplicables las reglas del sistema penal acusatorio; esto es, utilizando los recursos e incidentes contemplados en el CNPP.

El juez penal que conoció del juicio no admitió el incidente por considerar que el quinto transitorio contradice lo dispuesto en el artículo cuarto transitorio del decreto publicado el 17 de junio de 2016, el cual indica que los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del nuevo sistema penal acusatorio debían ser concluidos conforme a las disposiciones vigentes con anterioridad a dicho acto.

Inconforme con la decisión, el acusado promovió el recurso de apelación previsto en el artículo 160 del Código Nacional de Procedimientos Penales; sin embargo, el juez de primera instancia decidió no admitirlo, al considerar que al acusado no le era aplicable el artículo quinto transitorio del decreto y, además, porque no se acreditó el supuesto contemplado en el artículo 273 del Código de Procedimientos en Materia de Defensa Social para el Estado Libre y Soberano de Puebla.

El acusado promovió un amparo indirecto en contra de la resolución del juez de primera instancia. El amparo fue negado por el Juzgado tercero de distrito en materia penal en el estado de Puebla, al considerar que el recurso de apelación era improcedente porque en el incidente fue desechado y al no existir un pronunciamiento de la autoridad judicial respecto al fondo de la petición, el recurso que debió presentar la persona acusada era de revocación.

Ante esta decisión, la persona inculpada promovió un recurso de revisión ante un tribunal colegiado de circuito donde señaló que el juzgado de distrito realizó un análisis legalista y anacrónico del asunto, al pasar por alto que interpuso el recurso de apelación en los términos del Código Nacional de Procedimientos Penales y en lugar de resolver conforme al paradigma del sistema penal acusatorio, aplicó las reglas del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Puebla.

El amparo en revisión fue admitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, cuyos integrantes solicitaron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que atrajera el asunto con el propósito de que, entre otros aspectos, estableciera si los recursos ordinarios que se interpongan en contra de lo resuelto en la solicitud de medidas cautelares en procesos penales tramitados conforme al sistema inquisitivo o mixto se regulan por el Código Nacional de Procedimientos Penales o por la legislación procesal penal aplicable antes de la reforma.

La Suprema Corte de Justicia determinó ejercer su facultad de atracción y remitió el asunto a la Primera Sala para su resolución.

Problema jurídico planteado

¿Los recursos ordinarios que se interpongan en contra de lo resuelto en la solicitud de revisión de medidas cautelares en procesos penales tramitados conforme al sistema inquisitivo o mixto se regulan por el Código Nacional de Procedimientos Penales o por la legislación procesal penal que rige dicho procedimiento?

Criterio de la Suprema Corte

El recurso de apelación que se interponga en contra de lo resuelto, a raíz de la solicitud de revisión, modificación, sustitución o cese de medidas privativas de la libertad personal o de prisión preventiva, decretadas por mandamiento de autoridad judicial en los procedimientos penales mixtos, formulada en términos del artículo quinto transitorio del Decreto publicado el 17 de junio de 2016, deben tramitarse y resolverse de acuerdo con las reglas del Código Nacional de Procedimientos Penales, aplicables al recurso de apelación.

Justificación del criterio

"[...] los alcances del criterio adoptado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 64/2017, conducen a la conclusión de que el Código Nacional de Procedimientos Penales es la legislación aplicable para tramitar y resolver los recursos ordinarios en cuestión, por disposición expresa del artículo quinto transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de junio de dos mil dieciséis, el cual señala que el mecanismo de revisión, modificación, sustitución o cese de medidas privativas de la libertad personal o de prisión preventiva, decretadas por mandamiento de autoridad judicial en los procedimientos penales mixtos, debe realizarse en términos de lo dispuesto en los artículos 153 a 171 del citado Código Nacional, preceptos normativos entre los cuales el 160 indica que: 'todas las decisiones judiciales relativas a las medidas cautelares [...] son apelables'" (pág. 9).

"[...] el artículo quinto transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de junio de dos mil dieciséis, literalmente dispone:

Quinto. Tratándose de aquellas medidas privativas de la libertad personal o de prisión preventiva que hubieren sido decretadas por mandamiento de autoridad judicial durante los procedimientos iniciados con base en la legislación procesal penal vigente con anterioridad a la entrada en vigor del sistema de justicia penal acusatorio adversarial, el inculpado o imputado podrá solicitar al órgano jurisdiccional competente la revisión de dichas medidas, para efecto de que, el juez de la causa, en los términos de los artículos 153 a 171 del Código Nacional de Procedimientos Penales, habiéndose dado vista a las partes, para que el Ministerio Público investigue y acredite lo conducente, y efectuada la audiencia correspondiente, el órgano jurisdiccional, tomando en consideración la evaluación del riesgo, resuelva sobre la imposición, revisión, sustitución, modificación o cese, en términos de las reglas de prisión preventiva del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del Código Nacional de Procedimientos Penales. En caso de sustituir la medida cautelar, aplicará en lo conducente la vigilancia de la misma en términos de los artículos 176 a 182 del citado Código'.

Como puede advertirse, por disposición expresa del artículo transitorio en cuestión, el mecanismo de revisión de medidas privativas de la libertad personal o de prisión preventiva impuestas por mandamiento de autoridad judicial en los procedimientos penales mixtos, deberá realizarse en los términos de los artículos 153 a 171 del Código Nacional de Procedimientos Penales" (pág. 14).

"Mientras que en los artículos 168 a 170, el Código Nacional establece los lineamientos que permiten evaluar el tipo de riesgo que el imputado puede representar para el proceso, a saber: a) peligro de sustracción del imputado, b) peligro de obstaculización del desarrollo de la investigación, y c) riesgo para la víctima u ofendido, testigos o para la comunidad. En tanto que el artículo 171, dispone que las partes podrán invocar datos u ofrecer medios de prueba con el fin de solicitar la imposición, revisión, sustitución, modificación o cese de la prisión preventiva, de acuerdo con las reglas relativas a la admisión y desahogo de medios de prueba" (pág. 23).

"En el contexto normativo apuntado, es posible advertir que como se indicó al resolver la contradicción de tesis 64/2017, la procedencia y análisis sobre la revisión de medidas cautelares no tiene el alcance de que el juzgador declare procedente, de facto o en automático, la sustitución, modificación o cese de la prisión preventiva, sino que tal circunstancia está sujeta a que se colmen los requisitos formales y materiales aplicables (como la evaluación del riesgo que representa el imputado o inculpado) y al resultado del debate que sostengan las partes durante el desarrollo de la audiencia respectiva. Con la indicación literal de que todas las decisiones judiciales relativas a las medidas cautelares son apelables, en los términos que dispone el referido Código Nacional, y que cuando las condiciones que inicialmente justificaron la imposición de la medida hayan cambiado de manera objetiva, las partes podrán solicitar al órgano jurisdiccional su revocación, sustitución o modificación" (págs. 23 y 24).

Decisión

Se ordenó devolver el expediente al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito para que, a partir de los lineamientos expuestos en la ejecutoria, analice la legalidad de la sentencia dictada en el juicio de amparo y resuelva lo conducente.

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 125/2022, 11 de enero de 2023²²

Hechos

El administrador único de una Sociedad Anónima de Capital Variable, en conjunto con otras personas, realizó diversos actos que afectaron el patrimonio del accionista de la empresa. El accionista presentó una querrela por el delito de fraude ante el Ministerio Público, autoridad que decidió formular una acusación en contra del administrador.

Posterior a ello, la persona juzgadora de control asignada al caso abrió debate sobre las medidas cautelares, y el Ministerio Público solicitó que se le impusiera prisión preventiva justificada. La defensa del administrador argumentó que la prisión preventiva era una medida excesiva y desproporcionada. La persona juzgadora coincidió con el argumento y ordenó la implementación de otras medidas consistentes en la presentación periódica del acusado ante el juzgado de control, la exhibición de una garantía económica, la prohibición de salir del país y la prohibición de comunicarse con el accionista.

²² Unanimidad de cuatro votos, con voto concurrente del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Ministro Jorge María Pardo Rebolledo.

La persona juzgadora de control dictó el auto de vinculación a proceso y el administrador presentó un amparo indirecto en contra de esta decisión. Entre otros argumentos, el administrador reclamó la aplicación del artículo 157 del Código Nacional de Procedimientos Penales, párrafo segundo, por las medidas cautelares impuestas. La persona juzgadora de distrito que conoció del amparo resolvió, por una parte, sobreseer y, por otra, negar el amparo.

Inconforme con lo resuelto, el administrador presentó un recurso de revisión. El tribunal colegiado que conoció del asunto determinó remitir el caso a la Suprema Corte para que resolviera respecto a la regularidad constitucional del párrafo segundo, del artículo 157 del Código Nacional de Procedimientos Penales. La Suprema Corte asumió su facultad de atracción y conoció del asunto.

Problema jurídico planteado

¿El párrafo segundo del artículo 157 del Código Nacional de Procedimientos Penales es contrario al principio de contradicción que rige en el sistema penal acusatorio y oral, previsto en el párrafo primero del artículo 20 de la Constitución federal?

Criterio de la Suprema Corte

El párrafo segundo del artículo 157 del Código Nacional de Procedimientos Penales no vulnera el principio de contradicción contenido en el párrafo primero del artículo 20 de la Constitución federal. Este precepto faculta a la persona juzgadora de control para dictar una medida cautelar distinta a la solicitada por las partes, siempre que no sea más grave; no obstante, ésta es emitida de forma posterior a que cada una de las partes haya tenido la oportunidad de ser oída en cuanto sus pretensiones y defensas, en respeto del principio de contradicción.

Además, la persona juzgadora de control está facultada constitucionalmente para imponer una o varias medidas cautelares según resulte necesario para garantizar la continuidad del proceso, condicionado a la menor afectación a los derechos fundamentales de la persona acusada y ponderando, en todo momento, el criterio de mínima intervención, así como los principios de idoneidad y proporcionalidad de las medidas.

Justificación del criterio

"El principio de contradicción, conceptualmente se manifiesta desde dos diferentes vertientes complementarias: como un derecho de defensa y como una garantía en la formación de la prueba" (párr. 33).

"De acuerdo con la doctrina constitucional desarrollada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, con relación a ese principio; implica, desde su vertiente de derecho de defensa, la exigencia de que todas las partes en el proceso -y no sólo el inculpado-, dentro de cualquier etapa procedimental, incluso previas a la de juicio, sean oídas en cuanto a sus pretensiones y defensas; lo que los faculta para alegar, probar, refutar y controlar las pruebas del adversario, a efecto de formar convicción en el Juzgador respecto de un punto determinado de hecho o de derecho, sobre el que debe resolver" (párr. 110).

"Así, la observancia del principio de contradicción, exige que toda afirmación, petición o pretensión formulada por una de las partes en el proceso, debe ponerse en conocimiento de la contraria para que pueda expresar su conformidad u oposición, manifestando sus propias razones" (párr. 111).

"Ejercicio contradictorio que se encuentra garantizado para las personas imputadas con relación a las medidas cautelares que se solicitan en su contra; pues del análisis sistemático de lo dispuesto en los artículos 154, 155, 156, 157, 158 y 307 del Código Nacional de Procedimientos Penales, se observa que el estudio sobre su procedencia, requiere de la necesaria solicitud que haga a la autoridad jurisdiccional, el Ministerio Público o la víctima u ofendido del delito. Petición que se formula dentro de una audiencia, siempre con presencia de las partes procesales indispensables; por regla general, la identificada como "Audiencia inicial", pues es igualmente un requisito de procedencia, que el Ministerio Público haya formulado la imputación —cuando el inculpado se acoja al plazo constitucional o su duplicidad—, o bien, que el Juez de Control haya decretado la vinculación a proceso en su contra" (párr. 112).

"La citada Ley Adjetiva Nacional, establece un catálogo cerrado de medidas cautelares, de entre las cuales, el Juez de Control puede imponer una o varias de ellas, incluso diferente o diferentes de las solicitadas, siempre y cuando no sea más grave; ello, según resulte necesario para garantizar la continuidad del proceso, al evitar que la persona imputada se sustraiga de la acción de la justicia, que se proteja la seguridad de la víctima, ofendido o testigos, y se evite que el imputado entorpezca de cualquier modo el procedimiento; ello, condicionado a la menor afectación a los derechos fundamentales del imputado, al obrar en su favor la presunción de su inocencia" (párr. 113).

