

• enero • junio • 2026
• ISSN 2007-4700 • e-ISSN 3061-7324
• TERCERA ÉPOCA •

Revista

Penal

MÉXICO

28

Revista Penal México 28

• enero • junio 2026 •

e-ISSN: 3061-7324



Prisión preventiva oficiosa y crímenes de lesa humanidad

Responsabilidad penal internacional
de la judicatura mexicana

*Pre-Trial Detention and Crimes Against Humanity
International Criminal Responsibility from the Mexican Judiciary*

• **Roberto Martínez Anzures** •

M. Anzures Abogados

Prisión preventiva oficiosa y crímenes de lesa humanidad
Responsabilidad penal internacional de la judicatura mexicana

*Pre-Trial Detention and Crimes Against Humanity
International Criminal Responsibility from the Mexican Judiciary*

• Roberto Martínez Anzures • M. Anzures Abogados •

Fecha de recepción
06-06-2025

Fecha de aceptación
26-10-2025

Resumen

Este artículo demuestra que la prisión preventiva oficiosa (PPO) vigente en México, al imponerse de manera automática y masiva, satisface los elementos: objetivo, contextual y subjetivo del crimen de lesa humanidad previsto en el artículo “7.1 e)” del Estatuto de Roma. Tras analizar la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el bloque de convencionalidad y la doctrina de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se concluye que la PPO es una privación arbitraria de la libertad que forma parte de una política estatal sistemática. Finalmente, se proponen reformas constitucionales, legales y administrativas para armonizar el sistema procesal con los estándares internacionales.

Palabras clave

Prisión preventiva oficiosa; crímenes de lesa humanidad; Corte Penal Internacional; control de convencionalidad; responsabilidad judicial.

Abstract

This article demonstrates that Mexico’s automatic pre-trial detention regime—known as prisión preventiva oficiosa (PPO)—meets the objective, contextual and subjective elements of the crime against humanity of “imprisonment or other severe deprivation of physical liberty” under Article “7.1 (e)” of the Rome Statute. By examining Inter-American Court of Human Rights case-law, Mexico’s conventionality control doctrine and Supreme Court jurisprudence, the study finds that PPO constitutes an arbitrary deprivation of liberty embedded in a systematic State policy. The article closes with a set of constitutional, legislative and administrative reforms designed to realign Mexico’s procedural system with international standards and avert the opening of an *icc* preliminary examination.

Keywords

Automatic pre-trial detention; crimes against humanity; International Criminal Court; conventionality control; judicial liability.

Sumario

1. Introducción. 2. Marco conceptual y metodológico. 3. Marco normativo internacional. 4. Marco normativo mexicano. 5. Colisión normativa y control de convencionalidad. 6. La PPO como crimen de lesa humanidad: elementos objetivo, contextual y subjetivo. 7. Responsabilidad individual de los jueces y principio de complementariedad. 8. Propuestas de solución y ruta legislativa. 9. Conclusiones. 10. Referencias.

1. Introducción

La práctica de la prisión preventiva oficiosa (PPO) en México —impuesta de manera automática por mandato constitucional a personas imputadas a una lista cada vez más amplia de delitos— ha colocado al Estado en el centro de un conflicto normativo de gran calado. Entre 2023 y 2024, el 44 % de la población privada de libertad sin sentencia se encontraba sujeta a PPO, lo que equivale a más de 92 000 personas detenidas sin un examen judicial de necesidad o proporcionalidad, según el Censo Nacional de Sistema Penitenciario elaborado por el INEGI.¹ Paralelamente, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH) ha reiterado que la figura contraviene estándares internacionales de libertad personal y presunción de inocencia, al tiempo que alienta el uso masivo y discriminatorio del encarcelamiento preventivo.²

Las sentencias *Tzompaxtle Tecpile y otros vs. México* (2022) y *García Rodríguez y Alpízar Ortiz vs. México* (2023) de la Corte Interamericana de Derechos Humanos declararon inconvencional la PPO e impusieron al Estado la obligación de adecuar su marco normativo.³ Sin embargo, la reforma constitucional del 31 de diciembre de 2024 añadió al artículo 19, párrafo segundo, la instrucción de aplicar la medida “con estricta literalidad”, prohibiendo cualquier interpretación que la mitigue.⁴ Este choque frontal entre una disposición constitucional y la jurisprudencia interamericana plantea no sólo un

1 INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal y Estatales 2024*, Ciudad de México: INEGI, 2024, p. 38.

2 ACNUDH: Organización de las Naciones Unidas, *Observaciones sobre la prisión preventiva oficiosa en México*. Ciudad de México: ACNUDH,

2024. <https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2024/08/2024-08-Observaciones-sobre-la-Prision-Preventiva-Oficiosa.pdf> [Consulta: 27 abril 2025].

3 Corte IDH, *Caso Tzompaxtle Tecpile y otros vs. México*, “Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de noviembre de 2022”. https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_470_esp.pdf

4 Presidencia de la República, “Decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión preventiva oficiosa”, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 2024. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5746525&fecha=31/12/2024#gsc.tab=0

problema de jerarquía normativa interno —a la luz del artículo 1 constitucional y del bloque de convencionalidad—, sino también la posibilidad de activar la responsabilidad penal internacional de los operadores que continúen aplicando la PPO.

El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (CPI) tipifica como crimen de lesa humanidad la “encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional” cuando forma parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil.⁵ La hipótesis de que la imposición sistemática de la PPO constituya ese ataque —y de que los jueces mexicanos puedan ser individualmente imputados bajo los artículos 25 y 28 del Estatuto— ha dejado de ser un mero ejercicio académico: organismos han documentado la expansión legislativa de la medida y su impacto diferenciado sobre grupos vulnerables, lo que refuerza la percepción de una política estatal persistente.⁶

A partir de este contexto, el presente artículo se formula la siguiente pregunta de investigación: *¿Bajo qué condiciones la aplicación judicial de la prisión preventiva oficiosa en México puede subsumirse en el tipo de crimen*

de lesa humanidad previsto en el artículo “7.1 e)” del Estatuto de Roma, lo que genere responsabilidad penal individual para los jueces que la ordenan o mantienen?

La hipótesis central sostiene que, tras las condenas de la Corte IDH y en ausencia de reformas internas efectivas, la imposición continuada y masiva de la PPO configura una privación de libertad arbitraria que, al insertarse en una política estatal reconocible y con conocimiento de los operadores judiciales, cumple los elementos objetivos y subjetivos del crimen de lesa humanidad.

En el plano metodológico, se adopta una aproximación dogmático-hermenéutica complementada con un análisis empírico mínimo de series estadísticas oficiales y de organizaciones de la sociedad civil, lo que permite contrastar la teoría penal internacional con la práctica jurisdiccional mexicana. La investigación se estructura en once secciones: después de este apartado introductorio, se presentan los marcos conceptual, normativo internacional y normativo interno; se analiza la colisión jerárquica y el control de convencionalidad; se examinan los elementos constitutivos del crimen de lesa humanidad aplicados al caso de la PPO; se discute la responsabilidad individual de los jueces y el principio de complementariedad ante la CPI; finalmente, se proponen soluciones legislativas y jurisprudenciales antes de arribar a las conclusiones.

