

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, A CARGO DEL DIPUTADO ÓSCAR MARTÍN ARCE PANIAGUA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, Óscar Martín Arce Paniagua, diputado federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en lo dispuesto en los artículos 6o., numeral 1, fracción II, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

I. Introducción

Las consideraciones que se realizan a continuación parten del presupuesto del Estado mexicano como Estado de derecho democrático, que determina los principios rectores del derecho penal y constituye el fundamento de actuación de las autoridades que intervienen en el sistema de justicia penal, entre ellos el principio de intervención mínima del cual se deriva la utilización de métodos simplificados para la terminación del proceso penal.

II. El Estado mexicano como un Estado de derecho democrático.

Es fundamental precisar que en la consideración de todo derecho en México y por ello del derecho penal debemos partir de un Estado de derecho democrático, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 3, 39, 40 y 133 somos un Estado democrático, ello implica que él al momento de hacer uso del recurso del derecho penal tiene que respetar y por lo mismo se encuentra limitado por una serie de principios, como son el principio de culpabilidad, última *ratio*, presunción de inocencia, legalidad, afectación al bien jurídico penal, de separación de cada uno de los órganos que integran el Estado, afectación social, entre otros.

Lo señalado tiene las siguientes consecuencias:

- a. El Estado tiene el deber de poner al servicio del ciudadano el derecho penal: todo poder público dimana del pueblo y se instituye en su beneficio (art. 39 Constitucional).
- b. El Derecho Penal es la última *ratio* y solo protege a los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más peligrosos.
- c. El Estado debe asegurar el respeto por los derechos fundamentales del ciudadano, que constituyen la base de nuestra convivencia democrática y pacífica.

III. Observación del fenómeno jurídico social

Los subsistemas procuraduría, poder judicial y ejecución de sanciones se encuentran inmersos en una problemática, en apariencia caótica por su complejidad, y en la cual se distinguen, entre otros, como elementos importantes: el gran número de averiguaciones previas, causas penales y de personas internas, que originan una saturación del Sistema de Justicia Penal.

Un elemento adicional, no menos importante es el uso indiscriminado del derecho penal por parte del legislador, como solución para cualquier conflicto social.

Los elementos mencionados impiden que el sistema pueda satisfacer las expectativas que la sociedad tiene respecto de su actuación, la impronta de estos elementos nos lleva a afirmar que el mismo se encuentra en crisis.

Ante lo apuntado, se hace **necesario** evitar que se colapse – el sistema– en su funcionamiento, lo que permitirá a las distintas Instituciones actuar en los casos que realmente lo ameriten y que afecten de manera más grave los bienes jurídico-penales que permiten la participación en el sistema social. Así se podría optimizar todo tipo de recursos y destinarlos a cumplir su verdadera función de manera eficaz, eficiente, honesta, racional y transparente.

Siguiendo la argumentación desarrollada, es que se hace una propuesta de estrategias para racionalizar la actuación de las distintas autoridades intervinientes en el sistema de justicia penal, en cada una de sus esferas de organización. Ella, se basa en una estrategia que permite reorientar la Política Criminal hacia criterios que permitan una despresurización de averiguaciones, causas penales y de detenidos en los distintos centros de reclusión.

En este orden de ideas, en aquellos casos que pueden ser considerados de pequeña o de mediana entidad, por ser ataques no graves a los bienes jurídico penales, como en el caso de los delitos de querrela, patrimoniales no violentos, culposos y todos aquellos en los cuales el imputado se pueda beneficiar de algún sustitutivo penal al momento de la imposición de la pena, se debe hacer uso de las métodos simplificados de terminación del proceso.

IV. Métodos simplificados de terminación del proceso

La importancia de las salidas alternas al proceso penal se da en dos aspectos: primero, limitan la aplicación de los instrumentos punitivos, y segundo posibilitan que se destine una mayor cantidad de recursos institucionales a la persecución penal de los hechos que con mayor agresividad afectan a la sociedad.

De esa manera, favorecen una mayor intervención de la víctima en el delito, se brinda una solución a la sobrecarga de trabajo que aqueja a las instituciones que conforman el sistema de justicia penal y se optimiza y racionaliza el empleo de los bienes, recursos e instrumentos vinculados al cumplimiento de sus funciones.

Derecho penal. El último recurso.

Desde el prisma de un Estado Democrático el derecho penal es utilizado como último recurso, es decir, el último medio con que cuenta el Estado para sancionar los comportamientos ilícitos, por ello es necesario elaborar instrumentos que sean eficientes en términos de pacificación y, al mismo tiempo permitan prescindir de la sanción, sin que den origen a la impunidad, pero sobre todo la víctima pueda acceder de manera sencilla y simple a la reparación del daño.