"Lo que el Juez de Control determina, dentro de la propia audiencia, en función de los argumentos que sostengan las partes, y en su caso, sobre la base de los medios de pruebas que ofrezcan para robustecerlos, luego de su debida discusión; ponderando en todo momento, el criterio de mínima intervención, así los principios de idoneidad y proporcionalidad de las medidas" (párr. 114).

"En esa tesitura, claramente se observa que la persona imputada, previo a que el Juez de Control se pronuncie sobre la procedencia de una medida cautelar en su contra, solicitada por el Ministerio Público, el ofendido o la víctima del delito, tiene garantizado su derecho a ser oído en defensa; y en consecuencia, se respeta en su favor el principio de contradicción, rector del proceso penal acusatorio y oral, consagrado por el artículo 20 constitucional" (párr. 115).

Además, respecto de la facultad que autoriza a la autoridad judicial a imponer una medida cautelar distinta de la solicitada, sin petición expresa de las partes ni debate establecido para ello, "es cierto que por tratarse del momento decisorio sobre la procedencia de una medida cautelar solicitada, el ejercicio contradictorio entre las partes procesales, quedó previamente agotado" (párr. 117).

Asimismo, "las medidas cautelares tienen como fin instrumental el garantizar la continuidad del proceso, evitando para tales efectos que la persona imputada se sustraiga de la acción de la justicia o que entorpezca de cualquier modo el procedimiento, además de proteger la seguridad de la víctima, ofendido o testigos; ello, con la menor afectación a los derechos fundamentales del imputado, a virtud del principio de presunción de inocencia que obra en su favor" (párr. 118).

"Entonces, deben calibrarse debidamente en atención a las circunstancias de cada caso concreto y estricto cumplimiento a los principios de proporcionalidad, mínima intervención, subsidiariedad y presunción de inocencia" (párr. 119).

"Consecuentemente, una vez determinada la procedencia de la medida o medidas cautelares; la definición de la más benigna o benignas, pero a la vez, suficientemente adecuada o adecuadas para cumplir con esos lineamientos, es una facultad que corresponde en exclusiva al Juez de Control, como se desprende de lo dispuesto en los artículos 16, párrafo décimo cuarto, y 19, párrafo segundo, ambos de la Constitución Federal" (párr. 120).

"Es por esa razón que la norma tildada de inconstitucional, lo faculta para acceder, incluso a medidas cautelares diversas de las que fueron solicitadas y objeto de debate por las partes procesales en la correspondiente audiencia. Máxime que por seguridad jurídica, esa posibilidad se condiciona a que resulten de menor gravedad que aquéllas" (párr. 121).

"Consecuentemente, aunque no se excluye la posibilidad de que medie una solicitud expresa al respecto; realmente no es una condición necesaria para que el Juez de Control proceda en ese sentido, y sin necesidad de abrir debate alguno al respecto. Pues en todo momento priva su calidad de garante de los derechos fundamentales de las partes procesales, en este caso, de la persona imputada, así como de la regularidad del correspondiente procedimiento" (párr. 122).

Decisión

La Primera Sala de la Suprema Corte confirmó la sentencia reclamada al resolver que el párrafo segundo del artículo 157 del Código Nacional de Procedimientos Penales no vulneró el principio de contradicción previsto en el artículo 20 de la Constitución federal. Asimismo, ordenó devolver los autos al tribunal colegiado para verificar si restaban temas para analizar bajo su competencia, y de no ser así, para que procediera conforme a derecho correspondiera.

1.6 Procedencia del juicio de amparo en contra de la imposición de medidas cautelares

SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 62/2016, 06 de julio de 2017²³

Hechos del caso

El 18 de julio de 2016 el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) promovió una acción de inconstitucionalidad en la que solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declarar la inconstitucionalidad del artículo 128, tercer párrafo, de la Ley de Amparo, en la parte que dice "y la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial".

La solicitud de la CNDH se basó en tres argumentos. Primero, que la norma impugnada la transgrede lo dispuesto en los artículos 107, fracción X, de la Constitución mexicana; 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, porque negar a las personas el derecho a solicitar a través del amparo la suspensión de las técnicas de investigación y las medidas caute-

²³ Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Voto concurrente del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

lares ordenadas en el marco de un proceso penal implica que se ejecuten de manera irreparable. Es decir, que ningún recurso judicial puede ser usado para reclamar las violaciones a los derechos humanos provocadas con la ejecución de las técnicas de investigación o las medidas cautelares, dejando a las personas sin protección judicial.

En segundo lugar, la CNDH señaló que no existe una disposición en la Constitución que prohíba conceder la suspensión en el juicio de amparo por la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar impuesta por un juez o jueza penal. De manera que no existe una justificación constitucional para que el legislativo establezca esta prohibición en la Ley de Amparo.

El tercer argumento consistió en que el tercer párrafo del artículo 128 de la Ley de Amparo vulnera el artículo 107, fracción X, de la Constitución porque impide que las autoridades judiciales realicen un análisis de cada caso en concreto para determinar si el acto reclamado debe suspenderse porque existe el riesgo de que cause un daño de imposible reparación, o bien si con la suspensión se provocará un perjuicio al interés social que debe prevalecer por encima del derecho de una persona.

Por lo tanto, la CNDH solicitó a la Suprema Corte declarar la invalidez de la porción normativa impugnada porque transgrede los derechos de acceso a la justicia y al recurso efectivo, consagrados tanto en la Constitución mexicana como en los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

La presidencia de la Suprema Corte admitió la acción de inconstitucionalidad y la turnó al Pleno para su resolución.

Problema jurídico planteado

¿El artículo 128, tercer párrafo, de la Ley de Amparo, en la parte que dice "y la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial", es inconstitucional por vulnerar los derechos de acceso a la justicia y el recurso judicial efectivo?

Criterio de la Suprema Corte

El artículo 128, tercer párrafo, de la Ley de Amparo, en la parte que dice "y la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial", no transgrede ningún derecho reconocido por la Constitución.

Esto es así porque el artículo 107, fracción X, de la Constitución autoriza al Legislativo para que determine los casos y las condiciones bajo las cuales procederá la suspensión vía amparo. Aunado a que la prohibición de conceder la suspensión en estos casos tiene el propósito de hacer efectivas las técnicas de investigación y las medidas cautelares ordenadas por la autoridad judicial durante un proceso penal.

Por otra parte, la prohibición contenida en el artículo 128, tercer párrafo, de la Ley de Amparo no impide que la autoridad judicial analice una posible vulneración a los derechos humanos al momento de decir si ordena o niega la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar. Además, la norma impugnada no prohíbe de manera tajante la suspensión de las técnicas de investigación o las medidas cautelares. Si se interpreta esta norma acorde con lo establecido en los artículos 166 y 129 de la Ley de Amparo se

debe entender que la regla general admite excepciones, por lo que cada persona juzgadora de amparo debe analizar el caso en concreto y determinar si, atendiendo a la naturaleza del acto, al interés social, la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, alguna técnica o incluso alguna medida cautelar puede ser suspendida.

Justificación del criterio

"[...] no le asiste la razón en cuanto señala que no existe un fundamento constitucional para que el Congreso de la Unión emitiera la reforma en comento, dado que a lo largo del estudio relativo, se advierte que sí lo tiene, pues el artículo 107, fracción X, de la Norma Fundamental, expresamente establece que los actos reclamados en el amparo podrán ser objeto de suspensión *'en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria'*, por lo que deja libertad de configuración normativa al legislativo federal" (págs. 87-88).

"Aunado a que, tales estipulaciones tienen por objeto hacer efectivas las técnicas de investigación y las medidas cautelares dictadas en el procedimiento penal por la autoridad judicial; las cuales, se encuentran contempladas de alguna forma en los artículos 16, 19, 20 y 21 de la Constitución Federal, en tanto las técnicas de investigación autorizadas por la autoridad judicial como las medidas cautelares, según lo dispone el artículo 16, párrafo décimo cuarto, de la Constitución, se resolverán por un juez de control *'en forma inmediata, y por cualquier medio, [...] garantizando los derechos de los indiciados y las víctimas u ofendidos'*.

Asimismo, su finalidad fue la de evitar obstáculos para el desarrollo del nuevo procedimiento penal y, en específico, que la etapa de investigación inicial y complementaria no sea suspendida con motivo de la interposición del juicio de amparo y la concesión de una suspensión provisional o definitiva con lo que se coadyuva a la consecución del objeto mismo del proceso penal, que según lo establecido en el artículo 20 de la Norma Fundamental, es el esclarecimiento de los hechos, la reparación del daño, que el responsable no quede impune y que se salvaguarden plenamente los derechos humanos" (pág. 88).

"Por otra parte, tampoco asiste la razón al promovente en cuanto aduce que el artículo 128, tercer párrafo, de la Ley de Amparo —en la porción normativa que indica, que en contra de las técnicas de investigación y medidas cautelares dictadas por autoridad judicial en el procedimiento penal, no procede la suspensión— inhibe la protección efectiva contra violaciones a derechos humanos, por lo que vulnera los artículos 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos" (págs. 88-89)

"Esto debido a que, si bien las estipulaciones para la procedencia de la suspensión pueden llegar a incidir en el derecho al recurso efectivo, en tanto podrían generar la ineficacia del medio de control constitucional al permitirse de manera indiscriminada, en los casos impugnados, la consumación de ciertos actos impugnados, con la consecuente ineficacia del juicio de amparo, el cual —como se precisó— es considerado como un recurso efectivo para la protección de derechos humanos" (pág. 89).

"[...] si bien de manera general puede advertirse que la prohibición de conceder la medida de suspensión, tratándose de técnicas de investigación y medidas cautelares, atiende a un fin constitucionalmente protegido, pues en principio, responde a cuestiones de orden público, debido a que su establecimiento tuvo como objeto garantizar el correcto desarrollo de las investigaciones de los delitos, asegurar la presencia

del imputado en el procedimiento y, garantizar la seguridad de la víctima u ofendido o del testigo, o evitar la obstaculización del procedimiento; de manera que, se fortalezca el sistema de justicia penal acusatorio y oral. Aspectos en los que, la sociedad tiene especial interés en que resulten exitosos, a efecto de conseguir un clima de seguridad generalizado en el país.

Asimismo, que tal prohibición atiende a la propia naturaleza de los actos, dado que como se advierte de los diversos puntos que anteceden, la mayoría de las técnicas de investigación que requieren control judicial se refiere a actos que deben realizarse de manera inmediata, con el objeto de no perder huellas o indicios indispensables en la investigación y que por su propia naturaleza se consuman de manera instantánea, como pueden ser:

Las órdenes de cateo;

La intervención de comunicaciones privadas y correspondencia;

La toma de muestras de fluido corporal, vello o cabello, extracciones de sangre u otros análogos, cuando la persona requerida, excepto la víctima u ofendido, se niegue a proporcionar la misma;

El reconocimiento o examen físico de una persona cuando aquélla se niegue a ser examinada.

Igualmente, por lo que hace a las medidas cautelares, se advierte con mayor claridad que tal prohibición atiende a la propia naturaleza de los actos, dado que al tratarse de medidas provisionales que tiene por objeto salvaguardar de manera temporal una situación jurídica, es evidente que su suspensión la haría nugatoria, en tanto se ejecutarían los actos que se pretenden evitar con tal medida de precaución, con lo cual se impediría el correcto desarrollo del procedimiento y del proceso penal, esto pues, como se establece en el artículo 155 del Código Nacional de Procedimiento Penales, dichas medidas pueden ser:

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

- XI. La suspensión temporal en el ejercicio de una determinada actividad profesional o laboral;
- XII. La colocación de localizadores electrónicos;
- XIII. El resguardo en su propio domicilio con las modalidades que el juez disponga, o
- XIV. La prisión preventiva.