Así planteada, la contribución busca llenar un vacío en la literatura latinoamericana sobre responsabilidad internacional de autoridades judiciales; además de ofrecer un estudio exhaustivo que combine teoría penal internacional, derecho constitucional mexicano y jurisprudencia interamericana. La relevancia práctica del tema trasciende la academia: en la medida en que la PPO siga operando sin controles, el riesgo de imputación internacional para la judicatura mexicana adquiere una

5 AGNU: Asamblea General de las Naciones Unidas, *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*. Roma: Naciones Unidas, 1998. [https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute\(s\).pdf](https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf)

6 México Evalúa, *Más allá de la detención: el uso expansivo de la prisión preventiva oficiosa en México*, Ciudad de México: México Evalúa, 2024, p. 15 y Human Rights Watch, *Presos antes de juicio: detención preventiva y derechos humanos en México* Nueva York: Human Rights Watch, 2024, p. 22.

urgencia inédita que exige reflexión técnica rigurosa y acciones correctivas inmediatas.

2. Marco conceptual y metodológico

La PPO se distingue de la prisión preventiva justificada (PPJ) en que opera de pleno derecho para los delitos enumerados en el artículo 19 constitucional, sin que el juez realice un examen individualizado de necesidad y proporcionalidad.⁷ Dogmáticamente se trata de una medida cautelar *ex lege* que contraviene el principio de excepcionalidad previsto tanto en los instrumentos internacionales de derechos humanos como en las Reglas Nelson Mandela, donde se señala que toda privación de libertad previa a la sentencia debe ser excepcional y estar sujeta a control judicial riguroso.⁸ A la luz de la clasificación del Grupo de Trabajo de la ONU sobre Detención Arbitraria, toda detención automática y sin control sustantivo se ubica en la categoría II de arbitrariedad, pues viola los artículos 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos al desconocer la presunción de inocencia.⁹

El artículo “7.1 e)” del Estatuto de Roma tipifica como crimen de lesa humanidad la “encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional”; la configuración típica exige un triple plano analítico. Primero, el elemento objetivo implica la existencia de una privación grave carente de fundamento jurídico compatible con el *ius cogens*; segundo, el elemento contextual requiere que la conducta forme parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil, noción elaborada por la jurisprudencia de la Corte Penal Internacional, particularmente en los asuntos Bemba y Kunarac;¹⁰ tercero, el elemento subjetivo demanda que el autor conozca que su conducta se inserta en dicho ataque; no es indispensable un móvil persecutorio específico, basta la conciencia de la política estatal subyacente¹¹. De hecho, la CPI ha admitido que políticas de detención masiva basadas en normas internas pueden constituir un ataque cuando se dirigen, de manera amplia y organizada, contra un sector de la población, como se observó en el caso Bemba.¹²

Para determinar si la PPO configura un ataque generalizado o sistemático es nece-

7 CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 19, Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917, reforma del 31 diciembre 2024. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

8 UNODC: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)*, Viena: UNODC, 2015. https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-S-ebook.pdf

9 ACNUDH: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Informe

al Consejo de Derechos Humanos, 24 diciembre 2012, párrs. 38-43. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9677.pdf>

10 Gerhard Werle, y Florian Jessberger, *Principles of International Criminal Law*, Oxford: Oxford University Press, 2020, p. 213-215.

11 William Schabas, *An Introduction to the International Criminal Court*, Cambridge: Cambridge University Press, 2020, p. 148-150.

12 CPI: Corte Penal Internacional, *Jean-Pierre Bemba (Bemba I)*, sentencia de primera instancia, ICC-01/05-01/08-3343, 21 mar 2016.párr. 163.

sario valorar tanto su magnitud cuantitativa como sus características cualitativas. En el plano cuantitativo resulta revelador que, durante la última década, la población sujeta a PPO se haya mantenido en niveles persistentemente altos; los datos del INEGI y de la Secretaría de Gobernación muestran un crecimiento sostenido tras las reformas de 2008, 2019 y 2024.¹³ En el plano cualitativo, la sistematicidad se advierte en la existencia de normas de rango constitucional que ordenan la medida, en la expansión legislativa que ha multiplicado las hipótesis de procedencia y en la continuidad de la práctica a pesar de las condenas internacionales. Estos elementos apuntan a la presencia de una política estatal claramente identificable.

La investigación descansa sobre una estrategia metodológica mixta. Desde la perspectiva dogmático-hermenéutica se analizan el Estatuto de Roma, la Constitución mexicana y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para establecer los parámetros normativos aplicables. El examen empírico mínimo se apoya en series estadísticas oficiales —principalmente las del INEGI— y en bases de datos elaboradas por organizaciones de la sociedad civil, como el Observatorio de la Prisión Preventiva, a fin de documentar la magnitud y la persistencia de la PPO.

Finalmente, se incorpora una comparación internacional con Colombia y Guatemala, países que han reformado de modo significativo sus regímenes de prisión preventiva automática, lo que permite ilustrar opciones

viables de adecuación normativa y confirmar la relevancia de las recomendaciones formuladas.¹⁴ La combinación de estos enfoques fortalece tanto la validez interna como la externa de los hallazgos y garantiza que las conclusiones descansen en fundamentos jurídicos sólidos y en evidencia empírica contrastada.

3. Marco normativo internacional

El entramado jurídico que rige la detención preventiva y la tutela de la libertad personal descansa, en la órbita universal, sobre el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (CPI) y, en el ámbito regional americano, sobre la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) interpretada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). El Estatuto de Roma, adoptado en 1998 y vigente para México desde 2006, tipifica en su artículo “7.1 e)” el crimen de lesa humanidad como “encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional”, previendo responsabilidad individual no sólo para los ejecutores materiales, sino también para quienes ordenen, induzcan o contribuyan de manera significativa a la comisión del ilícito, conforme a los artículos 25 y 28.¹⁵ La Asamblea de los Estados Partes en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional aprobó en 2010 los *Elementos de los Crímenes*, documento que detalla la estructura típica y exige

¹³ INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal y Estatales 2024*, Ciudad de México: INEGI, 2024, cuadro 5.

¹⁴ Rodrigo Uprimny, *La evolución de la prisión preventiva en América Latina: avances y retrocesos*, Bogotá: DeJusticia, 2019, p. 67-70.

¹⁵ AGNU, *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional... op. cit.*

que la privación de libertad sea arbitraria y que forme parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil, ataque del que el autor debe tener conocimiento.¹⁶ Las exigencias configuradas en los elementos imponen un estándar hermenéutico estricto al momento de valorar prácticas estatales que, amparadas en leyes internas, resultan incompatibles con normas de *ius cogens*.

En el plano interamericano, los artículos 7 y 8 de la CADH consagran la libertad personal, el control judicial inmediato de la detención y la presunción de inocencia, pilares cuyo incumplimiento ha sido calificado reiteradamente por la Corte IDH como “detención arbitraria” cuando el Estado impone la privación de libertad sin una evaluación individualizada de su necesidad y proporcionalidad.¹⁷ A partir del célebre precedente Chapman c. Barbados y de su consolidación en Tibi c. Ecuador, la Corte IDH ha establecido que la prisión preventiva es una medida cautelar y no punitiva, sujeta a la estricta verificación judicial de los fines procesales, y que la mera gravedad del delito imputado no justifica la privación de libertad. Bajo este parámetro, la PPO entraña una vulneración directa de la CADH al operar de manera automática, sin fundamentación sustancial.