IV.1 Conciliación

A nivel internacional, por ejemplo, la *conciliación* en materia penal ha sido recomendada desde 1985 por la **Asamblea General de las Naciones Unidas**, en la **Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delito y del Abuso de Poder**, al disponer formalmente lo siguiente:

“7. Se utilizarán, cuando proceda, mecanismos oficiosos para la solución de las controversias, incluidos la mediación, el arbitraje y las prácticas de justicia consuetudinaria o autóctonas, a fin de facilitar **la conciliación** y **la reparación** en favor de las víctimas”.

Además, una conciliación que cumpla con ciertos estándares permitirá que los impactados por el delito participen en la solución del daño causado por éste. Lo que contribuirá a la reconstrucción o construcción de los lazos sociales entre la víctima e imputado, entre la víctima y la comunidad, así como entre el imputado y la comunidad.

Con una conciliación de este tipo la **víctima** tiene importancia fundamental, en primer lugar la víctima es el centro de derechos y no el objeto de investigación, en segundo ya no se considera al Estado como el principal afectado por el comportamiento delictivo, ahora se privilegia la relación entre el imputado con el hecho cometido y con la persona de la víctima, de esa manera se empieza a dar cumplimiento con los contenidos del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se va preparando al sistema y a los operadores jurídicos

para la entrada en vigor del sistema acusatorio adversarial, de tal manera que se vayan implementado de manera ordenada y gradual las figuras procesales que le dan contenido.

Hay que tener claro que el delito enfrenta a seres humanos, no son entelequias o convidados de piedra –**sobre todo la víctima**–, sino protagonistas del drama penal, sujetos de derechos.

Por ello es necesario una nueva orientación político criminal de la Procuraduría y del Poder Judicial, cuando le corresponda, en la utilización de la conciliación para la solución del conflicto social generado por el delito.

IV.2 Utilización de la suspensión del proceso a prueba y del criterio de oportunidad

Ante la problemática que se vive actualmente en nuestro país y que se ve agravada por la gran cantidad de averiguaciones previas, causas penales y gran cantidad de personas detenidas en los centros de reclusión, se hace necesario reorientar la política criminal hacia criterios de racionalización, optimización y planificación de la persecución penal, lo que traerá como consecuencia:

- Optimizar recursos públicos
- Sanar las limitaciones económicas.
- Destinar los recursos públicos a la consecución de los objetivos deseados político criminalmente, como lo es el combate a la delincuencia de alto impacto que afecta de manera más grave los bienes jurídicos fundamentales. Con ello se responderá de manera eficaz y eficiente a las expectativas que tiene la sociedad.
- Combate a la impunidad.

Lo expuesto permite afirmar que:

1. La persecución penal de los delitos bagatela o insignificantes tiene altos costos económicos y en recursos humanos para las diversas instituciones del sistema de justicia penal.
2. La aplicación estricta del principio de oficiosidad provoca una saturación al perseguir delitos menores, cuya existencia se debe a una política criminal inflacionaria.
3. La Política Criminal debe estar orientada por el ***Principio de Necesidad y Proporcionalidad*** en la utilización del derecho penal.

Lo anterior no quiere decir que el principio de legalidad u oficiosidad dejen de ser *regla general*, lo que se pretende es eficientar la aplicación del derecho penal, en este sentido la propuesta de utilizar los métodos simplificados de terminación del proceso tiene la pretensión de que funcione como una especie de filtro que permita la selectividad y oriente la aplicación del derecho penal de forma más humana y racional, con ello se estaría cumpliendo con los postulados del principio de Intervención Mínima; postulado fundamental de un derecho penal que se preste de ser democrático.

El objetivo de aplicar las figuras procesales señaladas es realizar una valoración del *costo-beneficio* en relación a las consecuencias sociales que resultan del comportamiento delictivo y de las que inevitablemente toda persecución penal lleva consigo –efectos criminógenos. El principio de maximización de beneficios al menor coste posible significa que si los beneficios sociales que resultan de perseguir penalmente un determinado comportamiento son mínimos al compararlos con la exclusión de su persecución se debe elegir esto último.

Por todo lo expuesto, me permito someter a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Único. Se reforma el segundo párrafo del artículo 138; y la denominación del Capítulo Único del Título Octavo, “Sobreseimiento”; se adiciona un Capítulo II, “Métodos Simplificados de Terminación del Proceso”, que contiene los artículos 304 A al 304 Ñ, al Título Octavo “Sobreseimiento”, todos del Código Federal de Procedimientos Penales para quedar como sigue:

Artículo 138. ...