Lo cierto es que, en principio debe atenderse a lo que establece el artículo 166 de la Ley de Amparo, el cual a la letra indica:

'Artículo 166. Cuando se trate de orden de aprehensión o reaprehensión o de medida cautelar que implique privación de la libertad, dictadas por autoridad competente, se estará a lo siguiente:

I. Si se trata de delitos de prisión preventiva oficiosa a que se refiere el artículo 19 constitucional, la suspensión sólo producirá el efecto de que el quejoso quede a disposición del órgano jurisdiccional de amparo en el lugar que éste señale únicamente en lo que se refiera a su libertad, quedando a disposición de la autoridad a la que corresponda conocer el procedimiento penal para los efectos de su continuación;

II. Si se trata de delitos que no impliquen prisión preventiva oficiosa, la suspensión producirá el efecto de que el quejoso no sea detenido, bajo las medidas de aseguramiento que el órgano jurisdiccional de amparo estime necesarias a fin de que no evada la acción de la justicia y se presente al proceso penal para los efectos de su continuación y pueda ser devuelto a la autoridad responsable en caso de que no obtenga la protección de la justicia federal.

Cuando el quejoso ya se encuentre materialmente detenido por orden de autoridad competente y el Ministerio Público que interviene en el procedimiento penal solicite al juez la prisión preventiva porque considere que otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección a la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, y el juez del proceso penal acuerde la prisión preventiva, el efecto de la suspensión sólo será el establecido en la fracción I de este artículo.

Si el quejoso incumple las medidas de aseguramiento o las obligaciones derivadas del procedimiento penal, la suspensión será revocada con la sola comunicación de la autoridad responsable.

(ADICIONADO, D.O.F. 17 DE JUNIO DE 2016)

En el caso de órdenes o medidas de protección impuestas en cualquiera de las etapas de un procedimiento penal se estará a lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 128.'

Del que se advierte que, tratándose de medida cautelar que implique privación de la libertad, procede la suspensión en las condiciones que se precisan.

Asimismo, debe atenderse a lo que establece el artículo 129 de la propia Ley de Amparo, cuyo texto conviene transcribir nuevamente:

'Artículo 129. Se considerará, entre otros casos, que se siguen perjuicios al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, cuando, de concederse la suspensión:

I. Continúe el funcionamiento de centros de vicio o de lenocinio, así como de establecimientos de juegos con apuestas o sorteos;

- II. Continúe la producción o el comercio de narcóticos;*
- III. Se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos;*
- IV. Se permita el alza de precios en relación con artículos de primera necesidad o de consumo necesario;*
- V. Se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave o el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país;*
- VI. Se impida la ejecución de campañas contra el alcoholismo y la drogadicción;*
- VII. Se permita el incumplimiento de las órdenes militares que tengan como finalidad la defensa de la integridad territorial, la independencia de la República, la soberanía y seguridad nacional y el auxilio a la población civil, siempre que el cumplimiento y ejecución de aquellas órdenes estén dirigidas a quienes pertenecen al régimen castrense;*
- VIII. Se afecten intereses de menores o incapaces o se les pueda causar trastorno emocional o psíquico;*
- IX. Se impida el pago de alimentos;*
- X. Se permita el ingreso en el país de mercancías cuya introducción esté prohibida en términos de ley o bien se encuentre en alguno de lo (sic) supuestos previstos en el artículo 131, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se incumplan con las normas relativas a regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación o importación, salvo el caso de las cuotas compensatorias, las cuales se apegarán a lo regulado en el artículo 135 de esta Ley; se incumplan con las Normas Oficiales Mexicanas; se afecte la producción nacional;*
- XI. Se impidan o interrumpan los procedimientos relativos a la intervención, revocación, liquidación o quiebra de entidades financieras, y demás actos que sean impostergables, siempre en protección del público ahorrador para salvaguardar el sistema de pagos o su estabilidad;*
- XII. Se impida la continuación del procedimiento de extinción de dominio previsto en el párrafo segundo del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En caso de que el quejoso sea un tercero ajeno al procedimiento, procederá la suspensión;*
- XIII. Se impida u obstaculice al Estado la utilización, aprovechamiento o explotación de los bienes de dominio directo referidos en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
- El órgano jurisdiccional de amparo excepcionalmente podrá conceder la suspensión, aún cuando se trate de los casos previstos en este artículo, si a su juicio con la negativa de la medida suspensiva pueda causarse mayor afectación al interés social!***

Del que se advierte que, aún en casos, en los que se pueda considerar que pudiera ocasionarse un perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público, el órgano jurisdiccional de amparo excepcionalmente podrá conceder la suspensión, si a su juicio con la negativa de la medida suspensiva pueda causarse mayor afectación al interés social.

De lo que se tiene que, el precepto impugnado al señalar que no serán objeto de suspensión la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial, no establece una prohibición tan tajante que impide el ejercicio valorativo jurisdiccional, con lo que se trastocaría el derecho a un recurso efectivo, el cual implica la obligación de resolver los conflictos que se plantean sin obstáculos

y evitando formalismos que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo y la auténtica tutela judicial, sino que instituye una regla general.

Lo que atiende a lo establecido en el artículo 107, fracción X, primer párrafo, de la Norma Fundamental, en tanto establece que debe ser el juzgador quien determine si en cada caso concreto la naturaleza del acto permite o no su suspensión y, una vez establecido ello, determine si la concede o no, para lo cual deberá ponderar la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, con el interés social.

Lo anterior, con independencia de que las técnicas de investigación y las medidas cautelares puedan ser recurridas en instancias ordinarias, dado que el juicio de amparo, como lo ha reconocido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se consagra en nuestro sistema como un recurso efectivo de protección de los derechos humanos" (págs. 90-94).

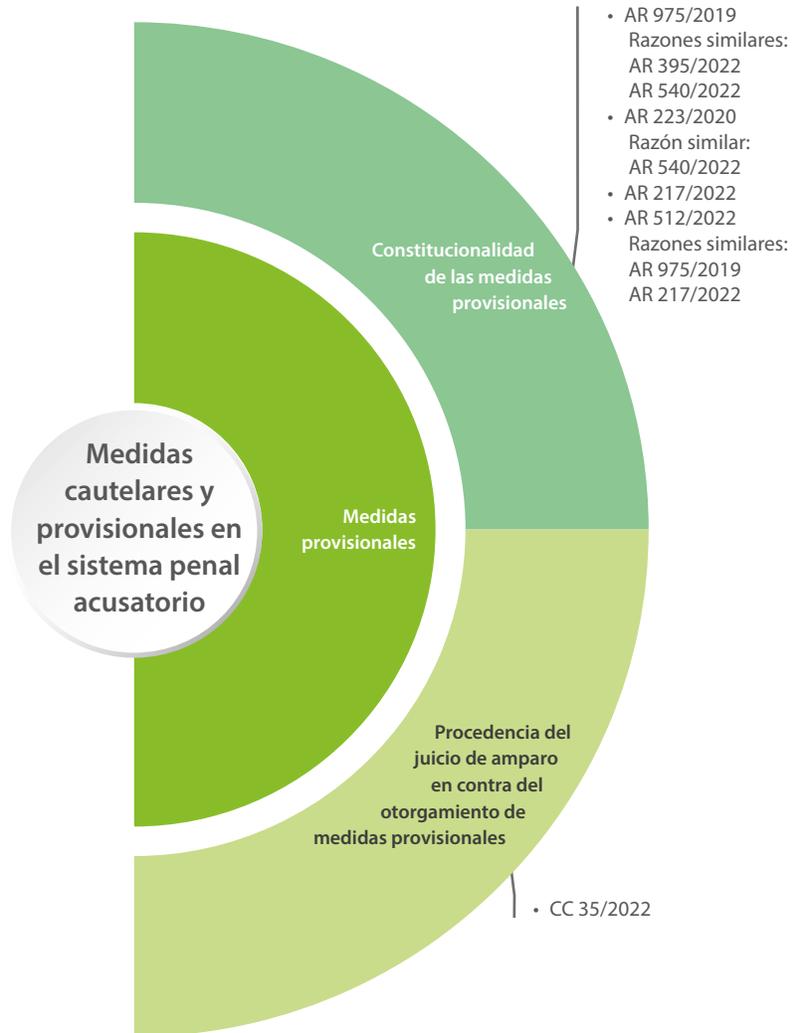
"Así, este Tribunal Pleno, considera que en el caso debe realizarse **una interpretación** de la norma impugnada, a efecto de que la estipulación contenida en el artículo 128, tercer párrafo, en la porción normativa que establece que no serán objeto de suspensión la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial; sea leída acorde con lo establecido en los artículos 166 y 129 de la propia Ley, entendiendo que tal estipulación **constituye la regla general** al analizar la suspensión respecto de los actos que se impugnen en el amparo. Sin embargo, que pueden existir excepciones a esa regla general, siendo al juzgador de amparo a quien le corresponderá analizar cada caso concreto y, realizar la determinación relativa, atendiendo a la naturaleza del acto, al interés social y, a la apariencia del buen derecho y al peligro en la demora, a efecto de determinar si alguna determinada técnica o incluso alguna medida cautelar puede ser suspendida" (pág. 95).

"Al respecto, cabe advertir que, por lo que hace a las medidas cautelares, el análisis debe ser más riguroso, pues como se señaló, de manera general, éstas por su propia naturaleza no podrían ser suspendidas, so pena de que se permita la consumación de un acto que pudiera ser lesivo tanto para las víctimas u ofendidos en el proceso penal, como para algún interviniente en dicho proceso; así como, que se lleve al fracaso el propio proceso penal. Sin embargo, dado que podrían existir algunas medidas que tomara la autoridad responsable que si bien, incidieran en la medida cautelar, podrían no referirse directamente a ello o bien que desbordaran la materia de la medida cautelar e incluso, alguna medida que pudiera ser suspendida, es que se determina la interpretación señalada, con la especificación a que se ha hecho referencia, para que sea el juzgador el que, caso por caso pueda realizar la determinación correspondiente a la luz de los postulados constitucionales ya precisados" (págs. 95-96).

Decisión

La Suprema Corte consideró procedente pero infundada la acción de inconstitucionalidad. En consecuencia, reconoció la validez del artículo 128, tercer párrafo, de la Ley de Amparo, en la porción normativa "y la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar concedida por autoridad judicial", y ordenó publicar la sentencia en el *Diario Oficial de la Federación* y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

2. Medidas provisionales



2. Medidas provisionales

2.1 Constitucionalidad de las medidas provisionales

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 975/2019, 10 de junio de 2020²⁴

Razones similares en AR 395/2022 y AR 540/2022

Hechos del caso

El 12 de septiembre de 2016 se ejecutó una sentencia dictada por el Juzgado Primero de lo Civil del Distrito Judicial de Morelos, Chihuahua, en un juicio especial de desahucio, que ordenó poner un inmueble en posesión de la persona demandante; sin embargo, en la tarde de ese mismo día, la persona demandada y un acompañante rompieron los candados e ingresaron al inmueble.

La persona a favor de la cual se había otorgado la posesión del inmueble presentó una denuncia ante el Ministerio Público. La autoridad ministerial integró la carpeta de investigación y sometió el caso al conocimiento del juzgado de control, que dictó un auto de no vinculación a proceso el 13 de octubre de 2017. Esta decisión fue apelada por el Ministerio Público y el 15 de marzo de 2018 la Séptima Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado revocó la decisión del juzgado de control y dictó el auto de vinculación a proceso por el delito de despojo en contra de las dos personas que ingresaron al inmueble el 12 de septiembre de 2016.

Posteriormente, el 25 de abril de 2018 la jueza de control, a petición del asesor jurídico de la víctima, ordenó como medida provisional el restablecimiento de las cosas a su estado previsto en el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), a efecto de que los dos hombres imputados fueran desalojados del inmueble y éste se pusiera en posesión de la ofendida.