El control de convencionalidad desarrollado por la Corte IDH impone a todos los órganos estatales, incluidos los tribunales, la obligación positiva de interpretar y aplicar el derecho interno de conformidad con el *corpus iuris* interamericano. En el Caso Tzompaxtle Tecpile y otros vs. México (2022), la corte concluyó que la PPO prevista en el artículo 19 constitucional es *per se* contraria a los estándares de la CADH por su carácter automático y por impedir una valoración caso por caso de la medida cautelar;¹⁸ al año siguiente, en el Caso García Rodríguez y Alpízar Ortiz vs. México, el tribunal reiteró la incompatibilidad estructural de la PPO, ordenó al Estado su eliminación normativa y enfatizó el deber de los jueces de ejercer un control de convencionalidad *ex officio* para impedir su aplicación.¹⁹ Ambos fallos son definitivos y vinculan a todas las autoridades mexicanas en virtud del artículo 68 de la CADH.

Estos pronunciamientos se complementan con las líneas jurisprudenciales en materia de detención preventiva desarrolladas por la Corte IDH en los casos Suárez Rosero vs Ecuador²⁰ y Bayarri vs Argentina²¹, en los que se

¹⁶ Asamblea de los Estados Partes en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, ICC-ASP/1/3, Nueva York 2011, p. 6-7. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/no2/603/38/pdf/no260338.pdf>

¹⁷ OEA: Organización de los Estados Americanos, *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*, San José: OEA, 1969. https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convención_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

¹⁸ Corte IDH, Caso Tzompaxtle Tecpile y otros vs. México... *op. cit.*

¹⁹ Corte IDH, Caso García Rodríguez y Alpízar Ortiz vs. México, “Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de enero de 2023”, párrs. 149-168. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_482_esp.pdf

²⁰ Corte IDH, Caso Suárez Rosero vs. Ecuador, “Fondo, Sentencia del 12 de noviembre de 1997”. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_35_esp.pdf

²¹ Corte IDH, Caso Suárez Bayarri vs. Argentina, “Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 30 de octubre de

afirmó que la prisión preventiva automática constituye una violación continuada mientras se mantenga la privación de libertad; a la luz del Estatuto de Roma, la continuidad del delito se traduce en que cada prórroga de la detención arbitraria reitera la conducta prohibida, de manera que la responsabilidad penal internacional puede abarcar a los jueces que, con pleno conocimiento de la ilicitud declarada por la Corte IDH, mantengan o amplíen la privación de libertad.

En cuanto a la naturaleza obligatoria de las sentencias de la Corte IDH, la propia corte ha aclarado, en la Opinión Consultiva OC-9/87, que los Estados parte asumen el compromiso de acatar sus fallos en todos los niveles del ordenamiento jurídico. Aunado a lo referido, el Bloque de Convencionalidad adquirido por México tras la reforma constitucional de 2011 refuerza esa obligación, al reconocer jerarquía constitucional a los tratados de derechos humanos y a la jurisprudencia interamericana. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha asumido este estándar en la contradicción de tesis 293/2011, en la que señala que las decisiones de la Corte IDH son parámetros interpretativos obligatorios y que cualquier autoridad debe preferir la norma más favorable a la persona.²²

La independencia judicial, consagrada en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en los Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la Independencia de la Judicatura, implica que los jueces no

sólo pueden, sino deben apartarse de normas internas cuando estas contradicen obligaciones internacionales de derechos humanos,²³ cualidad que refuerza la posibilidad de imputar responsabilidad individual por omitir el control de convencionalidad, pues no existe justificación válida basada en subordinación jerárquica frente a la Constitución cuando la medida aplicada viola normas de *ius cogens*; la obediencia debida carece de efectos exculpatórios ante el Estatuto de Roma.

Resulta entonces que el marco internacional —universal y regional— converge en imponer a la judicatura mexicana la obligación de inaplicar la PPO, por lo que la persistencia en su uso, pese a la clara incompatibilidad declarada, no sólo perpetúa la violación continuada de la CADH, sino que además puede constituir el segmento objetivo y subjetivo del crimen de lesa humanidad previsto en el artículo “7.1 e)” del Estatuto de Roma. El carácter generalizado y sistemático de la política estatal subyacente será desarrollado en la sección relativa al elemento contextual del delito; baste adelantar que la conjunción de normativa interna imperativa y su invariable aplicación práctica proporciona los indicios para afirmar la existencia de un ataque contra la población procesada penalmente, ataque que los jueces, en su calidad de órganos decisores, conocen y consolidan.

2008”. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_187_esp.pdf

22 Tesis aislada: P.XXX/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, décima época, tomo I, junio de 2014, p. 162. Registro 2006658.

23 ONU: Organización de las Naciones Unidas, “Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura”. En *Naciones Unidas – Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, 1985. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-independence-judiciary>

4. Marco normativo mexicano

El modelo constitucional de cautela penal en México ha experimentado tres momentos críticos que explican el arraigo de la PPO. La reforma de 18 de junio de 2008 introdujo por primera vez la medida obligatoria para un catálogo reducido de delitos considerados de alto impacto, con el fin declarado de garantizar la comparecencia del imputado y proteger a la sociedad.²⁴ Aquella modificación no previó criterios de excepcionalidad ni controles de compatibilidad con los tratados internacionales vigentes, pese a que el artículo 1 ya incorporaba, desde la reforma de 2001, la jerarquía normativa de los derechos humanos contenidos en tratados ratificados por el Estado. En 2011, la reforma de derechos humanos completó ese bloque al disponer que todas las autoridades, sin excepción, tienen el deber de promover, respetar y garantizar los derechos humanos conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, además de establecer el parámetro de interpretación conforme y el principio *pro personae*.²⁵

Lejos de reducir la aplicación automática de la medida, la reforma constitucional del 12 de abril de 2019 amplió el catálogo de delitos sujetos a PPO, como resultado duplicó el número de supuestos y abarcó conductas tan dispares como abuso sexual contra menores, desaparición forzada y uso de programas sociales con fines electorales; la referida expansión legislativa fue aprobada a contracorriente de las observaciones formuladas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión Interamericana, que advirtieron sobre el riesgo de erosionar la presunción de inocencia y de discriminar a personas en situación de pobreza que carecen de recursos para litigar su libertad.

La coyuntura se agravó con el decreto publicado el 31 de diciembre de 2024, que reformó el segundo párrafo del artículo 19 e incorporó una cláusula de literalidad que ordena a los órganos del Estado aplicar la PPO “sin interpretación análoga o extensiva que pretenda inaplicar, suspender o modificar sus términos”.²⁶ Dicha cláusula pretende blindar la medida frente al control difuso de convencionalidad y, de hecho, se concibe como un mandato de ejecución automática para los jueces de control. La SCJN rechazó suspender los efectos de la reforma en las primeras acciones de inconstitucionalidad presentadas, arguyendo que el examen cautelar de normas constitu-

²⁴ Presidencia de la República, “Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia penal y seguridad pública”. *Diario Oficial de la Federación*, 2008. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_18o_18jun08.pdf

²⁵ Presidencia de la República, “Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio de 2011. [https://](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_18o_18jun08.pdf)

www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_194_10jun11.pdf

²⁶ Congreso de la Unión, “Decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión preventiva oficiosa”, *Diario Oficial de la Federación*, 2024. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5746525&fecha=31/12/2024#gsc.tab=0

