

## **INICIATIVA QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 258 BIS AL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, A CARGO DE LA DIPUTADA MILDRED CONCEPCIÓN ÁVILA VERA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA**

**La que suscribe, diputada federal Mildred Concepción Ávila Vera, integrante del Grupo Parlamentario de Morena en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, Fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la 1, fracción I, del numeral 1 del artículo 6 y los artículos 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de esta Asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por la que se adiciona el artículo “258 Bis” del Código Nacional de Procedimientos Penales, al tenor de la siguiente:**

### **Exposición de Motivos**

La presente iniciativa legislativa propone que se adicione un artículo al Código Nacional de Procedimientos Penales, con la finalidad de eliminar la práctica cotidiana de la actuación omisa por parte del Ministerio Público, para recibir las denuncias y darle el trámite jurídico que corresponda a fin de no dejar en indefensión a miles de hombres y mujeres que hoy por hoy desconfían de la actuación ministerial.

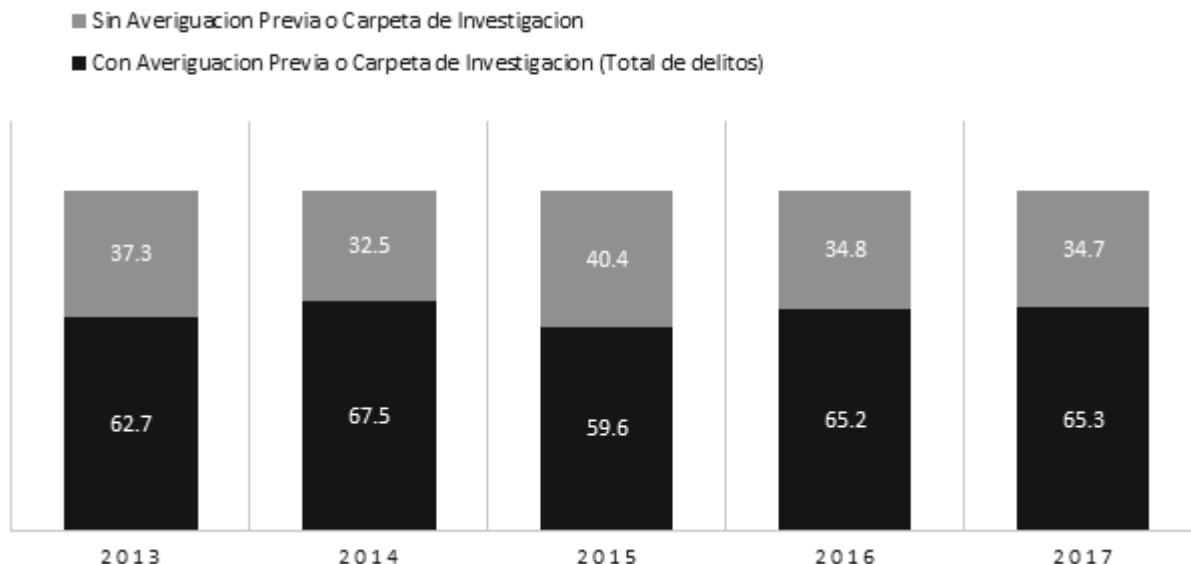
El uso inapropiado que se hace de los criterios de oportunidad y el manejo discrecional para recibir y dar trámite a las denuncias, especialmente tratándose de delitos no graves, ha generado una percepción colectiva de desprotección por parte del estado, especialmente para las mujeres y las niñas, que viven temerosas en miles de hogares mexicanos, ante la violencia que sufren en sus propias casas.

Los esfuerzos en seguridad se ven menguados cuando la autoridad ministerial no es efectiva en su función, pues no se puede hablar de seguridad sin justicia.

Como es sabido, una de las atribuciones conferidas al Ministerio Público se encuentra la facultad exclusiva de iniciar la investigación, por lo que de sus actuaciones dependerá en gran medida la impartición de justicia, ya que la carga de la prueba recae en la parte acusadora. Es decir, de la investigación que conduzca se desprenderá la existencia de un hecho delictivo y la probable participación de la persona investigada en el mismo.

Adicional a lo anterior, las víctimas u ofendidos y ofendidas de cualquier delito, tienen el derecho a que se les reciba la denuncia y en esta, a que se desahoguen todas las diligencias necesarias y a intervenir en su proceso, sin embargo esto no ocurre con la transparencia y celeridad que las víctimas requieren, reproduciendo el mensaje de que no hay consecuencias jurídicas para quien comete un delito.