²⁴ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Uno de los imputados promovió una demanda de amparo indirecto contra la decisión de la jueza de control, en el que señaló, entre otras cuestiones, la constitucionalidad del artículo 111 del CNPP. A juicio de la persona inculpada, el artículo 111 del CNPP es contrario al principio de presunción de inocencia porque autoriza a los órganos jurisdiccionales a restituir a la víctima la posesión de un bien inmueble, sin que existiera previamente una sentencia firme que declare la culpabilidad de la persona imputada. En su caso, el hecho que el otorgara la medida provisional de restitución del inmueble se traduciría en una declaración previa de culpabilidad y en una forma anticipada de reparación del daño

El trámite del juicio de amparo le correspondió al Juzgado Primero de Distrito en Estado de Chihuahua. En la sentencia correspondiente, la jueza de distrito decidió negar el amparo al hombre porque consideró que el restablecimiento de las cosas al estado que se encontraban antes del delito, a través del cual se restituyó a la víctima en la posesión del bien inmueble, no se traduciría en tratar a la persona inculpada como culpable, por lo que el artículo 111 del CNPP respetaba el derecho a la presunción de inocencia. Entre otras consideraciones, la jueza de distrito sostuvo que la medida consistente en el restablecimiento de las cosas al estado previo tenía carácter provisional y procedía en cualquier etapa procesal, por lo que al dictarse la sentencia se determinaría si el imputado era o no responsable del delito y, en su caso, se ordenaría la restitución definitiva del inmueble, o bien se revocaría la medida provisional.

Inconforme con esta decisión, el hombre señalado como presunto responsable promovió un recurso de revisión. El Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Decimoséptimo Circuito, con residencia en Chihuahua, Chihuahua, admitió la demanda y remitió el asunto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que se pronunciara respecto de la constitucionalidad del artículo 111 CNPP, ya que no existía jurisprudencia al respecto.

La presidencia de la Suprema Corte decidió asumir su competencia originaria en este caso y repitió el expediente a la Primera Sala para resolver la revisión de amparo.

Problema jurídico planteado

¿El artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales transgrede el derecho a la presunción de inocencia reconocido en el artículo 20 de la Constitución mexicana como regla de trato y de juicio?

Criterio de la Suprema Corte

El artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales, al prever como medida provisional el restablecimiento de las cosas al estado que tenían antes del hecho delictivo, no vulnera el derecho a la presunción de inocencia en su vertiente de regla de trato. Esto es así porque la naturaleza de las medidas previstas en el artículo en cuestión es de carácter procesal; es decir, se trata de una determinación temporal, que las autoridades jurisdiccionales pueden adoptar en el marco de un procedimiento y dejarán de tener efectos al dictarse la sentencia.

Este artículo tampoco violenta la presunción de inocencia en su vertiente de regla de juicio o estándar de prueba, porque el otorgamiento de medidas provisionales no implica que se releve de la carga de la prueba al órgano acusador ni establece alguna presunción de responsabilidad en contra del imputado que él mismo tenga que desvirtuar en la sustanciación del procedimiento.

Justificación del criterio

La presunción de inocencia como regla de trato procesal en relación con la medida provisional del artículo 111 del CNPP:

"[...] el derecho fundamental de presunción de inocencia, entendido como regla de tratamiento, tiene como finalidad impedir la equiparación entre las personas que han sido declaradas culpables y aquellas que únicamente están sometidas a proceso penal, y evitar la aplicación de medidas que supongan la anticipación de un eventual castigo reservado a quien comete un delito una vez que ha sido declarado culpable" (pág. 33).

"[...] cuando la disposición impugnada establece que dicha medida procede en cualquier estado del procedimiento, y la sujeta a la solicitud que la víctima u ofendido del delito, hagan al órgano jurisdiccional; de ello se sigue que sólo será procedente en alguna de las etapas que dirige un juez, sea de control o de juicio oral. Es decir, cuando el proceso penal aún se encuentra en trámite y no se haya dictado la sentencia definitiva que lo resuelva.

Además, la naturaleza de la medida que se consigna, es de carácter provisional; es decir, se trata de una determinación temporal, que las autoridades jurisdiccionales pueden adoptar en el marco de un procedimiento. Así, el límite máximo de su duración, es el trámite del proceso, pues al dictarse la sentencia, dejaran de tener eficacia sus efectos.

En ese orden de ideas, la circunstancia de que la ley permita esa medida provisional, no implica que al imputado se le esté privando del tratamiento de inocente que se garantiza por la regla, porque no supone la anticipación de alguna de las sanciones que prevé la ley para el caso de que el imputado sea encontrado responsable.

Y por su naturaleza provisional, tampoco puede pensarse que implique un trato de culpable para el imputado sin que exista un pronunciamiento definitivo, o que constituya una pena anticipada" (pág. 34).

La presunción de inocencia como estándar de prueba o de juicio en relación con la medida provisional del artículo 111 del CNPP:

"[...] la presunción de inocencia como estándar de prueba o regla de juicio [...] establece las condiciones que tiene que satisfacer la prueba de cargo para considerar que es suficiente para sustentar una condena; y al mismo tiempo, implica una regla que determina a cuál de las partes debe perjudicar el hecho de que no se satisfaga el correspondiente estándar probatorio.

Desde esa perspectiva, el hecho de que la porción normativa en cuestión, prevea como medida provisional la procedencia del restablecimiento de las cosas al estado que tenían antes del hecho ilícito, tampoco violenta la presunción de inocencia en su vertiente de estándar de prueba. Ello, porque no supone que se releve de la carga de la prueba al órgano acusador, ni establece alguna presunción de responsabilidad en contra del imputado, que el mismo tenga que desvirtuar en la sustanciación del procedimiento. Por el contrario, la presunción de inocencia sólo se desvirtúa en la medida en que existan pruebas suficientes que acrediten su plena responsabilidad penal" (pág. 35).

"De manera que la medida provisional no prejuzga de forma alguna sobre la culpabilidad penal del imputado en la comisión del delito por el que se le sigue proceso, sino que únicamente busca el restablecimiento de las cosas al estado que tenían previamente a la comisión del ilícito, a favor de la víctima, siempre que, como lo señala la disposición impugnada, la naturaleza del hecho lo permita y haya suficientes elementos para así decidirlo.

En ese orden de ideas, no implica una declaratoria anticipada de culpabilidad del imputado, máxime que la consolidación de esa medida, depende de que en sentencia se compruebe de forma definitiva los elementos del delito y la plena responsabilidad del imputado en su comisión; pues de lo contrario, o incluso antes, si el auto de vinculación a proceso quedará insubsistente por cualquier motivo, la medida provisional dejará de surtir efectos legales.

Y por la propia naturaleza provisional de la medida, no constituye una pena anticipada sobre la reparación del daño, como lo alegó el quejoso, pues si bien es cierto que con la misma bien pudiera prevenirse el cumplimiento de una eventual condena, sería hasta que se resolviera en definitiva cuando finalmente se decidiera, mediante la valoración probatoria, si el acusado efectivamente es plenamente responsable el hecho ilícito que se le imputa, y conforme a ello, determinar lo concerniente a la imposición de sanciones" (pág. 36).

Decisión

La Suprema Corte, negó el amparo, confirmó la sentencia recurrida y declaró constitucional el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 223/2020, 21 de octubre de 2020²⁵

Razones similares en AR 540/2022

Hechos del caso

El 30 de agosto de 2017, en Zamora, Michoacán, un agente del Ministerio Público solicitó audiencia para acusar a siete personas por el delito de despojo de inmueble. La persona juzgadora de control fijó fecha para la realización de la audiencia respectiva, en la que se vinculó a proceso a todas las personas acusadas por despojo de inmueble, con excepción de una, que fue vinculada por el delito de resistencia de particulares.

Inconformes, las personas acusadas presentaron un recurso de apelación contra el auto de vinculación a proceso, el cual fue conocido por un magistrado de una Sala Unitaria del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Michoacán. El magistrado declaró inoperantes los motivos de inconformidad planteados por la defensa y confirmó el auto de vinculación a proceso reclamado.

En contra de esta decisión, las personas acusadas presentaron una demanda de amparo en la que reclamaron, entre otras cosas, que el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales resultaba inconveniente y contrario a derechos humanos al ordenar restituir a la presunta víctima del bien inmueble

²⁵ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

materia del delito, ya que violaba los principios de presunción de inocencia y debido proceso al prejuzgar de forma anticipada sobre la responsabilidad penal de las personas acusadas sin que existiera previamente sentencia definitiva.

El juez de distrito del estado de Michoacán que conoció del asunto resolvió sobreseer el juicio respecto de una parte de los argumentos de las personas acusadas, y negar el amparo respecto de la otra, esto al considerar que el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales era conforme al orden constitucional, pues para el otorgamiento de la medida cautelar establecida no se requería la existencia de sentencia firme, sino únicamente que estuviera comprobado el delito de que se trata, esto aunado a que tal restitución tenía la calidad de provisional y no definitiva, de ahí que, al dictarse la sentencia correspondiente en el procedimiento penal, se determinaría si las personas acusadas son o no responsables del delito que se les atribuye y, en su caso, se ordenaría la restitución definitiva o su revocación.

Ante la decisión del juez de distrito, las personas acusadas presentaron un recurso de revisión. El tribunal colegiado que conoció del asunto determinó confirmar la sentencia respecto de una parte, así como sobreseer y negar el amparo respecto de otra. Asimismo, remitió el asunto a la Suprema Corte para el estudio del planteamiento de inconstitucionalidad del artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Problema jurídico planteado

¿El artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales resulta contrario al principio de presunción de inocencia previsto en la Constitución federal, al prejuzgar sobre la responsabilidad penal de la persona acusada y restituir de manera provisional a la presunta víctima en el goce real sobre un bien inmueble que esté en disputa, sin que exista sentencia definitiva?

Criterio de la Suprema Corte

El artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales no resulta contrario a la Constitución federal, en tanto que no transgrede el derecho humano de presunción de inocencia. La medida cautelar que establece dicho artículo, relativa al restablecimiento de las cosas al estado que tenían antes del hecho, por sí misma, no ordena, bajo ninguna situación, que se trate como culpable a la persona acusada o que a ésta le corresponde probar su inocencia. Tampoco releva a la parte acusadora de su deber de comprobar la comisión del delito y la responsabilidad penal de la persona implicada, ni exime a la persona juzgadora de su obligación de valorar debidamente las pruebas y cerciorarse de que sean suficientes para comprobar la responsabilidad de la persona acusada.

Justificación del criterio

"Esta Primera Sala, al resolver el amparo en revisión 349/2012, precisó que el derecho humano de presunción de inocencia puede calificarse de *"poliédrico"*, porque tiene múltiples manifestaciones, cuyo contenido está asociado con garantías encaminadas a disciplinar distintos aspectos del proceso penal. Así, en su dimensión procesal, puede identificarse al menos tres vertientes de ese derecho: como **regla de trato procesal**; como **regla probatoria**; y como **estándar probatorio o regla de juicio**.

En su vertiente de **regla de trato procesal**, la presunción de inocencia comporta el derecho de toda persona a ser tratado como inocente, en tanto no se declarara su culpabilidad por virtud de una sentencia condenatoria. Manifestación de la presunción de inocencia que ordena a los jueces impedir en la mayor medida posible, la aplicación de medidas que impliquen una equiparación de hecho entre imputado y culpable. Es decir, conlleva la prohibición de cualquier tipo de resolución judicial que suponga la anticipación de la pena" (párr. 19).

"En su vertiente de **regla probatoria**, la presunción de inocencia establece las características que deben reunir los medios de prueba y quién debe aportarlos para poder considerar que existe prueba de cargo válida, y destruir así el estatus de inocente que tiene todo procesado. Desde ese punto de vista, la presunción de inocencia contiene implícitamente una regla que impone la carga de la prueba a la parte acusadora, es decir, al Ministerio Público" (párr. 21).

"Y en tercer lugar, en su vertiente de **estándar probatorio o regla de juicio**, la presunción de inocencia ordena a los jueces la absolución de los inculpados cuando durante el proceso no se aporten pruebas de cargo suficientes para acreditar la existencia del delito y la responsabilidad penal. Así, la presunción de inocencia en esta acepción, comporta dos normas: la que establece las condiciones que debe satisfacer la prueba de cargo para considerar que es suficiente para condenar; y la que establece a cuál de las partes perjudica el hecho de que no se satisfaga el estándar de prueba, conforme a la cual, se ordena absolver al imputado cuando no se cumpla dicho estándar" (párr. 22).