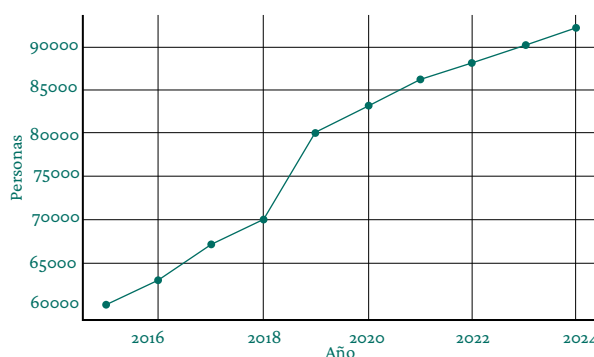
cionales queda fuera de su competencia; sin embargo, varios ministros han manifestado en votos particulares que la cláusula es contraria al principio de supremacía de los derechos humanos y al artículo 133, que incorpora los tratados internacionales al orden interno.²⁷

El propio Pleno de la Corte, al resolver la contradicción de tesis 293/2011, estableció que las sentencias de la Corte IDH son directrices obligatorias y que la judicatura mexicana debe inaplicar toda disposición interna que resulte incompatible con la CADH, línea que se vio reforzada en la tesis P./J. 20/2014, en la que se precisó que el bloque de convencionalidad posee la misma jerarquía que la Constitución, salvo que una disposición específica otorgue mayor protección al derecho involucrado. La evidente colisión entre la cláusula de literalidad del artículo 19 y las obligaciones internacionales reconocidas por la SCJN genera un conflicto de normas que, a la luz de la regla de prevalencia *pro personae*, debe resolverse a favor del estándar más protector, es decir, en contra de la PPO.

La dimensión empírica confirma el carácter estructural del problema. De acuerdo con el Censo Nacional de Sistemas Penitenciarios de 2024, 44 % de las personas detenidas sin sentencia permanecen sujetas a PPO, proporción que se ha mantenido estable desde 2019 pese a las condenas internacionales y a las recomendaciones de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.²⁸

La Secretaría de Gobernación reconoció, en su Informe Anual 2024 al Congreso, que la reforma de 2024 provocará un incremento de hasta diez mil personas al año en la población penitenciaria, cifra que tensionará aún más un sistema carcelario cuya sobrepoblación ronda entre 18 %, ²⁹ datos que corroboran la naturaleza generalizada de la medida y refuerzan la hipótesis de que su imposición obedece a una política pública deliberada más que a decisiones discrecionales aisladas.

Figura 1. Evolución de personas sujetas a PPO (2015-2024)



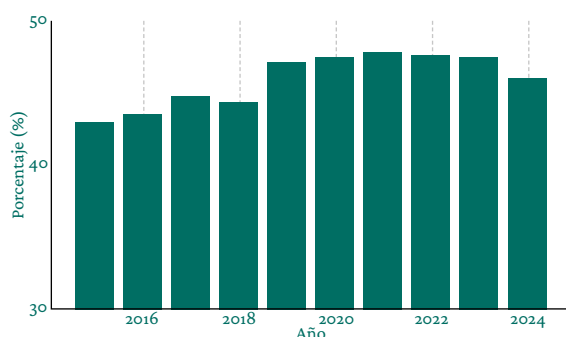
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, *Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal y Estatales 2024*, Ciudad de México: INEGI, 2024.

²⁷ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 48/2025, Primera sala unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, ponente: Magistrada Rosio Calzada Cárdenas, 24 de febrero de 2025.

²⁸ INEGI, *Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal y Estatales 2024... op. cit.*

²⁹ SEGOB: Secretaría de Gobernación, *Informe Anual 2024 sobre la Situación de los Centros Penitenciarios en la República*, México: SEGOB, 2025, p. 12.

Figura 2. Porcentaje de población sin sentencia bajo PPO (2015-2024)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, *Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal y Estatales 2024*, Ciudad de México: INEGI, 2024; y de la SEGOB, *Informe Anual 2024 sobre la Situación de los Centros Penitenciarios en la República*, México: SEGOB, 2025.

De esta manera, el marco normativo mexicano vincula a los jueces con dos mandatos contrapuestos: por un lado, la cláusula de literalidad del artículo 19 los obliga a dictar la PPO de manera automática; por otro lado, el artículo 1 y la jurisprudencia de la SCJN les exigen ejercer el control de convencionalidad para inaplicar normas violatorias de derechos humanos. Este doble vínculo normativo genera un dilema de legalidad que, ante la persistencia de la PPO, no puede resolverse invocando obediencia debida, ya que el principio de supremacía de los derechos humanos impone la inaplicación de la norma inferior en caso de conflicto. En consecuencia, la decisión de mantener la PPO, a sabiendas de su incompatibilidad internacional y de su carácter masivo, integra los elementos necesarios para plantear la responsabilidad penal individual de los jueces en el plano internacional, como se analizará al estudiar los componentes del ataque generalizado o sistemá-

tico y los tipos de participación previstos en el Estatuto de Roma.

5. Colisión normativa y control de convencionalidad

La inserción de la cláusula de literalidad en el artículo 19 de la Constitución —que ordena aplicar la PPO “sin interpretación análoga o extensiva” y prohíbe su modificación judicial— agudiza un conflicto que ya existía entre la norma interna y el bloque de convencionalidad, ya que, por un lado, el artículo 1 del Pacto Federal manda a todas las autoridades a interpretar y aplicar las normas de derechos humanos que favorecen, en todo tiempo, a las personas y les dan la protección más amplia, en tanto que, por otro lado, el precepto reformado intenta cerrar la puerta al examen sustantivo de necesidad y proporcionalidad, desplazando cualquier análisis individualizado de la medida. La tensión alcanza su mayor punto cuando los jueces de control, en audiencia inicial, reciben la solicitud de vinculación a proceso para un delito incluido en el catálogo; en ese momento, deben decidir entre obedecer la literalidad constitucional o ejercer el control de convencionalidad que el sistema interamericano exige y que la SCJN ha reconocido como obligatorio.

La doctrina constitucional mexicana, a partir de la reforma de 2011, aceptó el denominado “bloque de convencionalidad”, cuyo contenido está integrado por los tratados internacionales de derechos humanos, la jurisprudencia de la Corte IDH y las propias disposiciones constitucionales que protegen derechos fundamentales. La SCJN, en la contradicción de tesis 293/2011, asentó que cuando exista incompatibilidad entre una norma constitucional y un tratado de derechos humanos deberá prevalecer la disposición más protectora, sin que la jerarquía formal sea

obstáculo para la inaplicación de la norma restrictiva; este principio obliga a los jueces a preferir la regla de mayor alcance protectivo, aun cuando la norma menos favorable sea de rango constitucional, siempre y cuando la disposición internacional prevea un nivel superior de tutela.

La Corte IDH, por su parte, ha reiterado desde la opinión consultiva OC-14/94 que los Estados parte no pueden invocar su derecho interno para justificar el incumplimiento de obligaciones internacionales y ha precisado, en los casos *Almonacid Arellano* y *Gelman*, que incluso las reformas constitucionales carecen de validez frente a las normas imperativas de derecho internacional.³⁰ Bajo esta óptica, la cláusula de literalidad constituye una excepción inconvencional que debe ser desplazada por el juez nacional mediante el control difuso, pues desconoce la presunción de inocencia y el derecho a la libertad personal consagrados en la CADH.