También se sobreseerán los procedimientos en los supuestos en los que se dé la conciliación y la suspensión de proceso a prueba. Lo anterior no se concederá cuando se trate de culpa que se califique de grave conforme a la parte conducente del artículo 60 del Código Penal.

Título Octavo

Sobreseimiento

Capítulo I

Artículo 298 AL 304. ...

Capítulo II

Modos Simplificados de Terminación del Proceso

Artículo 304 A. Conciliación

Procederá la conciliación en los delitos culposos, los perseguidos por querrela, los de contenido patrimonial que se hayan cometido sin violencia sobre las personas, los que admitan presumiblemente la substitución de sanciones.

La conciliación entre víctima e imputado se llevará a cabo por cualquier medio idóneo hasta antes de cerrarse la instrucción.

Se exceptúan de esta disposición los delitos cometidos por servidores públicos en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas y los cometidos en asociación delictuosa de conformidad con el Código Penal.

Si las partes no han propuesto la conciliación con anterioridad, en el momento procesal oportuno, el juzgador les hará saber que cuentan con esta posibilidad y procurará que manifiesten cuáles son las condiciones en que aceptarían conciliarse.

Cuando el Estado sea víctima, para estos efectos, será representada por la autoridad indicada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal.

Si el delito afecta intereses difusos o colectivos y no son de carácter estatal, el Ministerio Público asumirá la representación para efectos de la conciliación.

Artículo 304 B. Principios

La conciliación se rige por los principios de voluntariedad de las partes, confidencialidad, flexibilidad, neutralidad, imparcialidad, equidad, legalidad y honestidad.

Artículo 304 C. Trámite

Para conciliar, el juzgador convocará a una audiencia y podrá solicitar el asesoramiento y el auxilio de personas o entidades especializadas para procurar acuerdos entre las partes en conflicto, o instar a los interesados para que designen un amigable componedor.

La información que se genere en los procedimientos respectivos no podrá ser utilizada en perjuicio de las partes dentro del procedimiento penal.

El juzgador no aprobará la conciliación cuando tenga fundados motivos para estimar que alguno de los intervinientes no está en condiciones de igualdad para negociar o ha actuado bajo coacción o amenaza.

En los delitos de carácter sexual, en los cometidos en perjuicio de menores de edad y en los casos de violencia intrafamiliar, el juzgador no deberá procurar la conciliación entre las partes ni convocar a una audiencia con ese propósito, salvo cuando lo soliciten en forma expresa la víctima o sus representantes legales.

Artículo 304 D. Suspensión

El procedimiento para lograr la conciliación no podrá extenderse por más de sesenta días naturales, suspende el proceso y la prescripción de la acción penal.

Si a juicio del agente del Ministerio Público o del juzgador existen actuaciones urgentes o inaplazables, éstas se realizarán siempre que no impliquen un acto de molestia que sea relevante para el imputado.

Artículo 304 E. Efectos

Si se produce la conciliación, se levantará un acta que tendrá fuerza vinculante.

El plazo fijado para el cumplimiento de las obligaciones pactadas suspenderá el trámite del proceso y la prescripción de la acción penal.

Si el imputado incumple sin justa causa las obligaciones pactadas dentro del término que fijen las partes o, en caso de no establecerlo, dentro de un año contado a partir del día siguiente de la ratificación del acuerdo, el proceso continuará como si no se hubiera conciliado.

El cumplimiento de lo acordado extingue la acción penal.

Artículo 304 F. Procedencia de la suspensión del proceso a prueba

En los casos en que el delito esté sancionado con pena máxima de hasta siete años de prisión, y siempre que el imputado no haya sido condenado por delito doloso, o se encuentre gozando de éste beneficio en proceso diverso. La solicitud podrá hacerse por el imputado o el Agente del Ministerio Público.

La suspensión del proceso podrá solicitarse en cualquier momento hasta antes del cierre de la instrucción y no impedirá el ejercicio de la acción civil ante los tribunales respectivos. Para llevarla a cabo, se estará a los hechos precisados en el auto de plazo constitucional o a una descripción sucinta de los hechos que haga el agente del Ministerio Público antes de que se dicte el anterior.

La solicitud deberá contener un plan de reparación del daño causado por el delito y un detalle de las condiciones que el imputado estaría dispuesto a cumplir conforme al artículo siguiente. El plan podrá consistir en una indemnización equivalente a la reparación del daño que en su caso pudiera llegar a imponerse o una reparación simbólica, inmediata o por cumplir a plazos.