Ahora bien, "[e]l artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales, es del contenido siguiente:

Artículo 111. Restablecimiento de las cosas al estado previo

En cualquier estado del procedimiento, la víctima u ofendido podrá solicitar al Órgano jurisdiccional, ordene como medida provisional, cuando la naturaleza del hecho lo permita, la restitución de sus bienes, objetos, instrumentos o productos del delito, o la reposición o restablecimiento de las cosas al estado que tenían antes del hecho, siempre que haya suficientes elementos para decidirlo" (párr. 24).

"Luego, si el derecho fundamental de presunción de inocencia, entendido como **regla de tratamiento**, tiene como finalidad impedir la equiparación entre las personas que han sido declaradas culpables y aquellas que únicamente están sometidas a proceso penal, y evitar la aplicación de medidas que supongan la anticipación de un eventual castigo reservado a quien comete un delito una vez que ha sido declarado culpable" (párr. 27).

"En efecto, cuando la disposición impugnada establece que dicha medida procede en cualquier estado del procedimiento, y la sujeta a la solicitud que la víctima u ofendido del delito, hagan al órgano jurisdiccional; de ello se sigue que sólo será procedente en alguna de las etapas que dirige un juez, sea de control o de juicio oral. Es decir, cuando el proceso penal aún se encuentra en trámite y no se haya dictado la sentencia definitiva que lo resuelva" (párr. 30).

"Además, la naturaleza de la medida que se consigna, es de carácter provisional; es decir, se trata de una determinación temporal, que las autoridades jurisdiccionales pueden adoptar en el marco de un procedimiento. Así, el límite máximo de su duración, es el trámite del proceso, pues al dictarse la sentencia, dejarán de tener eficacia sus efectos" (párr. 31).

"Esto es, la circunstancia de que la ley permita esa medida provisional, no implica que al imputado se le esté privando del tratamiento de inocente que se garantiza por la regla, porque no supone la anticipación de alguna de las sanciones que prevé la ley para el caso de que el imputado sea encontrado responsable" (párr. 32).

"Y por su naturaleza provisional, tampoco puede pensarse que implique un trato de culpable para el imputado sin que exista un pronunciamiento definitivo, o que constituya una pena anticipada" (párr. 33).

"Lo anterior, se insiste, con independencia de los efectos concretos que se le hayan dado a la medida provisional con motivo de la aplicación de la norma al caso concreto; pues ello no incide en cuanto a su constitucionalidad, sino en el estado en que su aplicación ubicó al quejoso" (párr. 34).

Ahora bien, respecto de la vertiente de presunción de inocencia como estándar de prueba o regla de juicio "que, como se precisó, establece las condiciones que tiene que satisfacer la prueba de cargo para considerar que es suficiente para sustentar una condena; y al mismo tiempo, implica una regla que determina a cuál de las partes debe perjudicar el hecho de que no se satisfaga el correspondiente estándar probatorio" (párr. 35)

"Desde esa perspectiva, el hecho de que la porción normativa en cuestión, prevea como medida provisional la procedencia del restablecimiento de las cosas al estado que tenían antes del hecho ilícito, tampoco violenta la presunción de inocencia en su vertiente de estándar de prueba. Ello, porque no supone que se releve de la carga de la prueba al órgano acusador, ni establece alguna presunción de responsabilidad en contra del imputado, que el mismo tenga que desvirtuar en la sustanciación del procedimiento. Por el contrario, la presunción de inocencia sólo se desvirtúa en la medida en que existan pruebas suficientes que acrediten su plena responsabilidad penal" (párr. 36).

"De manera que la medida provisional no prejuzga de forma alguna sobre la culpabilidad penal del imputado en la comisión del delito por el que se le sigue proceso, sino que únicamente busca el restablecimiento de las cosas al estado que tenían previamente a la comisión del ilícito, a favor de la víctima, siempre que, como lo señala la disposición impugnada, la naturaleza del hecho lo permita y haya suficientes elementos para así decidirlo" (párr. 37).

"En ese orden de ideas, no implica una declaratoria anticipada de culpabilidad del imputado, máxime que la consolidación de esa medida, depende de que en sentencia se compruebe de forma definitiva los elementos del delito y la plena responsabilidad del imputado en su comisión; pues de lo contrario o, incluso antes, si el auto de vinculación a proceso quedara insubsistente por cualquier motivo, la medida provisional dejaría de surtir efectos legales" (párr. 38).

"Además, por la propia naturaleza provisional de la medida, no es factible considerar que constituye una pena anticipada sobre la reparación del daño, pues si bien con la misma pudiera prevenirse el cumplimiento de una eventual condena, sería hasta que se resolviera en definitiva cuando finalmente se decidiera, mediante la valoración probatoria, si el acusado efectivamente es plenamente responsable del hecho ilícito que se le imputa y, conforme a ello, determinar lo concerniente a la imposición de sanciones" (párr. 39).

"En ese plano explicativo, la porción normativa impugnada no supone una vulneración al derecho humano de presunción de inocencia, pues la medida provisional que establece, relativa al restablecimiento de las cosas

al estado que tenían antes del hecho, por sí misma, no ordena, bajo ninguna situación, que se trate como culpable al imputado o que a éste le corresponde probar su inocencia, tampoco releva a la parte acusadora de su deber de comprobar la comisión del delito y la responsabilidad penal del implicado, ni exime al juzgador de su obligación de valorar debidamente las pruebas de cargo y cerciorarse de que sean suficientes para comprobar la responsabilidad del quejoso más allá de toda duda razonable" (párr. 40).

"En consecuencia, [...] el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales deviene constitucional, al no transgredir el derecho humano de presunción de inocencia [...]" (párr. 41).

Decisión

La Suprema Corte confirmó la validez constitucional del artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales, al no transgredir el derecho humano de presunción de inocencia. En atención a ello, decidió confirmar la sentencia reclamada en la materia de revisión, y negar el amparo y protección de la justicia de la unión.

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 217/2022, 1 de febrero de 2023²⁶

Hechos del Caso

El 9 de marzo de 2018, un hombre presentó un escrito ante la Fiscalía General del Estado de Nayarit, en su carácter de apoderado legal y accionista mayoritario de la empresa. En este escrito denunció que se había enterado de que el 4 octubre de 2017 la empresa celebró una asamblea general ordinaria de accionistas en la que fue removido el administrador único. El apoderado legal señaló que la asamblea se realizó con el fin de apropiarse ilegalmente del control corporativo de la sociedad mercantil y sus activos, que no se cumplieron los requisitos legales para convocarla y que se simuló el aumento del capital de la sociedad con el propósito de que algunos accionistas dejaran de ser minoría.

La Fiscalía de Nayarit abrió una carpeta de investigación el mismo día en que recibió la denuncia. Posteriormente, el 27 de marzo del mismo año el asesor jurídico de la empresa solicitó al Ministerio Público que presentara una solicitud de audiencia ante el juzgado de control, con el fin de discutir el otorgamiento de las medidas provisionales previstas en el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

En respuesta a la petición, a finales de abril de 2018 el juez de control adscrito al Juzgado de Primera Instancia del Sistema Penal Acusatorio y Oral con sede en Tepic, Nayarit, celebró una audiencia en la que concedió las siguientes medidas de restablecimiento provisional: i) dejar sin efectos o suspender de manera provisional los acuerdos adoptados en la asamblea del 4 de octubre de 2017; ii) el administrador general único y el director general designado en la asamblea debían abstenerse de ejercer el cargo; iii) de manera provisional la administración de la sociedad mercantil se quedaba a cargo de la persona que fue removida en la asamblea del 4 de octubre; iv) la participación o tenencia accionaria debía permanecer en el estado en que se encontraba antes de la asamblea; v) el comité técnico de un fideicomiso en el que la empresa participaba como fideicomitente y fideicomisaria debía ser representado por las personas que ocupaban el cargo antes

²⁶ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

de la asamblea, y vi) cualquier institución de crédito debía abstenerse de reconocer como administrador único a la persona designada en la asamblea celebrada el 4 de octubre.

El 31 de mayo de 2018, el juez de control envió un exhorto al juzgado en turno del Sistema Penal Acusatorio y Oral con sede en Villa de Reyes, San Luis Potosí, para que ejecutara las medidas provisionales que concedió a favor de la presunta víctima.

La persona que fue nombrada como administradora única de la empresa en la asamblea del 4 de octubre de 2017 y apoderada general para pleitos y cobranzas, presentó una demanda de amparo en contra de los actos de diversas autoridades. Entre las autoridades señaladas como responsables se encontraba el Juzgado de Primera Instancia del Sistema Penal Acusatorio y Oral con sede en Tepic, Nayarit, por imponer las medidas provisionales, así como el presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el Congreso de la Unión por su participación en el proceso legislativo en el que se aprobó el artículo 111 del CNPP.

La resolución de este amparo indirecto le correspondió, por turno, al Juzgado Segundo de Distrito en San Luis Potosí. Al advertir que en la demanda de amparo se reclamaban actos y omisiones de naturaleza mercantil y penal, el juez decidió separar los procedimientos de amparo. En consecuencia, remitió el asunto a la oficina de correspondencia común de los juzgados de distrito en San Luis Potosí, para que conocieran de los actos reclamados en materia mercantil. Y respecto a los actos de naturaleza penal, desechó parcialmente la demanda y comenzó el trámite del amparo únicamente en lo relativo a la orden y ejecución de las medidas provisionales concedidas por el Juzgado de Primera Instancia del Sistema Penal Acusatorio y Oral con sede en Tepic, Nayarit.

Después de dos ampliaciones, el argumento central de la demanda de amparo indirecto fue la inconstitucionalidad del artículo 111 del CNPP, por transgredir las garantías de legalidad y seguridad jurídica previstas en los artículos 14 y 16 de la Constitución federal. La persona nombrada como administradora única de la empresa en la asamblea del 4 de octubre de 2017 señaló en su demanda que al otorgar a las presuntas víctimas del delito el derecho a solicitar la restitución provisional de bienes u objetos, o bien el restablecimiento de las cosas al estado que tenían antes del hecho delictivo, no consideró los efectos que tendría el otorgamiento de estas medidas en los derechos de terceras personas. Además, el legislativo omitió establecer si era necesario escuchar a la contraparte de la víctima antes de conceder la medida provisional, lo que lo dejaba en estado de indefensión.

Al analizar los argumentos sobre la inconstitucionalidad del artículo 111 del CNPP, el juez determinó que eran infundados por dos razones; primero, porque las medidas contempladas en el artículo tienen carácter provisional, lo que implica que si durante el proceso penal se determinaba que no existió delito alguno, quedarían sin efecto y los derechos de la persona imputada serían restituidos.

En segundo lugar, el juez consideró que si bien el artículo reclamado no establece de forma explícita la obligación de dar intervención a las personas inculpadas antes de decidir sobre la procedencia de las medidas provisionales solicitadas por la presunta víctima, esta disposición se encuentra inmersa en un sistema acusatorio y oral, regido por el principio de contradicción previsto en el artículo 20 constitucional. De manera que la correcta conducción del proceso penal obliga a la persona juzgadora a escuchar por

igual a las partes involucradas, lo que implica darle intervención a las personas inculpadas cuando deba resolver sobre la imposición de las medidas provisionales establecidas en el artículo 111 del CNPP.

Considerando lo anterior, el juzgado segundo de distrito en San Luis Potosí concedió el amparo para que, entre otros efectos, el juez de primera instancia de sistema penal acusatorio y oral con sede en Tepic, Nayarit, ordenara la reposición del procedimiento a fin de citar a la parte imputada para que se pronunciara sobre la solicitud de medidas provisionales solicitada por la presunta víctima. Y después de escuchar a ambas partes, resolviera con libertad de jurisdicción sobre la procedencia de las medidas.

Inconforme con la sentencia, la representante de la empresa interpuso un recurso de revisión, éste fue admitido por el Tribunal Colegiado en Materia Penal de Noveno Circuito. Considerando la relevancia del asunto, los magistrados que integran el tribunal decidieron remitirlo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que se pronunciara sobre la constitucionalidad del artículo 111 del CNPP.