A nivel interpretativo, la SCJN ha formulado la regla de la “interpretación conforme y control de convencionalidad *ex officio*”, la cual impone a toda autoridad judicial el deber de analizar primero si es posible armonizar la norma interna con el estándar internacional; de no serlo, debe inaplicarla; la imposición automática de la PPO carece de margen razonable para la armonización, ya que la Corte

IDH la ha calificado como violación *per se* de los artículos 7 y 8 de la CADH.³¹ Aun si se admitiera la constitucionalidad formal de la reforma de 2024, el juez estaría obligado a inaplicar la medida por contravenir normas convencionales dotadas de igual o mayor jerarquía.

Resulta ilustrativo el debate interno que siguió al fallo de la SCJN en el amparo directo en revisión 2934/2014, donde la Primera Sala concluyó que el catálogo de la PPO debía interpretarse restrictivamente a fin de permitir al juez analizar la idoneidad de la medida; aunque el criterio fue posteriormente superado por la reforma de 2019, esto demuestra que ya existía conciencia en la judicatura federal sobre la necesidad de sujetar la detención preventiva a estrictos cánones de proporcionalidad.³² La reforma de 2024 pretende clausurar ese margen interpretativo, pero al hacerlo se coloca en abierta contradicción con la obligación convencional de garantizar un control judicial sustantivo de la libertad.

En términos de jerarquía normativa, el sistema mexicano adopta una estructura monista atenuada, donde los tratados gozan de rango constitucional; de ahí se desprende que la contradicción entre el artículo 19 y la CADH debe resolverse a favor de esta última; la doctrina de la Suprema Corte, además, ha señalado que el principio de no regresividad en materia de derechos impide introducir reformas constitucionales que disminuyan el

³⁰ Corte IDH, Opinión consultiva OC-14/94, “Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención (arts. 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 9 diciembre 1994”, párrs. 35-38. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1262.pdf>

³¹ Corte IDH, Caso *García Rodríguez y Otro vs. México...* *op. cit.*

³² Tesis aislada: I.50.C.9 K (10a.), Tribunales Colegiados de Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, tomo III, junio de 2015, p. 2363. Registro digital 2009329.

nivel de protección previamente alcanzado. Al endurecer la obligatoriedad de la PPO, la reforma de 2024 representa un retroceso proscrito por el artículo 1 y por la jurisprudencia derivada de la tesis P./J. 20/2014.³³

Esto se debe a lo referido *ad supra*, que los jueces que continúen aplicando la PPO argumentando una pretendida supremacía del texto constitucional incurren en un error de jerarquía normativa y, en consecuencia, se sitúan en un escenario de responsabilidad al sostener, con pleno conocimiento, una privación de libertad contraria a normas fundamentales de derecho internacional. La excusa de obediencia debida es jurídicamente inviable porque el artículo 133 prescribe la supremacía de los tratados y la SCJN ha conferido rango constitucional a la CADH; además, el Estatuto de Roma excluye la obediencia jerárquica cuando la orden es manifiestamente ilegal, presunción que se activa por la reiterada condena de la Corte IDH.

En conclusión, la colisión normativa entre la cláusula de literalidad y el bloque de convencionalidad es insalvable a favor de la primera. El deber de control difuso impone a la judicatura la inaplicación de la PPO; el incumplimiento de ese deber, en un contexto de recurrencia sistemática y conocimiento previo de la ilicitud, constituye un presupuesto sólido para plantear la concurrencia del elemento subjetivo del crimen de lesa humanidad y abre la puerta a la responsabilidad penal internacional individual de los jueces.

6. La PPO como crimen de lesa humanidad: elementos objetivo, contextual y subjetivo

La primera cuestión consiste en constatar que la PPO encaja en el verbo rector “encarcelación u otra privación grave de la libertad física” del artículo “7.1 e)” del Estatuto de Roma. Conforme a los *Elementos de los Crímenes*, la conducta es típica cuando priva a la persona de su libertad sin sustento en normas internacionales aceptables; basta demostrar la arbitrariedad y la gravedad de la medida.³⁴ La Corte IDH ya calificó la PPO como detención arbitraria *per se*, lo que satisface el requisito de ilicitud internacional. Desde la óptica empírica, como con anterioridad se ha referido, los datos del Censo Nacional de Sistemas Penitenciarios 2024 indican que 92 038 personas permanecen privadas de libertad bajo PPO, cifra que representa el 44 % de los internos sin sentencia y que supera en 18 % el promedio latinoamericano de prisión preventiva. La magnitud, sumada a la automática imposición derivada del artículo 19, confirma la “gravedad” exigida por el Estatuto.

El elemento contextual exige que la privación de libertad forme parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil. La jurisprudencia de la CPI ha definido “generalizado” como la comisión a gran escala y “sistemático” como la existencia de un plan o política estatal organizada, parámetros consolidados en Bemba y Kunarac.³⁵

33 Tesis jurisprudencial: P./J. 20/2014 (10ª.), Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, tomo I, abril de 2014, p. 202. Registro digital: 2006224.

34 Asamblea de los Estados Partes en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, ICC-ASP/1/3... *op. cit.*, p. 6-7.

35 CPI: Penal Internacional, *Fiscal contra Jean-Pierre Bemba Gombo*, sentencia de primera instancia, CCI-01/05-01/08-3343, 21 de marzo de

En México, la PPO opera con base en un mandato constitucional dirigido potencialmente a cualquier imputado de los delitos listados y se aplica de forma uniforme en todo el territorio federal. La reforma de 2019 duplicó el catálogo y la de 2024 cerró la puerta al control judicial, lo que revela un diseño normativo sostenido en el tiempo, característico de una política de Estado. Organizaciones han documentado la expansión legislativa y el impacto desproporcionado sobre personas en pobreza, jóvenes y mujeres indígenas, mostrando que la medida no es episódica ni accidental, sino estructural.³⁶ El patrón se refuerza por la previsión oficial de la Secretaría de Gobernación, según la cual la cláusula de 2024 añadirá hasta 10 000 nuevos ingresos anuales al sistema penitenciario. En conjunto, la escala y la regularidad de la PPO satisfacen los criterios cuantitativo y cualitativo del ataque.

El elemento subjetivo requiere que el perpetrador conozca que la privación arbitraria forma parte de ese ataque. El artículo 30 del Estatuto de Roma exige, como regla, intención y conocimiento: la intención de privar de libertad y la conciencia de que el acto se inscribe en el ataque generalizado o sistemático. Los jueces mexicanos han sido notificados de las sentencias Tzompaxtle Tecpile (2022) y García Rodríguez y Alpízar Ortiz (2023); además, la SCJN, al resolver la contradicción de tesis 293/2011 y la tesis P./J. 20/2014, reiteró la obligatoriedad del con-

trol de convencionalidad; en consecuencia, la ilicitud internacional de la PPO es patente y debidamente conocida por la judicatura. Cuando un juez, pese a esa claridad, dicta o mantiene la medida, actúa al menos con dolo eventual: acepta la ocurrencia de la privación arbitraria y la integra dentro de la política estatal. La exclusión de obediencia debida prevista en el artículo 33 del Estatuto de Roma elimina cualquier eximente basada en subordinación jerárquica, puesto que la orden es manifiestamente ilegal tras la condena interamericana.

Así, los tres componentes del tipo penal concurren: objetivamente existe una privación grave y arbitraria; contextualmente la práctica responde a una política estatal generalizada y sistemática; y subjetivamente los jueces conocen la ilicitud y la naturaleza del ataque. Esto abre la puerta a la atribución de responsabilidad conforme a los artículos 25 y 28 del Estatuto, ya sea como autores directos —cuando dictan la medida— o como superiores que no impiden su mantenimiento. Esta conclusión se refuerza porque México carece de investigaciones internas dirigidas a sancionar la práctica, circunstancia que activa el principio de complementariedad y habilita a la CPI para ejercer jurisdicción, aspecto que se desarrollará en la sección dedicada a la complementariedad y los escenarios procesales ante La Haya.

