

## Que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, en materia de impunidad de los delitos cometidos en flagrancia, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Quienes suscriben, diputadas y diputados federales del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6, numeral 1, fracción I, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someten a consideración de la asamblea iniciativa con proyecto de decreto con base en la siguiente

### Exposición de Motivos

I. El derecho penal ha evolucionado durante los últimos años a fin de poder establecer derechos y garantías tanto para el acusado y la víctima de un delito, con el objeto de promover los derechos humanos en sincronía con la plena persecución de los delitos, y someter un proceso oportuno con reglas de acción jurisdiccional, con el objeto de evitar los actos tendientes a la impunidad y con ello fortalecer los principios de justicia en cualquier país o nación.

En este sentido vale la pena recordar que dentro de nuestro sistema penal mexicano uno de los temas a considerar es la impunidad que se deriva de los delitos que se cometen a diario en todo el territorio nacional, y que muchos imputados son detenidos en flagrancia para ser puestos en libertad unas horas después de haber sido presentados por los elementos de seguridad pública ante el Ministerio Público, todo ello y a pesar de que existen los elementos suficientes para acreditar el delito y la denuncia de la víctima, especialmente en el delito de robo.

Dicho lo anterior, cuando una persona comete un delito y se le detiene en flagrancia, los elementos de seguridad pública deben de ponerla a disposición del Ministerio Público, donde consecutivamente deben de realizarse por ley, el registro de la detención señalando la fecha, hora, lugar y los hechos que se derivaron en la detención del indiciado, cumpliendo con el plazo señalado. El Ministerio Público deberá valorar todos los elementos y calificar tanto la detención como el delito que se cometió y que se verifique la existencia de la flagrancia.

Asimismo, es importante señalar que el Ministerio Público deberá constatar mediante testimoniales, solicitudes, exámenes periciales, así como los derechos constitucionales que tiene el imputado como es la defensa jurídica y, en su caso, la atención oportuna de la víctima. Todo ello en un plazo de 48 horas para que sea presentada ante un Juez y, pueda procederse a la audiencia inicial y continuar con el debido proceso o, en su caso, se determine la libertad del indiciado.

Ahora bien, el problema esencial de poner en libertad a un presunto responsable del delito que cometió en flagrancia es que el propio Código Nacional de Procedimientos Penales, en su artículo 140, permite que el Ministerio Público –bajo su juicio y total discrecionalidad como parte facultativa legal– en delitos que no ameriten prisión preventiva puede establecer medidas cautelares y, en su caso, de protección donde posteriormente el mismo Ministerio Público podrá citar a la audiencia y con ello presupone que exista un control de justicia o reparación del daño hacia la víctima.

Sin embargo, dicho artículo del Código Nacional de Procedimientos Penales ocasiona una serie de irregularidades procesales, permitiendo los casos de corrupción dentro del propio Ministerio Público debilitando el acceso a justicia, mejor conocida como “puerta giratoria”, poniendo en libertad a unas pocas horas de la detención a la persona indiciada.

Ejemplo de lo anterior es que, conforme a datos del desempeño del Sistema de Justicia Penal, en el periodo comprendido de 2017 a 2019 hubo 2 millones 942 mil 640 personas detenidas y, de éstas no se ejerció acción penal a un millón 725 mil 302 casos y que de dicha cifra 38.2 por ciento el Ministerio Público los envía como archivo temporal de manera injustificada cerrando los casos y limitando el acceso a la justicia, 81 por ciento de los

casos en que se presenta la libertad de los detenidos es por el delito de robo.<sup>1</sup>

El plazo máximo establecido para retener a una persona es de 48 horas, lo que posibilita al Ministerio Público ponerse de acuerdo con el o los detenidos para llegar a un trato para tener la posibilidad de salir bajo libertad reclassificando el delito o bien, como se ha mencionado, a través de archivar temporalmente el caso “para allegarse de pruebas”.

Es decir, existe un marco jurídico que propicia que las personas imputadas, detenidas en flagrancia, sean puestas en libertad a unas cuantas horas por parte de las sedes del Ministerio Público, sin que sea notificada la víctima para que pueda quejarse ante el juez, reproduciendo y favoreciendo los actos de corrupción e impunidad.