La presidencia de la Suprema Corte admitió el amparo en revisión y lo turnó a la Primera Sala para su resolución.

Problema jurídico planteado

¿El artículo 111 del Código de Procedimientos Penales, en la porción normativa referente a la medida provisional de restablecimiento de las cosas al estado que tenían antes del hecho delictivo, vulnera los principios de seguridad jurídica, inmediación, contradicción e igualdad procesal?

Criterio de la Suprema Corte

El artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales no trastoca los principios de seguridad jurídica, inmediación, contradicción e igualdad procesal porque el derecho que reconoce a favor de la víctima para solicitar las medidas provisionales necesariamente debe ser entendida en sintonía con los principios y lineamientos del sistema penal acusatorio, establecidos en el artículo 20 constitucional y sus relativos en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Por tanto, es necesario que la decisión judicial sobre la medida provisional que se establece en artículo 111 del Código Nacional se tome en el marco de una audiencia en la que se encuentren todas las partes cuyos intereses se puedan ver afectados con motivo de la resolución, siempre y cuando lo permita cada caso concreto.

Justificación del criterio

"[...] la correspondiente porción normativa del artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que se aplicó en perjuicio del quejoso y recurrente, no adolece de vicio alguno de inseguridad jurídica, pues su contenido es suficientemente claro, toda vez que proporciona los elementos necesarios para que sus destinatarios conozcan y entiendan su alcance y consecuencias legales, a efecto de que no se ubiquen en estado de indefensión. [...].

Con lo anterior, no se soslaya que dicho precepto legal, en los términos que lo señaló el quejoso y recurrente, no establece de forma expresa que los inculpados puedan tener intervención en la correspondiente audiencia que se fije, a efecto de que se les brinde la oportunidad de defender en ella sus intereses.

Sin embargo, ello no implica que por esa circunstancia se vulnere causalmente el principio de contradicción que rige el proceso penal acusatorio y oral, como expresamente lo consideró el quejoso y recurrente; o bien, los principios de intermediación y de igualdad procesal [...]" (pág. 42)

"[...] como consecuencia del principio de igualdad procesal, las partes deben tener los mismos derechos e idénticas expectativas, posibilidades y cargas procesales; lo que implica el respeto a los principios de intermediación y contradicción, a efecto de garantiza su derecho de acceso a la justicia en condiciones de plena igualdad, que les permite alegar y probar lo que estimen conveniente para alcanzar una solución justa de la controversia.

En ese orden de ideas, cabe destacar que en el párrafo segundo, del artículo 1o. de la Constitución Federal, se establecen dos instrumentos hermenéuticos, que resultan obligatorios para todas las autoridades del Estado mexicano, y fundamentales para la interpretación de las normas de derechos humanos, que son el principio pro persona y la interpretación conforme.

Con relación a ellos, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el Expediente Varios 912/2010, desarrolló su contenido a partir del deber de todos los jueces del Estado mexicano de realizar un control de constitucionalidad y convencionalidad ex officio, a efecto de identificar los derechos más favorecedores y que procuren la protección más intensa para la persona" (pág. 43)

"[...] cualquier actuación que trascienda a la esfera de derechos de las personas justiciables, necesariamente debe desarrollarse en pleno apego a los principios que rigen el sistema penal acusatorio y oral, salvo que se actualice alguna de las excepciones previstas legalmente; en este caso, respecto de los principios de contradicción e intermediación" (pág. 45).

"[...]se concluye que el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales, contrario a lo que estimó el quejoso y recurrente, no trastoca los principios de intermediación, contradicción e igualdad procesal, porque la prerrogativa que ofrece a la víctima para solicitar las correspondientes medidas provisionales, necesariamente debe ser entendida en sintonía con los principios del sistema procesal penal acusatorio. Lo que exige que cualquier decisión que se adopte y pueda trascender a los derechos de las partes, debe ser decidida en audiencia, en cumplimiento a todas las formalidades esenciales que la rigen.

Esto es, la porción normativa impugnada, resulta constitucional, sólo si se interpreta de manera conforme con los lineamientos y principios que se establecen en el artículo 20 constitucional, y sus relativos en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Consecuentemente, es necesario que la decisión judicial sobre la medida provisional que se establece en el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales, se asuma dentro de una audiencia en la que se encuentren todas las partes cuyos intereses se puedan ver afectados con motivo de la respectiva resolución; ello, siempre y cuando lo permita cada caso concreto" (pág. 48).

Decisión

La Primera Sala confirmó la sentencia recurrida, aunque por razones diversas a las asumidas por la autoridad de amparo en primera instancia, sin amparar ni proteger al quejoso en contra del artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Razones similares en AR 975/2019 y AR 217/2022

Hechos del caso

El 26 de noviembre de 2018, en Jalisco, un hombre presentó una denuncia ante el Ministerio Público en contra de quienes resultaran responsables por el delito de despojo, respecto de un predio rústico que, de acuerdo con las pruebas presentadas, adquirió por compra-venta el 22 de diciembre de 2016 y estaba siendo ocupado por personas sin su autorización. Aunado a la denuncia, el hombre solicitó una audiencia de tutela de derechos a fin de que se le restituyera en el goce de la posesión del predio rústico.

En la audiencia correspondiente, la persona juzgadora que conoció del caso dictó una resolución en la que decretó la restitución provisional a favor del hombre respecto del inmueble materia del delito. Al considerarse afectadas con esta decisión, dos personas, una empresa y una sociedad anónima que se denominaban poseedoras del predio en cuestión, en calidad de terceros interesados, presentaron distintas demandas de amparo indirecto, éstas fueron sobreseídas o desechadas por los respectivos juzgados de distrito que conocieron de los asuntos.

Por su parte, el hombre solicitó la acumulación de los juicios de amparo indirecto presentados, la cual fue confirmada por un juez de distrito, quien resolvió, entre otras cosas, negar el amparo a los terceros interesados y ordenar la restitución provisional del predio a favor del hombre.

En desacuerdo con esta decisión, algunos de los terceros interesados presentaron un recurso de revisión. El tribunal colegiado que conoció del asunto determinó remitir el asunto a la Suprema Corte para que reasumiera su competencia originaria y se pronunciara respecto de la constitucionalidad del artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Problema jurídico planteado

¿El artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales es contrario al principio de seguridad jurídica contenido en la Constitución federal?

Criterio de la Suprema Corte

El artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales no resulta contrario al principio de seguridad jurídica contenido en el artículo 16 constitucional. La medida cautelar establecida en el artículo 111 del código referido tiene como base la existencia de un probable hecho delictivo que anteriormente haya sido verificado a través de los medios de prueba correspondientes a la fase procesal de que se trate. Además, la normativa proporciona los elementos necesarios para que sus destinatarios conozcan y entiendan su

²⁷ Mayoría de cuatro votos, con el voto particular del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

alcance y consecuencias legales, a efecto de que no se ubiquen en estado de indefensión frente al ordenamiento jurídico.

Justificación del criterio

"[E]l principio de seguridad jurídica inmerso en el artículo 16 constitucional, es la base sobre la que descansa el sistema jurídico mexicano, de manera que lo que tutela es que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión" (párr. 62).

"En ese sentido, el contenido esencial de dicho principio radica en 'saber a qué atenerse' respecto de la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad" (párr. 63).

Ahora bien, "el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales establece:

Artículo 111. Restablecimiento de las cosas al estado previo.

En cualquier estado del procedimiento, la víctima u ofendido podrá solicitar al Órgano jurisdiccional, ordene como medida provisional, cuando la naturaleza del hecho lo permita, la restitución de sus bienes, objetos, instrumentos o productos del delito, o la reposición o restablecimiento de las cosas al estado que tenían antes del hecho, siempre que haya suficientes elementos para decidirlo" (párr. 64).

"Este precepto establece un mecanismo o medida de carácter provisional, que parte de la premisa de que se ha cometido un hecho delictivo, y que se puede acreditar bajo un determinado estándar probatorio respecto del cual el Juez de Control deberá cerciorarse se cumpla, a fin de poder emitir la referida medida, así como se puede observar que el legislador estableció un marco que impide el abuso de la identificada facultad, esto es, que evita que se puedan presentar situaciones ajenas a la materia penal" (párr. 65).

"Ahora bien, en el Amparo en Revisión 217/2022, esta Primera Sala determinó que el restablecimiento de las cosas al estado que tenían antes del hecho delictivo, es un derecho procesal de las víctimas u ofendidos de un delito que, a través de una interpretación extensiva, encuentra anclaje en la fracción VI, del apartado C, del artículo 20 de la Constitución Federal, que establece el derecho de las víctimas a solicitar medidas cautelares y providencias para la protección y restitución de sus derechos" (párr. 66).

Lo anterior, "con la precisión que la Constitución Federal no establece un momento determinado para la utilización de estos mecanismos, es decir, que deban ser procedentes antes o después de la formulación de imputación o la emisión del auto de vinculación a proceso. Por el contrario, su concreción se deja al arbitrio del legislador ordinario, siempre que no se vulnere la integridad del texto o los principios constitucionales" (párr. 68).

"De esta manera, la determinación del marco temporal y requisitos para el ejercicio del derecho de las víctimas a solicitar medidas cautelares y providencias para la protección y restitución de sus derechos, es un aspecto que el legislador debe realizar en ejercicio de la facultad exclusiva para legislar en materia procesal penal, en términos del inciso c) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal, que se materializa en el Código Nacional de Procedimientos Penales" (párr. 69).

Dicho esto, "el **primer elemento** del precepto normativo en estudio se refiere al momento en el cual se torna procesal y jurídicamente viable el ejercicio de esta prerrogativa. Al efecto, el texto normativo establece la posibilidad de hacerlo *'en cualquier estado del procedimiento'*" (párr. 70).

"En lo que concierne al ejercicio del derecho previsto en el artículo 111 del Código adjetivo, en los Amparos en Revisión 975/2019 y 217/2022, esta Primera Sala razonó que la circunstancia que la medida debiera solicitarse ante el órgano jurisdiccional, conducía a sostener que este derecho únicamente podía ser ejercido *'en alguna de las etapas que dirige un juez, sea de control o de juicio oral'*, siempre que el proceso se encontrara en trámite y aún no se hubiera dictado sentencia definitiva, situación que igualmente encuentra sustento en las condicionantes que se prevén en el precepto impugnado" (párr. 74).

"En otras palabras, esto significa que el derecho a solicitar la citada medida no se puede ejercer durante la etapa de investigación inicial, en virtud de que esa fase procedimental se caracteriza por estar bajo la rectoría del Ministerio Público; y será hasta que se judicialice la carpeta de investigación" (párr. 75).

"**En segundo término**, el precepto normativo en estudio alude a los sujetos procesalmente legitimados para demandar esta medida de restablecimiento y, al efecto, establece que se trata de un mecanismo cuyo ejercicio se encuentra legalmente reservado a quienes tienen carácter de víctima u ofendido en el procedimiento penal" (párr. 77).

"Situación que [...] resulta acorde con el artículo 20, Apartado C, fracción IV de la Constitución y el artículo 108 del Código Nacional de Procedimientos Penales [...]" (párr. 78).

"En el entendido que el precepto normativo en cita, únicamente confiere a estos sujetos procesales la legitimación procesal activa para solicitar la celebración de la correspondiente audiencia para la restitución de sus bienes, objetos, instrumentos o productos del delito, o bien la reposición o restablecimiento de las cosas al estado que tenían antes del hecho" (párr. 79).

"Luego, el **tercer elemento** lo constituyen propiamente los alcances de la medida provisional, esto es, la restitución de sus bienes, objetos, instrumentos o productos del delito, o bien, la reposición o restablecimiento de las cosas al estado que tenían antes del hecho" (párr. 80).

"De esto último, se desprende que los vocablos reponer y restablecer, en los términos que describen la medida provisional a que se refiere el artículo tildado de inconstitucional, se refieren a volver las cosas al estado que tenían antes del hecho delictivo, es decir, del acontecimiento fáctico cuya reconstrucción se busca a través del procedimiento penal" (párr. 85).