7. Responsabilidad individual de los jueces y principio de complementariedad

La atribución penal internacional descansa en la doctrina de la autoría y participación prevista en los artículos 25 y 28 del Estatuto de Roma. El primer precepto consagra la responsabilidad de quien comete, ordena, indu-

2016; TPIY: Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, *Fiscal vs. Dragoljub Kunarac, Radomir Kovac y Zoran Vukovic*, sentencia de apelación IT-96-23-A, 12 junio 2002, párr. 94.

³⁶ México Evalúa, op. cit., p. 11; Human Rights Watch, op. cit., p. 22.

ce o presta ayuda o asistencia significativa a la comisión del crimen; el segundo extiende la responsabilidad a los superiores que, con conocimiento o posibilidad de conocimiento, omiten prevenir o reprimir las conductas de sus subordinados —parámetro consolidado en la jurisprudencia de la CPI a partir de los asuntos Bemba y Katanga—. ³⁷ En el contexto de la PPO, el juez que dicta la medida encaja en la categoría de autor directo porque su decisión constituye el acto mismo de privación de libertad, mientras que los magistrados de alzada que confirman la medida pueden calificar como coautores o, al menos, cómplices, dado que su resolución es condición de mantenimiento del encarcelamiento arbitrario.

El estándar de conocimiento requerido por el artículo 30 se satisface por la publicidad de las sentencias Tzompaxtle Tecpile y García Rodríguez y Alpízar Ortiz, así como por el criterio vinculante de la SCJN sobre control de convencionalidad; la persistencia en aplicar la PPO, pese a esa claridad, revela la aceptación del resultado lesivo y la integración del dolo eventual, situación que la CPI ha considerado suficiente para afirmar intención, como se observó en Bemba Apelación. ³⁸ La línea jurisprudencial también rechaza la obediencia debida: el artículo 33 exime sólo cuando “la orden no sea manifiestamente ilícita”, condición que aquí no se cumple dada

la declaración interamericana de inconventionalidad; por ello, la exculpación resulta inoperante.

El principio de complementariedad, recogido en el artículo 17, restringe la intervención de la CPI a supuestos de incapacidad o falta de voluntad genuina del Estado para investigar y sancionar el delito. Es de destacarse que el Estado mexicano no ha iniciado procesos penales ni disciplinarios contra miembros del Poder Judicial por la aplicación de la PPO; tampoco ha tipificado de forma integral los crímenes de lesa humanidad, de modo que no existe un foro interno para perseguir la conducta con adecuación típica y sanción proporcional. La ausencia de investigación activa un indicio de “inadmisibilidad negativa” conforme al *Policy Paper on Preliminary Examinations* de la Fiscalía de la CPI, que considera la inacción estatal como indicador de falta de voluntad. ³⁹

Además de lo referido en líneas anteriores, la estructura normativa mexicana obstaculiza cualquier investigación efectiva: el Código Penal Federal no incorpora el artículo 7 del Estatuto; la Ley Orgánica del Poder Judicial prevé responsabilidad administrativa, pero no penal, para las resoluciones jurisdiccionales, y la SCJN ha interpretado que sólo procede el juicio cuando el actuar del juez sea “notoriamente ilícito”—categoría cuya aplicación práctica es casi inexistente—. Esta arquitectura confirma la imposibilidad interna de juzgar la conducta y refuerza la competencia de la CPI.

La experiencia comparada demuestra que la inacción estatal en casos de detención

³⁷ CPI: Corte Penal Internacional, *Fiscal contra Jean-Pierre Bemba Gombo...* op. cit., párrs. 179-181; CPI: Corte Penal Internacional, *Fiscal contra Germain Katanga*, sentencia, ICC-01/04-01/07, 7 marzo 2014, párrs. 1264-1268.

³⁸ CPI: Corte Penal Internacional, *Fiscal contra Jean-Pierre Bemba Gombo, sentencia de apelación*, ICC-01/05-01/08-323-tSPA, 8 junio 2018, párr. 165.

³⁹ CPI: Corte Penal Internacional, *Policy Paper on Preliminary Examinations*, La Haya: CPI, 2013, párrs. 44-48.

masiva ha sido factor determinante para la apertura de investigaciones, como ocurrió en las situaciones preliminares de Filipinas y Venezuela.⁴⁰ En el caso filipino, la negativa del gobierno a investigar ejecuciones extrajudiciales llevó a la Fiscalía a solicitar autorización para iniciar una investigación formal; algo similar podría plantearse respecto de la PPO si persiste la falta de acciones judiciales internas.⁴¹ La complementariedad, lejos de ser un obstáculo, funciona como incentivo: cuanto más retarde México la adecuación normativa y la persecución doméstica de la privación arbitraria, mayor será la posibilidad de que la Fiscalía abra un examen preliminar y, eventualmente, solicite órdenes de comparecencia contra jueces responsables.

La responsabilidad no se agota en los jueces de primera instancia. Los miembros de tribunales de apelación y de órganos de gobierno judicial que diseñan lineamientos para la aplicación automática de la PPO pueden incurrir en responsabilidad por contribuir de manera esencial a la política estatal, en tanto participan en su diseño o validación normativa. El artículo 28 exige “control efectivo” sobre los subordinados; ese control se

materializa en la capacidad para revocar o modificar resoluciones que imponen la medida, por lo que la omisión reiterada de ejercer ese control, pese al conocimiento público del carácter arbitrario de la PPO, satisface el elemento de culpabilidad exigido por la CPI.

En suma, el estatuto normativo y la práctica mexicana configuran un escenario donde la falta de investigación interna, la permanencia de la política estatal y el conocimiento explícito de la ilicitud convergen para cumplir los requisitos de imputación individual y complementariedad. La ventana de oportunidad para corregir el rumbo sigue abierta: el Poder Legislativo puede derogar la cláusula de literalidad y sustituir la PPO por un esquema de prisión preventiva justificada, y el Consejo de la Judicatura Federal podría emitir criterios obligatorios que exijan a los jueces valorar la medida caso por caso. De lo contrario, la inercia normativa y jurisprudencial consolidará la hipótesis de lesa humanidad y permitirá a la CPI asumir jurisdicción activa, con las consecuencias procesales, reputacionales y jurídicas que ello entraña para la judicatura mexicana.

⁴⁰ CPI: Corte Penal Internacional, *Situación en la República Bolivariana de Venezuela I. Informe de la Fiscalía*, ICC-02/18, 14 diciembre 2020, párr. 183.

⁴¹ CPI: Corte Penal Internacional, *Situación en la República de Filipinas. Solicitud de autorización para iniciar investigación*, ICC-01/21, 24 mayo 2021, párrs. 27-30.