Para el otorgamiento de la suspensión será condición indispensable que el imputado admita el hecho que se le atribuye y existan datos objetivos en la integración de la averiguación previa que permitan corroborar su existencia.

El órgano jurisdiccional oír sobre la solicitud en audiencia al agente del Ministerio Público, a la víctima de domicilio conocido y al imputado, y resolverá de inmediato. La resolución fijará las condiciones bajo las cuales se suspende el proceso o se rechaza la solicitud, y aprobará o modificará el plan de reparación propuesto por el imputado, conforme a criterios de razonabilidad. La sola falta de recursos del imputado, no podrá aducirse para rechazar la posibilidad de suspensión del proceso a prueba.

Si la solicitud del imputado no se admite o el proceso se reanuda con posterioridad, la admisión de los hechos por parte del imputado no tendrá valor probatorio alguno, no podrá considerarse como confesión ni ser utilizada en su contra.

Artículo 304 G. Condiciones por cumplir durante el período de suspensión del proceso a prueba

El juez fijará el plazo de suspensión del proceso a prueba, que no podrá ser inferior a un año ni superior a tres, y determinará una o varias de las reglas que deberá cumplir el imputado, entre ellas las siguientes:

- I. Frecuentar o dejar de frecuentar determinados lugares o personas;
- II. Abstenerse de consumir drogas o estupefacientes o de abusar de las bebidas alcohólicas;
- III. Participar en programas especiales para la prevención y tratamiento de adicciones;
- IV. Comenzar o finalizar la escolaridad básica si no la ha cumplido, aprender una profesión u oficio o seguir cursos de capacitación en el lugar o la institución que determine el juez;
- V. Prestar servicio social a favor del Estado o de instituciones de beneficencia pública;
- VI. Someterse a tratamiento médico o psicológico, de preferencia en instituciones públicas, si es necesario;
- VII. Permanecer en un trabajo o empleo, o adquirir, en el plazo que el juez determine, un oficio, arte, industria o profesión, si no tiene medios propios de subsistencia;
- VIII. Someterse a la vigilancia que determine el juez;
- IX. No poseer o portar armas;
- X. No conducir vehículos;
- XI. Abstenerse de viajar al extranjero;
- XII. Cumplir con los deberes de deudor alimentario.

Cuando se acredite plenamente que el imputado no puede cumplir con alguna de las obligaciones anteriores, por ser contrarias a su salud, sus creencias religiosas o alguna otra causa de especial relevancia, el juez podrá sustituirlas, fundada y motivadamente, por el cumplimiento de otra u otras análogas que resulten razonables.

Para fijar las reglas, el juez puede disponer que el imputado sea sometido a una evaluación previa. En ningún caso el juez puede imponer medidas más gravosas que las solicitadas por el agente del Ministerio Público.

La decisión sobre la suspensión del proceso será pronunciada en audiencia, en presencia del imputado y de la víctima, quienes podrán expresar observaciones a las reglas impuestas en los términos de este artículo, las que serán resueltas de inmediato. El juez prevendrá al imputado sobre las reglas de conducta impuestas y las consecuencias de su inobservancia.

La negativa de la suspensión del proceso a prueba será apelable; la decisión de suspensión del proceso a prueba no lo es, salvo que el imputado considere que las reglas fijadas resultan manifiestamente excesivas o que el juez se haya excedido en sus facultades.

Artículo 304 H. Conservación de los medios de prueba

En los asuntos suspendidos en virtud de las disposiciones correspondientes a esta sección, el agente del Ministerio Público tomará las medidas necesarias para evitar la pérdida, destrucción o ineficacia de los medios de prueba conocidos y las que soliciten las partes.

Artículo 304 I. Revocación de la suspensión

Si el imputado se aparta considerablemente y en forma injustificada de las condiciones impuestas, el juez, previa petición del agente del Ministerio Público, convocará a las partes a una audiencia en la que se debatirá sobre la revocación y resolverá de inmediato, fundada y motivadamente, acerca de la reanudación de la persecución penal. En lugar de la revocación, el juez podrá ampliar el plazo de la suspensión a prueba hasta por dos años más. Esta extensión del término puede imponerse sólo por una vez.

Artículo 304 J. Cesación provisional de los efectos de la suspensión del proceso a prueba

Los efectos de la suspensión del proceso a prueba cesarán mientras el imputado esté privado de su libertad por otro proceso.