Lo anterior queda demostrado en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad 2018 respecto de la proporción de delitos denunciados en los que se inicia una averiguación previa o una carpeta de investigación, como se aprecia en la siguiente gráfica:



**Fuente:** Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad 2018

Esta Encuesta hace mención que solo se denunció el 10.4 por ciento de todos los delitos sufridos en el país, de ellos el Ministerio Público inicio averiguación Previa o carpeta de investigación en el 65.3 por ciento de los casos, y de este porcentaje en los que, si se inició una averiguación previa o una carpeta de investigación, el 55.9 por ciento señala como “nada”, el resultado de la averiguación previa o carpeta de investigación.

**En México la cifra negra de delitos es del 93.2 por ciento, lo que significa que la mayor parte de personas que sufren un delito en este país no lo denuncian.**

Al analizar la cifra negra por delitos resulta preocupante que los delitos graves como el secuestro o la extorsión no se denuncian como se observa en la siguiente tabla:

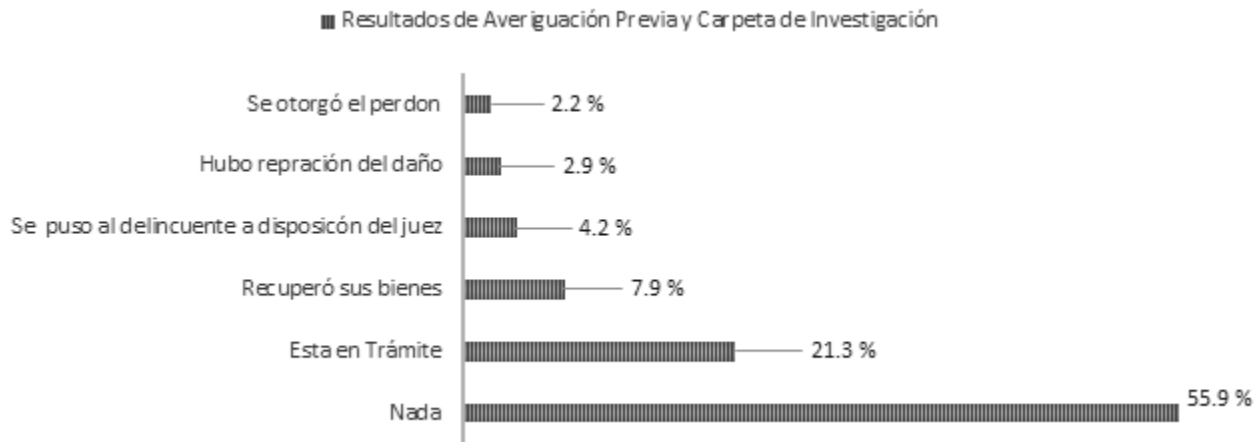
| Tipo de delito                                       | Porcentaje |
|--|------------|
| Otros Delitos  | 98.3       |
| Extorsión  | 98.2       |
| Fraude   | 95.5       |
| Robo Parcial del Vehículo                            | 95         |
| Otros Robos  | 94.4       |
| Secuestro  | 94.1       |
| Robo o asalto en la calle o en el transporte público | 94.1       |
| Amenazas verbales                                    | 90.4       |
| Robo en casa habitación                              | 89         |
| Lesiones   | 85.7       |
| Robo total del vehículo                              | 32.5       |

Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad 2018

A pesar de que transitamos hacia un modelo acusatorio oral, que ofrecía mejores y mayores resultados en el acceso a la justicia, hasta la fecha ha logrado demostrar que sigue siendo muy bajo el porcentaje de casos en los que se vislumbra alguna actuación en favor de las víctimas u ofendidos.

Del total de averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas por el Ministerio Público, en el 55.9 por ciento de los casos no pasó nada o no se continuó con la investigación.

Los resultados de las averiguaciones previas y carpetas de investigación se presentan en la siguiente gráfica:



**Fuente:** Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad 2018

El panorama se torna más complejo para las mujeres, cuando a pesar de ser víctimas de delitos por parte de la pareja o de un agresor distinto a la pareja, estas deciden no solicitar apoyo ni denunciar el delito, quedando confinadas a la violencia en sus hogares, en sus escuelas, su trabajo o su comunidad.

Según la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de los Hogares, 2016, del total de mujeres que sufrieron violencia física y/o sexual por parte de su pareja, el 78,6 por ciento no solicitó apoyo o no presentó denuncia y de las mujeres que experimentaron violencia física y/o sexual por otro agresor distinto a la pareja, el 88,4 por ciento no solicitó apoyo a alguna institución ni presentó denuncia ante alguna autoridad.

