

# **CENTRO DE INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO**

**¿Contrarreforma? Los puntos a debate**  
Paulina Sánchez, Carlos De la Rosa, Santiago Martínez



## ¿Contrarreforma? Los puntos a debate

El 9 de diciembre con 98 votos a favor y 0 en contra el Senado aprobó el Dictamen por el que se modifican 46 artículos del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) y las siguientes legislaciones <sup>1</sup>:

1. Código Penal Federal
2. Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública
3. Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal
4. Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro
5. Ley de Amparo
6. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
7. Ley Federal de Defensoría Pública
8. Código Fiscal de la Federación
9. Ley de Instituciones de Crédito

Este paquete legislativo contempla aspectos positivos que atienden, entre otras cosas, preocupaciones de la sociedad civil y jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por ejemplo, se introduce la responsabilidad penal de las personas morales lo cual permite ejercer acción penal de forma independiente y simultánea a las personas físicas y las personas jurídicas que se sospeche han cometido algún tipo de delito, con la posibilidad de imponer sanciones económicas o administrativas a empresas. Igualmente, se atiende la resolución de la SCJN en torno a la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos respecto de la localización geográfica y solicitud de datos y se introduce la figura del control judicial. Asimismo, este paquete de modificaciones subsana carencias existentes en la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal respecto del sustento jurídico a figuras como el juez de control y se armoniza la legislación con el objetivo de abonar a la operación del sistema.

---

<sup>1</sup> [http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/3/2014-12-09-1/assets/documentos/Dic\\_Justicia\\_CNP-P\\_y\\_otras\\_Leyes.pdf](http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/3/2014-12-09-1/assets/documentos/Dic_Justicia_CNP-P_y_otras_Leyes.pdf)

Sin embargo, el contenido de algunos de los artículos modificados ha suscitado polémica suficiente como para aplazar para el próximo año la discusión y la votación del dictamen en la Cámara de Diputados. Debido a la relevancia del tema para el proceso de transformación del sistema de justicia se presentan a continuación algunos de los cambios más comentados, seguidos por argumentos a favor y en contra con el propósito de construir un debate objetivo <sup>2</sup>.

## **Desahogo de Pruebas**

### **Situación actual**

Los artículos 314 y 315 del CNPP establecen que durante la audiencia inicial la defensa podrá solicitar el desahogo de medios de prueba que considere necesarios ante el Juez de Control y en dicho desahogo se seguirán las reglas previstas para la audiencia de debate del juicio oral.

### **Cambio propuesto**

La reforma a los artículos 314 y 315 establece que la defensa deberá incorporar los datos de prueba a los registros de la investigación del Ministerio Público. El Ministerio Público estará obligado a incorporar todos los datos de prueba aportados por la defensa, de no hacerlo la defensa podrá solicitar una audiencia ante el Juez de Control para que éste ordene su incorporación. Finalmente, en la audiencia inicial se presentarán únicamente los registros de la investigación con los datos de prueba aportados por las partes.

### **A favor de la reforma**

La reforma de estos artículos responde a la intención de corregir las fallas en la operación de la audiencia inicial que las reglas vigentes y las reminiscencias de las viejas prácticas están provocando.

- Los litigantes continúan bajo la lógica del sistema tradicional (en el cual los datos recabados en la averiguación previa constituían prueba plena) y por ello optan por el desahogo de la mayor cantidad de pruebas posible durante la audiencia inicial, haciendo de esta etapa un "juicio previo" al juicio oral. El desahogo de pruebas debe producirse hasta la audiencia de juicio oral y no antes.

---

<sup>2</sup> Para conocer las opiniones se entrevistaron a funcionarios federales, expertos, operadores estatales y se retomaron algunas de los argumentos expresados por miembros de la sociedad civil en las últimas semanas. Lo anterior no significa que se expongan de manera exhaustiva cada una de ellas o todas las existentes.

- La posibilidad de desahogar pruebas durante esta instancia provoca audiencias iniciales que se prolongan hasta 16 horas. Un desahogo de varias horas durante la audiencia inicial puede tener efectos negativos para la defensa del imputado; los testigos son obligados a permanecer tiempo excesivo en la audiencia inicial y nuevamente en la audiencia de juicio oral.
- La situación actual provocaba un desequilibrio entre el Ministerio Público y la defensa contraviniendo el principio de contradicción del sistema acusatorio. Durante la audiencia inicial el Ministerio Público presentaba exclusivamente los datos probatorios que hubiera integrado a la carpeta de investigación mientras la defensa tenía la posibilidad de presentar pruebas. La intención es que ahora ambas partes presenten únicamente datos probatorios y el desahogo de pruebas se haga ante el juez en la audiencia de juicio oral.

### **En contra de la reforma**

- Se violenta la lógica del sistema acusatorio al reestablecer al Ministerio Público como autoridad, al tener la capacidad de desestimar pruebas presentadas por la defensa.
- En lugar de ser un instrumento que solo acompaña al juicio, la carpeta de investigación puede derivar en una "averiguación previa" del sistema tradicional debido a que la información escrita en sede ministerial carece de intermediación judicial.
- El mecanismo de control, en caso de que el Ministerio Público decida no integrar un dato de prueba en la carpeta de investigación, puede derivar en un "mini juicio" distorsionando y agravando los vicios de la operación que en principio pretende corregir.
- Existen altas probabilidades de que en el momento en que se integren los datos de prueba a la carpeta se dé un proceso de "edición" por parte del Ministerio Público, lo cual afectaría la objetividad de las pruebas y el principio de contradicción.
- Se atenta contra la contradicción de las partes al eliminar la posibilidad de una estratégica defensa al exigir que la defensa exhiba sus "cartas" frente al Ministerio Público.