8. Propuestas de solución y ruta legislativa

Cuadro 1. Hitos normativos clave en materia de PPO (2008-2024)

Año	Instrumento normativo	Contenido principal	Impacto sobre la PPO
2008	Reforma const. DOF 18-VI-2008	Introduce PPO para catálogo acotado de "delitos graves".	Nace la obligación automática.
2011	Reforma de Derechos Humanos	Bloque de convencionalidad y principio <i>pro personae</i> .	Abre la puerta al control judicial, pero sin derogar la medida.
2019	Reforma const. DOF 12-VI-2019	Catálogo ampliado (16 hipótesis).	Duplica los supuestos de PPO.
2022	Sent. *Tzompaxtle Tecpile* (Corte IDH)	Declara la PPO incompatible <i>per se</i> con la CADH.	Obliga a su eliminación normativa.
2023	Sent. *García Rodríguez y Alpízar Ortiz* (Corte IDH)	Reitera la inconvencionalidad y ordena la reforma.	Fortalece el deber de inaplicación judicial.
2024	Reforma const. DOF 31-XII-2024	Cláusula de "literalidad" que prohíbe interpretaciones mitigadoras	Blinda la PPO y agrava la colisión convencional.

Fuente: Elaboración propia con base en los decretos de reforma constitucional publicados en el DOF en 2008, 2011, 2019, 2024 y en las sentencias de la Corte IDH en el Caso Tzompaxtle Tecpile vs. México (2022) y Caso García Rodríguez y Alpízar Ortiz vs. México (2023).

La persistencia de la PPO demanda un paquete integral de reformas que combine enmiendas constitucionales, ajustes legislativos y directrices administrativas orientadas a restablecer la primacía de los derechos humanos y a neutralizar el riesgo de responsabilidad internacional.

Por principio, en el plano constitucional, el primer paso ineludible consiste en derogar la cláusula de literalidad añadida al artículo 19 en 2024, a fin de reintegrar a los jueces la facultad de valorar la necesidad y proporcionalidad de la detención preventiva. El proce-

dimiento de reforma previsto en los artículos 135 y 71 exige mayoría calificada en el Congreso y la aprobación de al menos 17 legislaturas locales. La experiencia reciente indica que la viabilidad política aumentaría si la iniciativa se acompaña de un capítulo transitorio que garantice la gradualidad de la despresurización carcelaria y la asignación de recursos a medidas cautelares alternativas, como el brazalete electrónico, cuya eficacia probada en Colombia redujo en 23 % la población preventiva entre 2014 y 2018.⁴²

A nivel legal, es indispensable reformar el Código Nacional de Procedimientos Pe-

42 Observatorio de Política Criminal de Colombia, *Informe Estadístico sobre Medidas Alternativas a la Detención Preventiva 2019*. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho, 2020, p. 14.

nales para suprimir la referencia a la automática imposición de la PPO y establecer un catálogo cerrado de criterios para la adopción de la prisión preventiva justificada, tomando como modelo, por ejemplo, la Ley de Enjuiciamiento Criminal de Guatemala, que exige prueba razonable de peligro procesal y fija revisiones periódicas obligatorias cada seis meses;⁴³ ésta coincide con la directriz formulada por el Grupo de Trabajo de la ONU sobre Detención Arbitraria en su Informe 2022, donde se recomienda someter toda medida cautelar privativa de libertad a control judicial periódico para evitar su prolongación indefinida.

La armonización con el Estatuto de Roma requiere tipificar expresamente los crímenes de lesa humanidad en el Código Penal Federal, conforme a los elementos descritos por la Asamblea de los Estados Partes en el Estatuto de Roma, lo que no sólo satisfaría el principio de legalidad interna, sino que dotaría a la Fiscalía General de la República de competencia directa para perseguir detenciones arbitrarias masivas sin depender de la CPI. Países de la región, como Argentina y Chile, tipificaron el artículo 7 del Estatuto con redacciones casi literales, lo que facilitó la colaboración judicial internacional y robusteció la cooperación con La Haya. También resulta imperativo reformar la Ley Orgánica del Poder Judicial para crear un procedimiento disciplinario específico contra jueces que omitan el control de convencionalidad con sanciones que incluyan inhabilitación, de

modo análogo al régimen vigente en Costa Rica desde 2019.⁴⁴

En el ámbito administrativo, el Consejo de la Judicatura Federal puede emitir, sin necesidad de reforma legislativa, lineamientos que obliguen a los juzgadores a exponer motivación reforzada cuando se trate de delitos tradicionalmente cubiertos por la PPO; ejemplo de lo referido es que esta práctica fue adoptada por la Corte Suprema de Brasil en 2020 y redujo en 17 % el número de autos de prisión preventiva emitidos en un año.⁴⁵ Al mismo tiempo, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana debe invertir en tecnología de supervisión y en programas de libertad bajo fianza para garantizar medidas sustitutivas viables, pues la experiencia comparada demuestra que la efectividad de las reformas se diluye cuando no existen mecanismos electrónicos de localización y equipos de supervisión comunitaria.

Por último, se considera necesario establecer un sistema de monitoreo estadístico con indicadores desagregados por género, etnia y situación socioeconómica, a cargo del INEGI y con acceso público, para evaluar trimestralmente el impacto de las reformas. La transparencia de datos no sólo facilitará la rendición de cuentas, sino que permitirá medir el cumplimiento de las sentencias interamericanas y proveerá a la comunidad internacional elementos objetivos sobre la voluntad de México de corregir la situación, factor decisivo para la Fiscalía de la CPI al evaluar la pertinencia de su intervención.

⁴³ Congreso de la República de Guatemala. Ley de Enjuiciamiento Criminal. Decreto 51-92, *Diario de CentroAmérica*, 14 de diciembre de 1992.

⁴⁴ Ley Orgánica del Poder Judicial, núm. 7333, Costa Rica, reforma del 12 febrero 2019.

⁴⁵ Conselho Nacional de Justiça do Brasil, *Resolução 417/2020 sobre fundamentação da prisão preventiva*, 20 setembro 2020.

La adopción coordinada de estas medidas enviaría una señal clara de compromiso con la prevalencia de los derechos humanos y aliviaría la presión internacional, al mismo tiempo, ofrecería a la judicatura un marco normativo coherente que elimine la disyuntiva entre obedecer la Constitución o a la CADH, lo que reforzaría la seguridad jurídica y la protección de la libertad personal.

9. Conclusiones

La hipótesis planteada al inicio de este trabajo queda confirmada: la imposición y mantenimiento de la PPO —en su diseño normativo actual y en su práctica judicial cotidiana— satisfacen los elementos objetivo, contextual y subjetivo del delito de lesa humanidad previsto en el artículo “7.1 e)” del Estatuto de Roma.

Objetivamente, la PPO constituye una privación grave de la libertad carente de justificación conforme a las normas fundamentales del derecho internacional, tal como lo ha reconocido la IDH al calificarla de arbitraria. Contextualmente, la medida obedece a una política estatal generalizada y sistemática que deriva de un mandato constitucional imperativo y se refleja en un universo de más de 90 000 personas detenidas sin sentencia cada año. Subjetivamente, los jueces conocen la ilicitud internacional de la PPO desde las sentencias Tzompaxtle Tepile y García Rodríguez y Alpízar Ortiz, así como por la doctrina obligatoria del control de convencionalidad establecida por la SCJN; pese a ello, continúan aplicándola, lo que satisface el requisito de conocimiento exigido por el Estatuto.

El análisis de la complementariedad revela que México carece de mecanismos penales internos para perseguir la conducta y

no ha demostrado voluntad de reformar la normativa; por el contrario, la cláusula de literalidad de 2024 refuerza la obligatoriedad de la PPO y consolida la inacción estatal, lo que incrementa la probabilidad de que la Fiscalía de la CPI considere que el asunto es admisible y de que se abra un examen preliminar, siguiendo la ruta observada en situaciones comparables como Filipinas y Venezuela.