"El **cuarto elemento** se integra de las condicionantes o requisitos necesarios para estar en posibilidad de otorgar la medida provisional indicada. Se exige, por un lado, que la naturaleza del hecho delictivo lo permita y, por otro, que haya suficientes elementos para decidir sobre su otorgamiento" (párr. 88).

Al respecto y "considerando los estándares probatorios que se desprenden del texto constitucional y legal en materia procesal penal, de una interpretación sistemática entre los elementos del precepto impugnado y los pronunciamientos que esta Suprema Corte ha realizado en la materia, se arriba al convencimiento

que el estándar probatorio a que se refiere la última porción del precepto normativo en estudio, es equivalente al que se exige para efectos de solicitar cualquiera de las formas de conducción del imputado al proceso" (párr. 104).

"Conclusión que encuentra sustento [...] con lo decidido en los Amparos en Revisión 975/2019 y 217/2022, en que esta Primera Sala determinó que dicha medida provisional puede solicitarse en cualquier etapa dirigida por el órgano jurisdiccional. Lo que significa que la autoridad ministerial ha judicializado la carpeta de investigación, en razón de la existencia de elementos suficientes para solicitar cualquiera de las referidas formas de conducción al proceso y formular imputación" (párr. 105).

"Corolario de lo anterior, el artículo 111 del Código adjetivo exige que se acredite, bajo el identificado estándar probatorio, tanto la existencia del hecho delictivo, como la probable intervención del imputado en su comisión. De este modo, se puede establecer que el hecho delictivo incide en forma relevante en la resolución de la medida provisional" (párr. 106).

"De conformidad con lo antes expuesto, el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales, proporciona los elementos necesarios para que sus destinatarios conozcan y entiendan su alcance, y consecuencias legales, a efecto de que no se ubiquen en estado de indefensión frente al ordenamiento jurídico" (párr. 107).

"Conclusión a la que se arriba, porque la medida provisional a que se refiere el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales es de naturaleza jurídico penal, y necesariamente debe leerse en función de la existencia probable de un hecho delictivo, cuyo esclarecimiento precisamente será materia del proceso penal" (párr. 109).

"Entonces, el elemento *sine qua non* que detona el derecho procesal instituido en favor de las víctimas u ofendidos, es la existencia de un **hecho delictivo**, con el estándar de prueba que se exija de acuerdo a la fase procesal de que se trate, pero que necesariamente será posterior a la judicialización de la carpeta de investigación" (párr. 110).

"Así, es claro que el aspecto material de la medida a que se refiere el artículo 111 del ordenamiento procesal en cita, gira en torno a la restitución de bienes o la devolución a una situación anterior a la comisión del hecho delictivo; sin embargo, esta será posible únicamente cuando exista un mínimo de certeza jurídica sobre la titularidad del derecho subjetivo relativo a los bienes o a la situación jurídica anterior al probable hecho delictivo; lo cual será valorado por el Juez de Control en audiencia" (párr. 111).

"De lo expresado, esta Primera Sala concluye que la medida provisional prevista en el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales, no es violatorio del principio de seguridad jurídica en los términos en los que está planteado" (párr. 112).

Decisión

La Suprema Corte confirmó la sentencia reclamada y negó el amparo a los recurrentes respecto al reclamo de la inconstitucionalidad del artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Finalmente, reservó jurisdicción al tribunal colegiado respecto de los temas de legalidad que subsistían.

2.2 Procedencia del juicio de amparo en contra del otorgamiento de medidas provisionales

SCJN, Primera Sala, Contradicción de Criterios 35/2022, 22 de febrero de 2023²⁸

Hechos del caso

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción entre los criterios sostenidos, por una parte, por el Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito y, por la otra, el Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito y el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

El criterio del Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito (Aguascalientes) proviene de un recurso de revisión interpuesto por una sociedad anónima en contra de la sentencia de amparo dictada por un juzgado de distrito. En la demanda de amparo la sociedad anónima se conformó porque un juzgado de control penal se negó a concederle la medida provisional de restitución de un bien inmueble. No obstante, el juzgado de distrito declaró el sobreseimiento del amparo con el argumento de que la sociedad anónima no cumplió con el principio de definitividad al no haber agotado el recurso de apelación, conforme a lo establecido por el artículo 467 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Al resolver el recurso de revisión, el Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito señaló que la restitución provisional de un inmueble constituye una medida precautoria o cautelar que debe ser considerada como un acto de ejecución irreparable respecto del cual procede el juicio de amparo indirecto sólo después de haberse agotado el recurso de apelación. Al respecto, el Tribunal señaló que si bien el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales hace referencia a la figura jurídica de medidas provisionales, esto no implica que pertenezcan a una categoría distinta a la de las providencias precautorias o las medidas cautelares. Por tanto, en este caso era necesario que se agotara el recurso de apelación antes de acudir al amparo.

Por su parte, el Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito (Coahuila) conoció de un recurso de revisión interpuesto por una persona a la que un juzgado penal ordenó entregar un bien inmueble que se encontraba en su posesión, como una de las medidas previstas en el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales. En contra de esta decisión, la persona afectada interpuso un juicio de amparo indirecto, que fue sobreseído por el juzgado de distrito al considerar que primero debió haber agotado el recurso de apelación.

En su sentencia, el Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito sostuvo que tanto el recurso de apelación como el recurso de revocación eran inaplicables para combatir el otorgamiento de la medida de restitución de bien inmueble, ordenada con fundamento en el artículo 111 del Código Nacional

²⁸ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortíz Mena.

de Procedimientos Penales. A juicio del Tribunal, la restitución provisional de un bien inmueble no forma parte de las providencias precautorias contempladas en artículo 138 del Código Nacional y tampoco puede ser considerada como una medida precautoria de las previstas en el artículo 155 del Código. Además, el Tribunal consideró que la norma penal no prevé un medio ordinario de defensa para combatir la medida de restitución de un bien inmueble, por lo que el juicio de amparo indirecto era procedente.

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito (Veracruz) estableció el mismo criterio al resolver una revisión de amparo en contra de la sentencia de un juzgado de distrito que sobreseyó una demanda en contra de la orden de un juez de control y juicio oral en materia penal que declaró improcedente la restitución provisional de un bien inmueble, por considerar que no se cumplía con el principio de definitividad. Al igual que el Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Octavo Circuito, el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito sostuvo que esta medida tiene una naturaleza distinta a las providencias precautorias y las medidas cautelares, por lo cual el Código Nacional de Procedimientos Penales no contempla de manera expresa un medio de impugnación para reclamar actos de autoridad que concedan o nieguen la restitución provisional de un inmueble.

El cuarto criterio fue establecido por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito (Quintana Roo), en la sentencia correspondiente a la queja 4/2020. El Tribunal también consideró que la restitución del bien inmueble objeto del delito es una medida provisional que difiere en su naturaleza de las providencias precautorias y las medidas cautelares, por esta razón, los recursos de apelación y revocación no son aplicables a los actos de autoridad relacionados con la restitución de un bien inmueble. En consecuencia, el amparo indirecto resulta procedente.

Finalmente, al resolver un amparo en revisión, el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito (Ciudad de México) también señaló que la medida de restitución prevista por el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales es una figura procesal diversa a las medidas cautelares previstas en los artículos 153 y 155 del mismo ordenamiento. De esta manera, el Octavo Tribunal resolvió que el artículo 467 del Código Nacional de Procedimientos Penales no prevé expresamente la procedencia del recurso de apelación en contra de la medida de restitución establecida en el diverso artículo 111 de dicha norma adjetiva y, por esa razón, no es aplicable el principio de definitividad.

Al identificar que existía una contradicción entre el criterio del Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito y los otros cuatro tribunales de circuito, un magistrado que integraba uno de los tribunales denunció esta situación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El asunto fue admitido por la presidencia de la Suprema Corte y enviado a la Primera Sala para su resolución.

Problema jurídico planteado

Para combatir vía amparo indirecto una determinación relativa a la medida provisional de restitución de bienes inmuebles objeto de delito, establecida en el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales, ¿es necesario agotar algún recurso ordinario contenido en el mismo código atendiendo al principio de definitividad?

Criterio de la Suprema Corte

No es necesario agotar algún medio de impugnación ordinario previsto en el Código Nacional de Procedimientos Penales como condición para promover un juicio de amparo indirecto en contra de la resolución que concierne a la medida provisional de restitución de bienes objeto del delito, prevista por el artículo 111 del CNPP.

Justificación del criterio

"Para resolver la cuestión identificada como punto de toque, primero debemos retomar el criterio que esta Sala ya ha establecido en relación con la medida restitutoria bajo análisis. En ese sentido, el primer precedente obligado y que, en realidad, determina nuestra resolución es el amparo en revisión 975/2019" (pág. 18).

"Ahora bien, lo que destaca para la presente resolución es que, en ese mismo amparo en revisión, en el apartado relativo a la procedencia, la Sala se encontró en la necesidad de analizar la firmeza de la procedencia del amparo indirecto. Y, para ello, consideró que no se actualizaba la obligación de agotar algún recurso en contra de la medida restitutoria prevista en el artículo 111 del mismo ordenamiento. En particular, a juicio de la Sala, esta medida no comparte la naturaleza de las medidas cautelares o providencias precautorias a las que alude el artículo 467 del mismo Código y que enumera el tipo de resoluciones que admiten apelación" (pág. 19).

"[...] La conclusión es clara: la parte quejosa no tiene la obligación de agotar un recurso que no ha sido explícitamente previsto para un tipo de medida provisionalmente restitutoria como la que está prevista en el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales y sobre la que versa esta contradicción de tesis. Esto se debe a que tal resolución no es automáticamente equiparable a una medida cautelar o a una providencia precautoria [...]" (pág. 21).

"Al resolver la contradicción de tesis 142/2002-PS18, esta Primera Sala determinó que la medida provisional de restitución de un inmueble, materia del delito de despojo en favor del ofendido, se ubica dentro del concepto de acto de ejecución irreparable, pues afecta de manera directa e inmediata derechos sustantivos del inculpado poseedor del mismo, en tanto le priva de la facultad de usarlo y disfrutarlo durante todo el tiempo que dure el proceso, lo cual no sería susceptible de reparación. A partir de esta premisa, se concluyó que estas determinaciones pueden ser impugnadas a través del juicio de amparo" (pág. 24).

"[...] En términos del artículo 61, fracción XVIII, último párrafo, de la Ley de Amparo, la exigencia de agotar recursos ordinarios, antes de acudir al juicio de amparo, sólo puede operar en aquellos casos en los que, tanto la parte quejosa como el órgano aplicador de las normas adjetivas ordinarias, no se ven en la necesidad de realizar un ejercicio interpretativo 'adicional' (demasiado sofisticado o complejo) para tener la certeza de que, efectivamente, procede un medio de control ordinario. En el caso, se necesitaría un razonamiento analógico de relativa complejidad para caracterizar la medida provisional prevista en el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales como una figura asimilable

a una providencia precautoria o a una medida cautelar, por ser supuestos explícitamente susceptibles de apelación. [...].

[...] Exigir a la parte quejosa la realización de ese ejercicio interpretativo resultaría en un obstáculo procesal injustificado e incompatible con lo dispuesto en el artículo 61, fracción XVIII, último párrafo, de la Ley de Amparo, el cual pretende hacer del juicio de amparo un medio de control accesible y efectivo.[...]" (pág. 29).

