

AMPARO EN REVISIÓN 160/2021
QUEJOSO Y RECURRENTE: *****

PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ
SECRETARIO ADJUNTO: MAURO ARTURO RIVERA LEÓN

En atención a lo dispuesto por el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, así como la jurisprudencia de rubro: **“PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.”**¹, a continuación se hace público el fragmento del **proyecto de sentencia del Amparo en Revisión 160/2021**, en el cual se realiza el estudio de constitucionalidad respectivo:

14. **Problemática jurídica a resolver.** En atención a que el Tribunal Colegiado que previno en la revisión reservó jurisdicción a este Alto Tribunal para conocer del tema de constitucionalidad subsistente en torno a la constitucionalidad del artículo 154 del Código Nacional de Procedimientos Penales, esta Primera Sala identifica la siguiente cuestión a resolver:

¿Fue correcto que el Juzgado de Distrito declarara la constitucionalidad del artículo 154 del Código Nacional de Procedimientos Penales?

15. **Cuestión previa.** Antes de entrar al análisis de la constitucionalidad del presente numeral, esta Primera Sala considera prudente realizar una precisión previa.

¹ Jurisprudencia P./J. 53/2014 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Pleno, Libro 12, noviembre de 2014, Tomo I, Página 61.

16. De la demanda de amparo y de su escrito de “recurso de impugnación”² se aprecia que la pretensión del recurrente es que dentro de una causa penal de uso indebido de documento falso se ordene precautoriamente que cesen los descuentos de nómina que fueron ordenados por sentencia definitiva en diverso proceso civil. Es decir, pretende que provisionalmente se reestablezcan las cosas al estado o situación que acontecía antes de la comisión del ilícito (momento en el que no se le efectuaban descuentos de nómina).
17. En ese sentido, su pretensión es que, provisionalmente, se tutelen sus derechos dentro del proceso penal reestableciéndose las cosas al estado previo y provisionalmente haciéndole una restitución de sus importes dinerarios. Dicha pretensión el recurrente la encuadra en el artículo 154 del Código Nacional de Procedimientos Penales que contiene el catálogo de medidas cautelares imponibles tras la formulación de la imputación o vinculación a proceso del imputado (que contiene un marco temporal específico, a diferencia del restablecimiento de las cosas al estado previo que no lo tiene y lo permite “en cualquier estado del procedimiento” siempre y cuando haya suficientes elementos para decidirlo).
18. Las medidas cautelares, como se analizará más adelante, son órdenes que se emiten para asegurar la comparecencia del imputado a la causa penal, para evitar la obstrucción del procedimiento y la seguridad de las víctimas. Dichas medidas no tienen por objeto la restitución provisional de los derechos de la víctima.
19. Esta Primera Sala no pasa inadvertido que la pretensión del recurrente, entonces, es una restitución o restablecimiento de cosas al estado previo y no una solicitud verdadera de medida cautelar. El Código Nacional de Procedimientos Penales contiene una previsión en ese sentido en el artículo 111, a saber, permite que “En cualquier estado del

² Nombre que el ahora recurrente dio al recurso innominado previsto en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

procedimiento” la víctima solicite la restitución de sus bienes o el restablecimiento de las cosas al estado que tenían antes si existen suficientes elementos para decidirlo.

20. Con independencia de la pretensión subyacente del quejoso, en tanto el acto reclamado designado por éste y analizado por el Juzgado de Distrito lo constituye expresamente el artículo 154 del Código Nacional de Procedimientos Penales (relativo a medidas cautelares) esta Primera Sala abordará su constitucionalidad.
21. El quejoso, así, insiste en su recurso de revisión en la inconstitucionalidad de dicho numeral. Sostiene (p. 10) que atenta contra los derechos de las víctimas del artículo 20 constitucional, fracciones I, II, IV, VI y VII al no permitir el dictado de tales medidas en cualquier momento. Además, afirma que, contrario al análisis del Juez de Distrito, no existen medidas alternativas que permitan garantizar los derechos de las víctimas. Asimismo, insiste en la inconstitucionalidad de la norma al amparo del artículo 17 constitucional, así como los preceptos 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Tales argumentos son infundados.
22. **Doctrina del Tribunal Pleno.** En primer término, conviene recordar que el Tribunal Pleno ya se pronunció sobre diversos aspectos de las medidas cautelares del propio artículo 154 aquí impugnado al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014. En tal precedente, el Tribunal Pleno afirmó que, al tenor del artículo 154 aquí impugnado, dichas medidas proceden una vez que haya sido formulada la imputación o cuando el imputado haya sido vinculado a proceso (texto que el Pleno motu proprio subrayó enfatizándolo) a petición de la víctima u ofendido³.
23. Asimismo, el Pleno determinó que el artículo 155 del Código Nacional dispone un catálogo cerrado o limitado de las medidas que el juez de

³ Acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, párrafo 314.

control puede imponer como cautelares⁴. Asimismo, la propia sentencia refirió que 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 subsidiaridad.

24. El Pleno sostuvo que, 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.
25. De igual forma, el Tribunal Pleno determinó que las medidas cautelares son excepcionales y sólo cuando no se justifique que son necesarias para (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, será innecesaria su imposición⁵.
26. 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”.

⁴ *Ibid.*, párr. 315.

⁵ *Ibid.*, párr. 335.

27. El Tribunal Pleno, evaluando la constitucionalidad del diseño de las medidas cautelares afirmó en la sentencia citada que, de la mano con el papel que corresponde al juez de control como garante de los derechos humanos de las víctimas y de los inculpados en el procedimiento penal, este Tribunal Constitucional considera que el diseño normativo que estableció el legislador en el Código Nacional de Procedimientos Penales es congruente y robustece el ejercicio mismo de la función jurisdiccional. Esto es así porque se establecieron las pautas generales que deben seguirse para que el juzgador valore las condiciones fácticas que se presentan y, consecuentemente, defina lo que es más conveniente, dados los valores constitucionales que debe proteger⁶.
28. Asimismo, en respuesta al concepto de invalidez de la promovente de dicha acción de inconstitucionalidad que establecía que el diseño de las medidas cautelares era discrecional, el Tribunal Pleno afirmó que, contrario a dicho argumento, de la simple lectura del capítulo respectivo, entre otras cuestiones, se advertía que el 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).
29. Análisis de la Primera Sala. Esta Primera Sala constata que el quejoso presupone que el artículo 20 constitucional establece implícitamente que las medidas cautelares deben ser impuestas en todo momento y no, como afirmó el Pleno en la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada, sólo tras la formulación de la imputación o el dictado del auto de vinculación a proceso.
30. El recurrente invoca como parámetro de obligatoriedad de las medidas cautelares en su marco temporal, las fracciones I, II, IV, VI y VII del artículo 20 constitucional, apartado C).

⁶ *Ibid.*, párr. 339.

31. La fracción I de dicho numeral dispone el derecho de la víctima a ser informado de los derechos que establece la Constitución y del desarrollo del proceso penal. La fracción II establece la posibilidad de coadyuvar con el Ministerio Público a ofrecer los datos de prueba que considere y a tener intervención recursal en términos de ley. La fracción IV refiere su derecho a la reparación del daño tras la emisión de una sentencia condenatoria. La fracción VI, a solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos y la fracción VII lo faculta a impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la etapa de investigación, así como ciertas actuaciones concretas.

32. Es evidente que las fracciones I, II, IV, y VII carecen de relación con las medidas cautelares. Así, el marco temporal del código nacional para el dictado de medidas cautelares no obstruye el derecho de la víctima de ser informado de sus derechos o a conocer el desarrollo del proceso penal (fracción I). Tampoco tal marco temporal inhibe la coadyuvancia de la víctima frente al Ministerio Público ni le veda de la interposición del régimen recursal (fracción II). No existe tampoco una obstrucción del derecho constitucional a la reparación del daño en tanto tal derecho derivado de la comisión de un hecho ilícito será garantizado al emitir la sentencia condenatoria respectiva (fracción IV). Tampoco el marco temporal de las medidas cautelares le impide a la víctima el impugnar las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos ni las determinaciones que expresamente prevé la Constitución serán impugnables ante autoridad judicial (fracción VII).