Frente a este escenario, el Estado dispone de una estrecha ventana para revertir la situación, consistente en la derogación de la cláusula de literalidad, la conversión de la PPO en una medida justificada sujeta a control estricto y la tipificación interna de los crímenes de lesa humanidad conforman la tríada mínima de adecuación. A estas reformas se debe sumar la creación de procedimientos disciplinarios y penales efectivos contra jueces que ignoren el control de convencionalidad, así como un sistema estadístico transparente que permita verificar la reducción progresiva de la detención preventiva automática. Las acciones referidas no sólo reubicarían a México en la senda del *ius constitutionale commune* latinoamericano, sino que, además, disiparían la sombra de la responsabilidad penal internacional individual que hoy se cierne sobre su judicatura.

En definitiva, la PPO, tal como se aplica, no es una mera cuestión de política criminal interna, sino un problema de justicia internacional que compromete la credibilidad del Estado y la seguridad jurídica de sus operadores. La respuesta debe ser inmediata y comprehensiva: el respeto al bloque de convencionalidad, la reforma legislativa y la rendición de cuentas judicial son los pilares imprescindibles para evitar que los tribunales de La Haya se conviertan en el foro donde se juzgue la omisión de los propios jueces mexicanos.

Referencias

- ACNUDH: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe al Consejo de Derechos Humanos*. Ginebra: ACNUDH, 2012.
- ACNUDH: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Observaciones sobre la prisión preventiva oficiosa en México*. Ciudad de México: ACNUDH, 2024. <https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2024/08/2024-08-Observaciones-sobre-la-Prision-Preventiva-Oficiosa.pdf>
- AGNU: Asamblea General de las Naciones Unidas, *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*. Nueva York: Naciones Unidas, 1998. [https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute\(s\).pdf](https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf)
- Asamblea de los Estados Partes en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, *ICC-ASP/1/3*, Nueva York, 2011. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/no2/603/38/pdf/no260338.pdf>
- Congreso de la Unión, “Decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión preventiva oficiosa”, *Diario Oficial de la Federación*, 2024. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5746525&fecha=31/12/2024#gsc.tab=o
- Congreso de la República de Guatemala. Ley de Enjuiciamiento Criminal. Decreto 51-92, *Diario de CentroAmérica*, 14 de diciembre de 1992.
- Conselho Nacional de Justiça do Brasil, *Resolução 417/2020 sobre fundamentação da prisão preventiva*, 20 setembro 2020.
- Corte IDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Tzompaxtle Tecpile y otros vs. México*. “Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de noviembre de 2022”. https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_470_esp.pdf
- Corte IDH, *Caso García Rodríguez y Alpízar Ortiz vs. México*, “Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de enero de 2023”. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_482_esp.pdf
- Corte IDH, *Caso Suárez Rosero vs. Ecuador*, “Fondo, Sentencia del 12 de noviembre de 1997”. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_35_esp.pdf
- Corte IDH, *Caso Suárez Bayarri vs. Argentina*, “Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 30 de octubre de 2008”. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_187_esp.pdf
- Corte IDH, Opinión consultiva OC-14/94, “Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención (arts. 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 9 diciembre 1994”. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1262.pdf>
- Corte IDH, Opinión consultiva OC-14/94, “Responsabilidad internacional por la promulgación y aplicación de leyes violatorias de la Convención (Arts. 1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos) solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 9 diciembre 1994”. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1262.pdf>

- CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917, (reforma del 31 diciembre 2024).
- CPI: Penal Internacional, *Fiscal contra Jean-Pierre Bemba Gombo*, sentencia de primera instancia, CCI-01/05-01/08-3343, 21 de marzo de 2016
- CPI: Corte Penal Internacional, *Fiscal contra Jean-Pierre Bemba Gombo*, sentencia de apelación, ICC-01/05-01/08-323-tSPA, 8 junio 2018.
- CPI: Corte Penal Internacional, *Fiscal contra Germain Katanga*, sentencia, ICC-01/04-01/07, 7 marzo 2014.
- CPI: Corte Penal Internacional, *Situación en la República de Filipinas. Solicitud de autorización para iniciar investigación*, ICC-01/21, 24 mayo 2021.
- CPI: Corte Penal Internacional, *Situación en la República Bolivariana de Venezuela I. Informe de la Fiscalía*, ICC-02/18, 14 diciembre 2020.
- CPI: Corte Penal Internacional, *Policy Paper on Preliminary Examinations*. La Haya: CPI, 2013.
- Human Rights Watch, *Presos antes de juicio: detención preventiva y derechos humanos en México*, Nueva York: Human Rights Watch, 2024
- INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal y Estatales 2024*, Ciudad de México: INEGI, 2024. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnsipef/2024/doc/cnsipef_2024_resultados.pdf
- Ley Orgánica del Poder Judicial, núm 7333, Costa Rica, reforma del 12 febrero 2019. https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=18809&n
- México Evalúa, *Más allá de la detención: el uso expansivo de la prisión preventiva oficiosa en México*, Ciudad de México: México Evalúa, 2024.
- Observatorio de Política Criminal de Colombia, *Informe Estadístico sobre Medidas Alternativas a la Detención Preventiva 2019*. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho, 2020, p. 14.
- OEA: Organización de los Estados Americanos, *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. (Pacto de San José) San José: OEA, 1969. https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convención_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf
- ONU: Organización de las Naciones Unidas, “Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura”, En Naciones Unidas – *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, 1985. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-independence-judiciary>
- Presidencia de la República, “Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia penal y seguridad pública”. *Diario Oficial de la Federación*, 2008. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_18o_18juno8.pdf
- Presidencia de la República, “Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio de 2011. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_194_10jun11.pdf

- Presidencia de la República, “Decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión preventiva oficiosa”, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 2024. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5746525&fecha=31/12/2024#gsc.tab=0
- SCHABAS, William, *An Introduction to the International Criminal Court*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.
- SEGOB: Secretaría de Gobernación, *Informe Anual 2024 sobre la Situación de los Centros Penitenciarios en la República*, México: SEGOB, 2025.
- Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 48/2025, Primera Salda unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, 24 de febrero de 2025.
- Tesis aislada: P.XXX/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, tomo I, junio de 2014, p. 162. Registro 2006658.
- Tesis aislada: I.50.C.9 K (10a.), Tribunales Colegiados de Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, tomo III, junio de 2015, p. 2363. Registro digital 2009329.
- Tesis jurisprudencial: P./J. 20/2014 (10a.), Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, tomo I, abril de 2014, p. 202. Registro digital: 2006224.
- TPIY: Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, *Fiscal vs. Dragoljub Kunarac, Radomir Kovac y Zoran Vukovic*, sentencia de apelación IT-96-23-A, 12 junio 2002, párr. 94.
- UNODC: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)*. Viena: UNODC, 2015. https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-S-ebook.pdf
- UPRIMNY, Rodrigo, *La evolución de la prisión preventiva en América Latina: avances y retrocesos*, Bogotá: DeJusticia, 2019, p. 67-70.
- WERLE, Gerhard y JESSBERGER, Florian, *Principles of International Criminal Law*, Oxford: Oxford University Press, 2020.



- Universidad de Huelva • Universidad de Salamanca •
- Universidad Pablo de Olavide • Universidad de Castilla-La Mancha •
- Cátedra de Derechos Humanos Manuel de Lardizábal •



FGR
FISCALÍA GENERAL
DE LA REPÚBLICA