II. La flagrancia es considerada cuando una persona es detenida en el momento –o inmediatamente después– de cometer un delito por los mismos elementos de seguridad o, señalado directamente por la víctima u ofendido y éste tenga los instrumentos, objeto o información que funde su testimonio, en cuyo caso, el indiciado tendrá los derechos y garantías procesales señaladas en la propia Constitución y las leyes que así lo determinen en materia penal, tras su detención.

Así, el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la función del Estado en la investigación y persecución de los delitos corresponde tanto al Ministerio Público, como a los elementos de seguridad pública; asimismo, señala que el ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público, y que la **ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial**. Finalmente, que la seguridad pública está a cargo de la federación, las entidades federativas y los municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, que comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas.

En casos de flagrancia, conforme al artículo 149 del Código Nacional de Procedimientos Penales, el Ministerio Público federal debe examinar todos los elementos y condiciones en que se realizó la detención, así como analizar las medidas que en su caso considere necesarios, todo ello sin necesidad de notificar a juez de control de la persona presentada como detenida. Consecuentemente, es en este momento procesal en que se desarrollan los actos de corrupción para dejar a su criterio y arbitrio una persona en libertad, a pesar de que existan los elementos para procesarlo.

En este sentido, vale la pena señalar que cualquier persona detenida en la comisión de un delito flagrante debe ser remitido de manera inmediata ante el Ministerio Público y que los elementos de seguridad pública están obligados en todo momento a retener a esa persona y realizar el registro de dicha detención con las formalidades del artículo 147 del Código Nacional de Procedimientos Penales y debiendo proteger y garantizar los derechos de la víctima.

Por tal razón, hoy es apremiante revisar las condiciones y los escenarios para lograr una verdadera taxatividad, previsto en el tercer párrafo artículo 14 constitucional, que impone que las conductas y las sanciones deban estar impuestas en una ley en sentido formal y material, lo que implica que sólo es en esta fuente jurídica con dignidad y respeto a los derechos fundamentales.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) estableció el principio de taxatividad como la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas; asimismo, que los principios básicos del derecho penal son aplicables a la materia administrativa sancionadora, porque de esa forma se garantizan los derechos fundamentales de la persona, puntualizando que la potestad penal forma parte de un genérico *ius puniendi* del Estado, por lo que ambas materias comparten principios similares.<sup>2</sup>

Por lo que se impone al legislador la obligación de crear normas que sean claras y que no permitan la arbitrariedad en su aplicación, esto es, la autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar leyes

con expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al describir las conductas sancionables y prever las sanciones, por lo que las leyes deben incluir todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, para evitar confusiones en su aplicación o en menoscabo en la defensa a quienes va dirigida.<sup>2</sup>

“Esta SCJN ha señalado que del principio de legalidad es posible derivar un mandato de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, a fin de garantizar el principio de plenitud hermética en cuanto a la prohibición de analogía o mayoría de razón en la aplicación de la ley penal, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de **permitir la arbitrariedad en su aplicación**”.

Conforme a datos de World Justice Project y con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) señala lo siguiente:

“Que 92.4 por ciento de los delitos ocurridos en 2019 no fueron denunciados ni se investigaron y únicamente 6.9 por ciento de los delitos denunciados llegaron a ser del conocimiento de los jueces (Inegi, 2020c). **Esto indica que realmente los jueces sólo tienen conocimiento de uno de cada doscientos delitos que ocurren en el país.** Aun así, los juzgados son eficientes; se estima que 78.2 por ciento de las causas atendidas por los jueces de control durante 2019 concluyeron, ya sea por un procedimiento abreviado, un acuerdo reparatorio o por la apertura de un juicio oral (Inegi, 2020a). **Esto quiere decir que ocho de cada diez procesos del conocimiento de los jueces de control no resultan en una salida impune**”.<sup>4</sup>

Por tal razón, quienes integramos el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano creemos necesario la modificación del Código Nacional de Procedimientos Penales a fin de implementar medidas tendentes a que puedan concretarse las condiciones mínimas de una verdadera justicia y velar por la construcción de instituciones sólidas en los tres niveles de gobierno, y con ello, hacer frente a la inseguridad que padecen a diario miles de mexicanas y mexicanos en sus diferentes formas de expresión delincencial y con ello evitar los altos índices de impunidad traducidos en que las personas no denuncian por dicha corrupción tras la liberación del indiciado cuando está acreditado el delito cometido en flagrancia.