Decisión

La Suprema Corte consideró que sí existió la contradicción de tesis denunciada, por lo que debían prevalecer, con carácter de jurisprudencia, los criterios sustentados por la Primera Sala en términos de la tesis: JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN SOBRE LA MEDIDA PROVISIONAL DE RESTITUCIÓN DE BIENES INMUEBLES OBJETO DE DELITO, SIN NECESIDAD DE AGOTAR ALGÚN RECURSO ORDINARIO PREVISTO EN EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

Consideraciones finales

La instalación del sistema penal acusatorio, a partir de la reforma constitucional de 2008, trajo implícita una serie de transformaciones normativas e institucionales. Entre estos cambios se encuentra el modelo de medidas cautelares, previsto en el capítulo IV de Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP). Como señala Adrián de la Garza, el análisis de las medidas cautelares se ha enfocado en el uso de la prisión preventiva, pero el Código Nacional prevé un amplio catálogo de medidas cuya solicitud y ejecución tiene implicaciones prácticas que "van desde el desarrollo de competencias específicas en los operadores del sistema, hasta el diseño de políticas públicas enfocadas a su adecuado cumplimiento".²⁹

En este cuaderno de jurisprudencia se pueden identificar algunos de los problemas que en la práctica han enfrentado las personas que operan el sistema de justicia en relación con las medidas cautelares. La Suprema Corte ha validado a través de sus precedentes la constitucionalidad de las medidas de internamiento preventivo³⁰ y resguardo domiciliario,³¹ estableciendo condiciones para que las personas juzgadas de control puedan imponerlas. Por ejemplo, en el amparo en revisión 13/2019 la Primera Sala resolvió que para fijar el monto de la medida cautelar de garantía económica se debe valorar la capacidad económica de la persona inculpada, porque el propósito final es garantizar que comparezca en el juicio. Asimismo, el Pleno ha reconocido que las personas civiles pueden ser garantes económicos de militares sujetos a un proceso penal, aun de índole castrense.³²

También se ha cuestionado la constitucionalidad del artículo 153 del CNPP por no establecer un plazo para la imposición de las medidas cautelares, lo que la Suprema Corte ha declarado infundado al considerar que no se trata una sanción, sino de instrumentos procesales "supeditados a un proceso penal que persigue

²⁹ De la Garza Santos, Adrián Emilio, "Reflexiones sobre las medidas cautelares en el nuevo sistema penal acusatorio", *Nova Iustitia. Revista digital de la reforma penal*, año II, núm. 5, noviembre, 2013, págs. 266-282.

³⁰ Acción de Inconstitucionalidad 60/2016.

³¹ Acción de Inconstitucionalidad 60/2016; Acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014.

³² Acción de Inconstitucionalidad 46/2016.

fines específicos... por lo que su dictado y temporalidad están sujetos a la formulación de la imputación o vinculación al proceso penal y a la persecución de estos fines".³³

La Suprema Corte ha señalado que la imposición de las medidas cautelares es una facultad exclusiva de los juzgados de control,³⁴ y es constitucionalmente válido que la persona juzgadora dicte una o varias medidas distintas a las que le solicitaron las partes, siempre y cuando no sean más graves y las partes hayan tenido oportunidad de plantear sus pretensiones, en respeto al principio de contradicción.³⁵ En materia del juicio de amparo, si bien por regla general no procede la suspensión de la ejecución de una técnica de investigación o medida cautelar, la persona juzgadora debe evaluar caso por caso si existe una causa de excepción que justifican conceder la suspensión.³⁶

Por otra parte, la Corte ha desarrollado una línea jurisprudencial que reconoce consistentemente la constitucionalidad de las medidas provisionales previstas en el artículo 111 del CNPP. Aunque la naturaleza de estas medidas es distinta a las cautelares, comparten características, como la temporalidad, y tampoco deben ser consideradas como sanciones adelantadas, porque no transgreden los derechos a la presunción de inocencia,³⁷ la seguridad jurídica³⁸ y el principio de contradicción.³⁹

Finalmente, la Primera Sala ha establecido un criterio particularmente relevante sobre la procedencia del juicio de amparo indirecto en contra del otorgamiento de una medida provisional en el marco de un proceso penal, ya que las personas no están obligadas a agotar los recursos ordinarios previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales. Esto es así porque la norma procesal no establece explícitamente qué recurso deben interponer las personas afectadas con la imposición de la medida provisional antes de acudir al amparo y, en atención al principio *pro persona*, no se les debe exigir que realicen una interpretación del Código para identificar cuál sería la vía ordinaria.

³³ Acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014.

³⁴ Amparo en Revisión 1214/2016.

³⁵ Amparo en revisión 125/2022.

³⁶ Acción de Inconstitucionalidad 62/2016.

³⁷ Amparo en Revisión 975/2019.

³⁸ Amparo en Revisión, 217/2022.

³⁹ Amparo en Revisión, 512/2022.

Anexo 1. Glosario de sentencias

No.	TIPO DE ASUNTO	EXPEDIENTE	FECHA DE RESOLUCIÓN	TEMA(S)	SUBTEMA(S)
1.	AI	60/2016	09/05/2017	Medidas cautelares	Constitucionalidad de las medidas cautelares
2.	AI	2/2015	16/05/2017	Medidas cautelares	Competencia para legislar en materia de medidas cautelares
3.	AI	62/2016	16/07/2017	Medidas cautelares	Procedencia del juicio de amparo en contra de la imposición de medidas cautelares
4.	AR	1214/2016	04/10/2017	Medidas cautelares	Competencia para imponer medidas cautelares
5.	AI	10/2014	22/03/2018	Medidas cautelares	Constitucionalidad de las medidas cautelares
6.	AI	110/2014	05/06/2018	Medidas cautelares	Competencia para legislar en materia de medidas cautelares
7.	AR	191/2018	03/10/2018	Medidas cautelares	Modificación de las medidas cautelares
8.	AI	8/2015	12/03/2019	Medidas cautelares	Constitucionalidad de las medidas cautelares
9.	AR	13/2019	21/11/2019	Medidas cautelares	Requisitos de procedencia de las medidas cautelares
10.	AI	45/2019	02/06/2020	Medidas cautelares	Competencia para legislar en materia de medidas cautelares
11.	AR	975/2019	10/06/2020	Medidas provisionales	Constitucionalidad de las medidas provisionales
12.	AR	223/2020	21/10/2020	Medidas provisionales	Constitucionalidad de las medidas provisionales
13.	AR	160/2021	29/09/2021	Medidas cautelares	Requisitos de procedencia de las medidas cautelares

14.	AR	<u>470/2021</u>	11/05/2022	Medidas cautelares	Constitucionalidad de las medidas cautelares
15.	AR	<u>125/2022</u>	11/01/2023	Medidas cautelares	Modificación de las medidas cautelares
16.	AR	<u>395/2022</u>	25/01/2023	Medidas provisionales	Constitucionalidad de las medidas provisionales
17.	AR	<u>217/2022</u>	01/02/2023	Medidas provisionales	Constitucionalidad de las medidas provisionales
18.	CT	<u>35/2022</u>	22/02/2023	Medidas provisionales	Procedencia del juicio de amparo en contra del otorgamiento de medidas provisionales
19.	AR	<u>540/2022</u>	15/03/2023	Medidas provisionales	Constitucionalidad de las medidas provisionales
20.	AI	<u>46/2016</u>	17/04/2023	Medidas cautelares	Constitucionalidad de las medidas cautelares Requisitos de procedencia de las medidas cautelares
21.	AR	<u>512/2022</u>	07/06/2023	Medidas provisionales	Constitucionalidad de las medidas provisionales

Anexo 2. Tesis aisladas y de jurisprudencia

- AR 191/2018 1a. CCCXXIX/2018 (10a.). RECURSO DE APELACIÓN INTERPUESTO CONTRA LA RESOLUCIÓN EMITIDA A RAÍZ DE LA SOLICITUD DE REVISIÓN DE LA PRISIÓN PREVENTIVA EN PROCESOS PENALES MIXTOS. DEBE TRAMITARSE Y RESOLVERSE CONFORME A LAS REGLAS APLICABLES EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. Diciembre de 2018.
- AR 13/2019 1a. XXVI/2020 (10a.). PROVIDENCIA PRECAUTORIA. POR SU INDEPENDENCIA LÓGICA COMO FIGURA, LA CARENCIA DE RECURSOS ECONÓMICOS PARA GARANTIZAR LA REPARACIÓN DEL DAÑO NO JUSTIFICA LA IMPOSICIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES RESTRICTIVAS DE LA LIBERTAD. Octubre de 2020.
- 1a. XXVII/2020 (10a.). GARANTÍA ECONÓMICA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 155, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. SU FINALIDAD NO ES GARANTIZAR LA REPARACIÓN DEL DAÑO. Octubre de 2020.
- 1a. XXVIII/2020 (10a.). GARANTÍA ECONÓMICA. LA IMPOSIBILIDAD MATERIAL DE OFRECERLA NO JUSTIFICA LA IMPOSICIÓN DE LA PRISIÓN PREVENTIVA COMO MEDIDA PREFERENTE. Octubre de 2020.
- 1a. XLVII/2020 (10a.). GARANTÍA ECONÓMICA. FACTORES A CONSIDERAR AL FIJAR SU MONTO. Noviembre de 2020.
- CT 35/2022 1a./J. 71/2023 (11a.). JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN SOBRE LA MEDIDA PROVISIONAL DE RESTITUCIÓN DE BIENES INMUEBLES OBJETO DE DELITO, SIN NECESIDAD DE AGOTAR ALGÚN RECURSO ORDINARIO PREVISTO EN EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. Septiembre de 2023.
- AR 217/2022 1a./J. 4/2024 (11a.). DERECHO PROCESAL DE LA VÍCTIMA A SOLICITAR EL RESTABLECIMIENTO DE LAS COSAS AL ESTADO ANTERIOR AL HECHO DELICTIVO. EL ARTÍCULO 111 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES QUE ESTABLECE ESTA MEDIDA PROVISIONAL, INTERPRETADO DE MANERA CONFORME, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD PROCESAL, INMEDIACIÓN Y CONTRADICCIÓN, QUE RIGEN EL SISTEMA PROCESAL PENAL ACUSATORIO Y ORAL. Enero de 2024.
- 1a./J. 5/2024 (11a.). DERECHO PROCESAL DE LA VÍCTIMA A SOLICITAR EL RESTABLECIMIENTO DE LAS COSAS AL ESTADO ANTERIOR AL HECHO DELICTIVO. EL ARTÍCULO 111 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES QUE ESTABLECE ESTA MEDIDA PROVISIONAL, NO TRANSGREDE EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD JURÍDICA. Enero de 2024.

AR 125/2022

1a./J. 113/2024 (11a.). MEDIDAS CAUTELARES. LA FACULTAD QUE ESTABLECE EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 157 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, PARA QUE LA PERSONA JUZGADORA DE CONTROL IMPONGA UNA DIVERSA DE LA SOLICITADA POR LAS PARTES, SIN PETICIÓN EXPRESA NI DEBATE PARA ELLO, SIEMPRE QUE NO SEA MÁS GRAVE, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE CONTRADICCIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 20 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Junio de 2024.

La formación editorial de esta obra fue elaborada por la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis. Se utilizaron tipos Myriad Pro de 8, 9, 10, 11, 14 y 16 puntos. Octubre de 2024.

En este cuaderno de jurisprudencia se sistematizan los criterios que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto sobre las medidas cautelares y provisionales establecidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales. En específico, las medidas cautelares tienen por objetivo i) asegurar la presencia de la persona acusada en el procedimiento, ii) garantizar la seguridad de la víctima o del testigo o iii) evitar la obstaculización del procedimiento.

En atención a que se trata de medidas que restringen de forma temporal los derechos de las personas que se encuentran sujetas a un proceso penal, estas herramientas sólo pueden ser aplicadas en etapas específicas establecidas en la ley, es decir, una vez que se haya formulado la imputación o dictado el auto de vinculación a proceso. Además, la persona juzgadora de control —quien es la autoridad facultada para imponerlas— siempre debe cuidar que cumpla con los principios de proporcionalidad, idoneidad y mínima intervención, que deben estar justificados en la resolución de cada caso.

Por otra parte, las medidas provisionales pueden dictarse en cualquier estado del procedimiento, a solicitud de la víctima u ofendido para la restitución de sus bienes, objetos, instrumentos o productos del delito, o la reposición o restablecimiento de las cosas al estado que tenían antes del hecho delictivo. De esta manera, se logra conciliar no solamente los derechos de las víctimas, sino también los de las personas acusadas de cometer un delito, al establecer un estándar reforzado para la imposición de ambas clases de medidas.

Los criterios contenidos en el cuaderno abarcan las decisiones de la Suprema Corte que confirman la constitucionalidad de las medidas cautelares y provisionales, los requisitos de procedencia, los recursos que pueden presentarse en su contra, así como las posibles modificaciones que pueden concederse después de ser impuestas por las autoridades judiciales.