Si el imputado está sometido a otro proceso y goza de libertad, el plazo seguirá su curso, pero no podrá decretarse la extinción de la acción penal sino cuando quede firme la resolución que lo exime de responsabilidad por el nuevo hecho.

La revocatoria de la suspensión del proceso no impedirá el pronunciamiento de una sentencia absolutoria ni la concesión de algunas de las medidas sustitutivas a la privación de libertad cuando fueren procedentes.

Artículo 304 K. Efectos de la suspensión del proceso a prueba

La suspensión del proceso a prueba no extingue las acciones civiles de la víctima o de terceros. Sin embargo, si la víctima recibe pagos en virtud de la procedencia de la suspensión, ellos se destinarán a la indemnización por daños y perjuicios que le pudiere corresponder.

Transcurrido el plazo que se fije sin que la suspensión fuere revocada, se extinguirá la acción penal, debiendo el tribunal dictar de oficio o a petición de parte, el sobreseimiento.

Durante el período de suspensión del proceso a prueba de que tratan los artículos precedentes quedará suspendida la prescripción de la acción penal.

Artículo 304 L. Principios de legalidad procesal y oportunidad

El agente del Ministerio Público deberá ejercer la acción penal en todos los casos en que sea procedente, con arreglo a las disposiciones de la ley.

No obstante, el agente del Ministerio Público podrá solicitar que se prescinda, total o parcialmente de la persecución penal, que se limite a alguno o a varios hechos o a alguna de las personas que participaron en su realización, cuando:

I. Se trate de un hecho bagatela o insignificante, de mínima culpabilidad del autor o participe o escasa contribución de éste, salvo que lo haya cometido un servidor público en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas.

II. El autor haya sufrido, a consecuencia del hecho, daño físico o psíquico grave que torne desproporcionada la aplicación de una consecuencia jurídica, o cuando en ocasión de un comportamiento culposo haya sufrido daño moral de difícil superación; o

III. La pena o medida de seguridad que pueda imponerse por el hecho de cuya persecución se prescinde, carece de importancia en relación a la pena o medida ya impuesta, o la que se debe esperar por los restantes hechos, o la que se le impuso o se le impondría en un proceso tramitado en otra Entidad Federativa.

El agente del Ministerio Público deberá aplicar los criterios de oportunidad y otras facultades discrecionales sobre la base de razones objetivas y sin discriminación, valorando las pautas descritas en cada caso individual, según las pautas generales que al efecto se hayan dispuesto para la procuración de justicia. En los casos en que se verifique un daño, el Ministerio Público velará porque sea razonablemente reparado.

Artículo 304 M. Plazo para solicitar criterios de oportunidad

Los criterios de oportunidad podrán ejercerse hasta antes de dictado del auto de plazo constitucional.

Artículo 304 N. Impugnación

La decisión del agente del Ministerio Público que aplique o niegue un criterio de oportunidad que no se ajuste a los requisitos legales o constituya una discriminación, será impugnable por la víctima o el imputado ante el juez dentro de los tres días posteriores a la notificación. Presentada la impugnación, el juez convocará a las partes a una audiencia para resolver.

Artículo 304 Ñ. Efectos del criterio de oportunidad

Si se aplica un criterio de oportunidad, se extinguirá la acción penal con respecto al autor o partícipe en cuyo beneficio se dispuso. Si la decisión se funda en la insignificancia del hecho, sus efectos se extenderán a todos los que reúnan las mismas condiciones.

No obstante, en el caso de la fracción III del artículo 304 N, se suspenderá el ejercicio de la acción penal en relación con los hechos o las personas en cuyo favor se aplicó el criterio de oportunidad. Esa suspensión surtirá efectos quince días naturales después de que quede firme la sentencia respectiva, momento en que el juez, a solicitud del agente del Ministerio Público, deberá resolver definitivamente sobre el cese de esa persecución.

Artículos Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor a los seis meses posteriores a su publicación en el Diario Oficial de la Federación, una vez que los operadores jurídicos reciban la capacitación correspondiente.

Segundo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en el presente decreto.

Tercero. Las personas que se encuentran sujetas a procesos penales antes de concluir la etapa de instrucción, se beneficiarán con los contenidos de la presente reforma.

Cuarto. Las autoridades encargadas de la aplicación de la presente reforma están obligadas a capacitar al personal para la aplicación de los métodos simplificados de terminación de procesos, para ello el Congreso de la Unión debe destinar los recursos necesarios en el periodo inmediato posterior a la vigencia del presente decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de febrero de 2011.

Diputado Óscar Martín Arce Paniagua (rubrica)