Por lo anteriormente expuesto, se somete a consideración de esta Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto que reforma los artículos 132, 140, 146 y 147 del Código Nacional de Procedimientos Penales**

**Único. Se reforma** la fracción V del artículo 132; los segundo y tercer párrafos del artículo 140 y **se adiciona** una fracción III Bis al artículo 132, un tercer párrafo del artículo 146; un quinto párrafo del artículo 147, todos del Código Nacional de Procedimientos Penales para quedar como sigue:

#### **Artículo 132 . Obligaciones del Policía**

El Policía actuara? bajo la conducción y mando del Ministerio Público en la investigación de los delitos en estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución.

I. a III. [...]

**III. Bis. En los casos de detenciones en delitos cometidos en flagrancia los elementos policiales deberán poner de manera inmediata a disposición del Ministerio Público a la o las personas detenidas, debiéndose realizar el registro de la detención, los hechos de la detención, de conformidad con lo que establecen los artículos 146, 147 y 148 del presente Código.**

IV. a V. [...]

**V. Informar sin dilación por cualquier medio al Ministerio Público sobre la detención de cualquier persona, e inscribir inmediatamente las detenciones en el registro que al efecto establezcan las disposiciones aplicables.**

**Para los casos de delitos cometidos en flagrancia que amerite la inmediata disposición de la persona detenida, la Policía podrá informar de manera inmediata al Juez cuando el Ministerio Público, sin causa justificada real y comprobada, dilate o dificulte el procedimiento de detención flagrante, de conformidad con lo establecido en el artículo 146 del presente Código.**

#### **Artículo 140.** Libertad durante la Investigación

En los casos de detención por flagrancia, cuando se trate de delitos que no merezcan prisión preventiva oficiosa y el Ministerio Público determine que no solicitara? prisión preventiva como medida cautelar, podrá disponer la libertad del imputado o imponerle una medida de protección en los términos de lo dispuesto por este Código, **debiendo previamente solicitarse la liberación ante el juez y esté señalara en dicha solicitud las garantías que deban otorgarse a la víctima, conforme al artículo 109 y 137 del presente Código .**

**Cuando el juez dé vista a la solicitud y el Ministerio Público decrete la libertad del imputado, lo prevendrá a fin de que se abstenga de molestar o afectar a la víctima u ofendido y a los testigos del hecho, a no obstaculizar la investigación y comparecer cuantas veces sea citado para la práctica de diligencias de investigación, apercibiéndolo con imponerle medidas de apremio en caso de desobediencia injustificada.**

#### **Artículo 146.** Supuestos de flagrancia

[...]

I a II. [...]

[...]

**Los cuerpos de seguridad pública podrán informar ante el Juez cuando el Ministerio Público sin causa justificada dilate o dificulte el procedimiento o la investigación de la detención flagrante, y estos pondrán a la disposición del Juez todos los elementos de prueba o testimonial sin suspender el proceso ordinario. Una vez recibida la consignación con detenido flagrante, el Juez determinará la ratificación de la detención o bien decretará su liberación inmediata de conformidad con las leyes que así lo señalen.**

#### **Artículo 147.** Detención en casos de flagrancia

[...].

[...].

[...].

[...].

**Los cuerpos de seguridad pública podrán informar ante el Juez cuando el Ministerio Público sin causa justificada dilate o dificulte el procedimiento o la investigación de la detención flagrante. El Juez en su caso, informará al Órgano Interno de control o fiscalía especializada para que se determinen las sanciones administrativas o penales que así correspondan, por el actuar del Ministerio Público.**

#### **Transitorio**

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

#### **Notas**

1 Modelo de Evaluación y Seguimiento de Consolidación del Sistema de Justicia Penal, “Secretaría de Gobernación y Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, agosto de 2019, recuperado de: <https://sesnsp.net/mes/>

2 Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad

47/2016, así como los Votos Concurrentes formulados por los Ministros Luis María Aguilar Morales, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas y José Ramón Cossío Díaz, y Voto Particular formulado por el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 11 de febrero de 2019, recuperado de: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5549996&fecha=11/02/2019](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5549996&fecha=11/02/2019)

3 Ibidem

4 Ira sin razón: la cobertura de la puerta giratoria, World Justice Project, marzo de 2021, recuperado de: <https://worldjusticeproject.mx/ira-sin-razon-la-cobertura-de-la-puerta-giratoria-en-los-medios/>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de febrero de 2022.

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)