Entre las principales razones para no pedir apoyo o denunciar, se esbozan aquellas que demuestran una profunda desconfianza hacia las instituciones del estado, que impide darle a las mujeres la seguridad para evitar las consecuencias y amenazas de que son víctimas cuando deciden denunciar, otra razón es la vergüenza especialmente por los procesos de revictimización a que se exponen dentro y fuera de las instituciones de protección, seguridad y de justicia, finalmente la percepción de que la autoridad no le va a creer y de que no sabe cómo y dónde denunciar, son entre otros, los motivos que impiden a las mujeres pedir apoyo ante la violencia que sufren en este país.

Es en este tenor que resulta necesario sentar un precedente, para que toda omisión por parte de la autoridad ministerial, que no esté debidamente notificada, fundada y motivada a la luz de los derechos humanos, resulte en una sanción ejemplar para quien ejerce esta autoridad y se elimine la práctica de dejar en indefensión a las personas y particularmente a las mujeres que arriesgándolo todo, deciden denunciar a sus agresores.

### **Antecedentes jurídicos:**

A continuación, se presentan los principales argumentos jurídicos que sustentan la actuación y omisiones por parte del ministerio público.

Ante un enorme panorama de incertidumbre ante el quehacer de la autoridad ministerial, es necesario tomar en consideración que todos los servidores públicos incluyendo los Ministerios Públicos son sujetos de responsabilidad en su actuación, incluyendo las omisiones que realicen en su encomienda tal como lo señala el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice:

**Artículo 109.** Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

I...

LI...

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

El citado argumento se constituye en un sustento esencial para otorgar la relevancia y la efectiva implementación de las sanciones al Ministerio Público sobre sus actuaciones omisas o conductas irregulares en torno al inicio o investigación de una carpeta de investigación o averiguación previa.

Para evitar la indefensión de las víctimas u ofendidos, la Constitución establece, además del derecho al desahogo de las diligencias, también a que, se funde y motive la negativa de tales diligencias.

En este sentido, es que las víctimas y ofendidos, tienen el derecho de impugnar las omisiones del Ministerio Público, tal y como lo señala en su artículo 20 constitucional que establece que:

**Artículo 20.** El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

A...

B...

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

I... VI.

VII. Impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño.

Por lo tanto, la importancia de impugnar radica en el derecho de poder manifestar la inconformidad que tiene el ciudadano y en este sentido es utilizado como un recurso cuando se percibe el incumplimiento al conjunto de reglas dentro de lo que es el sistema judicial del país.

Desde otra perspectiva, es común que la autoridad ministerial no acuerde las actuaciones que realiza e igualmente que tampoco las haga de conocimiento de la víctima u ofendido, especialmente cuando hace uso de los criterios de oportunidad mencionados en el Artículo 256 del Código Nacional de Procedimientos Penales Federal, que a la letra dice:

**Artículo 256.** Casos en que operan los criterios de oportunidad

Iniciada la investigación y previo análisis objetivo de los datos que consten en la misma, conforme a las disposiciones normativas de cada Procuraduría, el Ministerio Público, podrá abstenerse de ejercer la acción penal con base en la aplicación de criterios de oportunidad, siempre que, en su caso, se hayan reparado o garantizado los daños causados a la víctima u ofendido.

La aplicación de los criterios de oportunidad será procedente en cualquiera de los supuestos que hace mención este artículo, teniendo como condicionante que, su aplicación está sujeta a la reparación o garantía de los daños causados. Por lo que, la facultad que tiene la autoridad ministerial con respecto a los criterios de oportunidad puede recaer en una práctica discrecional, que termine afectando el acceso a la justicia de los ciudadanos y no promueva la reparación o garantía de los daños.

La importancia del apropiado uso de los criterios de oportunidad también estriba en que su aplicación extingue la acción penal, tal como lo señala el artículo 257 del Código Nacional de Procedimientos Penales Federal, que a la letra dice:

#### **Artículo 257.** Criterio de oportunidad

La aplicación de los criterios de oportunidad extinguirá la acción penal con respecto al autor o partícipe en cuyo beneficio se dispuso la aplicación de dicho criterio. Si la decisión del Ministerio Público se sustentara en alguno de los supuestos de procedibilidad establecidos en las fracciones I y II del artículo anterior, sus efectos se extenderán a todos los imputados que reúnan las mismas condiciones.

De igual manera, es importante señalar la obligatoriedad de notificar a la víctima u ofendido respecto de la aplicación de los criterios de oportunidad, para que cuenten con elementos de impugnación cuando lo consideren necesario, tal y como lo establece el Artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales Federal, que a la letra dice:

#### **Artículo 258.** Notificaciones y control judicial

Las determinaciones del Ministerio Público sobre la abstención de investigar, el archivo temporal, la aplicación de un criterio de oportunidad y el no ejercicio de la acción penal deberán ser notificadas a la víctima u ofendido quienes las podrán impugnar ante el Juez de control dentro de los diez días posteriores a que sean notificadas de dicha resolución...