33. Sin embargo, la fracción VI del artículo 20 constitucional sí tiene una relación toral con el tema. La transcripción de normas innecesariamente en las resoluciones judiciales, por regla general, entorpece su lectura y dificulta a los justiciables el conocimiento de las resoluciones. Sin embargo, cuando una norma tiene una influencia fundamental en un caso y resuelve totalmente el punto en cuestión, su transcripción se

torna aceptable. Por su importancia trascendental para el presente caso, se transcribe tal fracción:

“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”

34. Como se aprecia, la 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.
35. Del contenido de esta fracción constitucional puede dilucidarse que el texto de la Carta Magna establece como derecho de las víctimas el solicitar medidas cautelares y providencias para la protección y restitución de sus derechos.
36. 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.

37. 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.
38. 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.
39. En el amparo en revisión 223/2020⁷ esta Primera Sala afirmó que tal precepto no resultaba inconstitucional “por el hecho de prever como medida provisional el restablecimiento de las cosas al estado previo que tenían antes del hecho ilícito (...)”.
40. La Primera Sala sostuvo que, 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 encuentre en trámite y no se haya dictado la sentencia definitiva que lo resuelva.
41. Finalmente, la Primera Sala afirmó que, 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.

⁷ Resuelto en sesión de veintiuno de octubre de dos mil veinte por unanimidad de cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (Ponente), Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (Presidente).

42. 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”.
43. 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.
44. 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.
45. Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Palamara Iribarne vs Chile*⁸, sostuvo que “las medidas cautelares que

⁸ Sentencia de 22 de noviembre de 2005 (Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 197.

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 eludirá la acción de la justicia⁹”.

46. La propia doctrina nacional, al analizar las medidas cautelares del Código Nacional de Procedimientos Penales ha sostenido que “Toda decisión judicial relativa a una medida cautelar debe descansar en indicios que permitan inferir de manera razonable la presencia de un hecho delictuoso y la probable intervención del imputado (...)”¹⁰.
47. 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 procesal 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.
48. 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 I) 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 II del artículo 154 en cita) el propio código permite que las partes en este caso ofrezcan los medios de prueba pertinentes para

⁹ *Ibíd*, párrafo 198.

¹⁰ Benavente, Hesbert e Hidalgo, José, *Código Nacional de Procedimientos Penales Comentado*, México, Editorial Flores, 2020, p. 451.

analizar la procedencia de la medida solicitada si pueden ser desahogados dentro de las siguientes 24 horas.

49. 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.
50. Por tanto, el exigir estos momentos reforzados para la imposición de las medidas cautelares y no permitir su imposición previo a la formulación de la imputación o vinculación a proceso, lejos de ser inconstitucional es congruente con la interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que la Corte Interamericana ha realizado en la jurisprudencia citada.
51. Bajo ese entendimiento, no resulta contrario al artículo 20 constitucional, apartado C, fracción VI, el artículo 154 del Código Nacional de Procedimientos Penales al establecer momentos temporales específicos de la procedencia de las medidas cautelares. Máxime que el propio Código Nacional de Procedimientos Penales estableció mecanismos distintos a las medidas cautelares para la restitución provisional de los derechos de las víctimas, tales como el previsto en el artículo 111 y cuya procedencia dispone provisionalmente el Código “en cualquier estado del procedimiento”.
52. Finalmente, son infundados los agravios en torno a la inconstitucionalidad del artículo 154 en análisis al tenor del artículo 17 constitucional, así como los preceptos 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

53. En primer término, de la demanda de amparo y del recurso de revisión esta Primera Sala aprecia que el quejoso hace depender la violación de tales artículos al hecho de que, a su juicio, el Código Nacional “establece la procedencia de una actuación procesal bajo los plazos y requisitos mayores a los señalados por la propia Constitución” (párrafo 15).
54. Es decir, el quejoso presupone que la Constitución obliga directamente a permitir las medidas cautelares en cualquier estado del proceso y de esta presuposición hace pender las violaciones descritas.
55. Como ya ha sido demostrado, la Constitución no predetermina tal procedencia temporalmente incondicionada, y el plazo establecido por el Código permite proveer sobre éstas cuando se den condiciones reforzadas en las cuales el imputado ha sido vinculado a proceso por existir un hecho ilícito y tener en él una probable participación, o bien, cuando tal debate se prorrogue a petición del propio imputado acogiéndose al plazo constitucional (en ambos casos, permitiendo un estándar reforzado previo al dictado de una medida cautelar que podría, dependiendo de la medida cautelar, llegar incluso a afectar la libertad personal del imputado).