En general, es frecuente que la víctima u ofendido no sea notificado sobre las actuaciones realizadas y decisiones tomadas por la autoridad ministerial, por lo que no solo queda en situación de incertidumbre respecto de su denuncia y el daño sufrido, sino que no cuenta con elementos para impugnar tal actuación ante la autoridad pertinente.

Derivado de lo anterior y con el interés de incidir para evitar las omisiones en que frecuentemente incurre la autoridad ministerial frente a la víctima u ofendido y a fin de otorgarle mecanismos claros de actuación frente al ministerio público a quienes padecen los delitos.

Se integra para su modificación, el siguiente:

#### **Cuadro comparativo**

| TEXTO VIGENTE  | TEXTO PROPUESTO   |
|--|---|
| <p><b>Código Nacional de Procedimientos Penales Federal.</b></p> <p>Artículo 258. -Notificaciones y control judicial.</p> <p>Las determinaciones del Ministerio Público sobre la abstención de investigar, el archivo temporal, la aplicación de un criterio de oportunidad y el no ejercicio de la acción penal deberán ser notificadas a la víctima u ofendido quienes las podrán impugnar ante el Juez de control dentro de los diez días posteriores a que sean notificadas de dicha resolución. En estos casos, el Juez de control convocará a una audiencia para decidir, en definitiva, citando al efecto a la víctima u ofendido, al Ministerio Público y, en su caso, al imputado y a su Defensor. En caso de que la víctima, el ofendido o sus representantes legales no comparezcan a la audiencia a pesar de haber sido debidamente citados, el Juez de control declarará sin materia la impugnación.</p> <p>La resolución que el Juez de control dicte en estos casos no admitirá recurso alguno.</p> | <p><b>Código Nacional de Procedimientos Penales</b></p> <p>Artículo 258. -Notificaciones y control judicial</p> <p>Las determinaciones del Ministerio Público sobre la abstención de investigar, el archivo temporal, la aplicación de un criterio de oportunidad y el no ejercicio de la acción penal deberán ser notificadas a la víctima u ofendido quienes las podrán impugnar ante el Juez de control dentro de los diez días posteriores a que sean notificadas de dicha resolución. En estos casos, el Juez de control convocará a una audiencia para decidir, en definitiva, citando al efecto a la víctima u ofendido, al Ministerio Público y, en su caso, al imputado y a su Defensor. En caso de que la víctima, el ofendido o sus representantes legales no comparezcan a la audiencia a pesar de haber sido debidamente citados, el Juez de control declarará sin materia la impugnación.</p> <p>La resolución que el Juez de control dicte en estos casos no admitirá recurso alguno.</p> <p><b><i>Artículo 258 Bis De las omisiones en la investigación.</i></b></p> <p><b><i>Se considera una omisión por parte del ministerio público la negativa para el desahogo de las diligencias, debidamente fundada y motivada; así también se considera como omisión, la aplicación del criterio de oportunidad, sin la debida reparación y garantía de daños causados a la víctima u ofendido.</i></b></p> <p><b><i>Igualmente es omisión, la negativa de notificación a la víctima u ofendido respecto de las determinaciones sobre la abstención</i></b></p> |

|  |  |
|--|--|
|  | <p><i>de investigar, el archivo temporal, la aplicación de un criterio de oportunidad y el no ejercicio de la acción penal.</i></p> <p><i>El ministerio público que incurra en estas omisiones será sujeto a las medidas de apremio señaladas en el artículo 104 fracción II de este Código y a las responsabilidades que en su caso procedan ante las autoridades competentes, en los términos de la legislación aplicable.</i></p> |
|--|--|

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto**

**Único.** Se adiciona el artículo **258 Bis** del Código Nacional de Procedimientos Penales, para quedar como sigue:

#### **Artículo 258 Bis. De las omisiones en la investigación.**

Se considera una omisión por parte del ministerio público la negativa para el desahogo de las diligencias, debidamente fundada y motivada; así también se considera como omisión, la aplicación del criterio de oportunidad, sin la debida reparación y garantía de daños causados a la víctima u ofendido.

Igualmente es omisión, la negativa de notificación a la víctima u ofendido respecto de las determinaciones sobre la abstención de investigar, el archivo temporal, la aplicación de un criterio de oportunidad y el no ejercicio de la acción penal.

El ministerio público que incurra en estas omisiones será sujeto a las medidas de apremio señaladas en el artículo 104 fracciones II de este Código y a las responsabilidades que en su caso procedan ante las autoridades competentes, en los términos de la legislación aplicable.

### **Transitorio**

**Único.** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo, a 10 de septiembre de 2019.

Diputada Mildred Concepción Ávila Vera (rúbrica)