- Lejos de provocar un mayor equilibrio entre las partes, la Defensa es colocada en una posición reactiva y desventajada frente al Ministerio Público ya que deberá responder a decisiones que éste puede tomar discrecionalmente.
- La reforma atenta contra la lógica del sistema, ya que en la audiencia inicial el caso ya ha sido judicializado y no se entiende por qué deberían regresar a sede ministerial para integrar pruebas a la carpeta de investigación en lugar de hacerlo frente al juez.
- El plazo de 144 horas, antes de que el juez resuelva si decreta vinculación a proceso, es muy breve para que la defensa acuda ante la sede ministerial a incorporar pruebas y, en su caso, acudir al Juez en caso de que se niegue. En este sentido, la reforma implicaría reducir el tiempo con el que la defensa cuenta para evitar la vinculación.

Tras conversar con detractores y promotores encontramos que ambas posturas coinciden en el diagnóstico: las audiencias iniciales se han tornado engorrosas y prolongadas. Sin embargo, difieren drásticamente en la solución. Quienes se encuentran en contra argumentan que la prolongación de las audiencias se podría corregir con una mejor dirección judicial o capacitación para los litigantes. En el fondo del asunto parece residir un tema de desconfianza –legítima- en torno al desempeño de los Ministerios Públicos y el empoderamiento que esta reforma les genera.

## **Policías de Investigación**

### **Situación actual**

Los artículos 76 y 77 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP) establecen que las unidades de policías encargadas de la investigación científica de delitos pueden ubicarse dentro de las Procuradurías y/o en instituciones policiales.

### **Cambio propuesto**

La reforma a los artículos 76 y 77 de la LGSNSP pretende que las unidades de policía encargadas de la investigación de los delitos se ubiquen exclusivamente en la estructura orgánica de las instituciones de procuración de justicia, las cuales podrán coordinarse con las instituciones policiales para fines de investigar. Además se busca que la

investigación que llegasen a realizar las instituciones policiales se produzca siempre bajo el mando y conducción del Ministerio Público.

### **A favor de la reforma**

La reforma de estos artículos responde a la necesidad de corregir las deficiencias que la duplicidad de funciones –de Procuradurías e instituciones de seguridad pública- estaba provocando en la investigación de los delitos y en su eventual litigio ante el Juez.

- De acuerdo con los Programas de Capacitación Integral aprobados a mediados de 2014 se definen los perfiles de los operadores. Esta reforma únicamente retoma lo propuesto por estos perfiles y lo introduce en la legislación con el fin de delimitar funciones y contribuir a la especialización y mejor desempeño.
- Las policías de seguridad pública realizan labores de investigación sin ningún tipo de coordinación con el Ministerio Público lo que –en no pocas ocasiones- provoca que estas investigaciones se hagan de forma deficiente y resulten inútiles o, inclusive, perjudiciales para el litigio del caso.
- No se pretende que las policías no hagan investigación sino que en caso de que la hagan esta siempre se produzca bajo el mando y conducción del Ministerio Público, como lo mandata la Constitución.
- Al delimitar las funciones de cada una de las policías existentes se pretende fortalecer la coordinación bajo reglas claras que eviten la duplicidad de funciones y de recursos.
- Las policías de seguridad pública podrán seguir haciendo investigación de forma independiente pero únicamente para efectos de prevención del delito.

### **En contra de la reforma**

- Se debilita a las policías al establecer que la responsabilidad de investigación recaiga de forma exclusiva en la Procuraduría y las policías adscritas a la misma.
- Se retorna al esquema paternalista del sistema tradicional, el cual en la práctica es inoperable debido a que la gran mayoría de los policías

se encuentran adscritos a instituciones de seguridad pública y no al Ministerio Público.

- La reforma implica que todos los recursos que se han invertido en capacitar para la investigación de delitos a policías no ministeriales han sido desperdiciados.
- Existe el riesgo de que la investigación de delitos sea todavía más una acción discrecional al depender exclusivamente de las Procuradurías sin ninguna autoridad capaz de hacer contrapeso o iniciar una investigación en los casos en los que exista omisión del Ministerio Público.

¿Qué es mejor, que todos los tipos de policía puedan investigar delitos o que sólo las policías adscritas al Ministerio Público tengan esta facultad? Ese es el meollo del asunto. En este caso, la reforma pretende acabar con duplicidades que parecen innecesarias en búsqueda de una delimitación de funciones. Sin embargo, como en el caso anterior, existen justificadas dudas en torno a que los cambios implican un empoderamiento del Ministerio Público frente a los demás actores del proceso.

## **Medidas cautelares**

### **Situación actual**

El artículo 176 no hace ningún tipo de especificación relacionada con la ubicación orgánica de los servicios previos al juicio y las unidades de seguimiento a medidas cautelares. Por ende, la ubicación de estos servicios ha sido decidida de forma independiente por cada entidad.

### **Cambio propuesto**

La reforma al artículo 176 propone que la autoridad encargada de los servicios previos al juicio y la supervisión de medidas cautelares se ubique obligatoriamente en instituciones policiales.

### **A favor de la reforma**

Esta modificación se generó con la intención de homologar el diseño de las unidades que ofrecen este tipo de servicios y se decidió establecer que la sede fueran las instituciones policíacas por las siguientes razones:

- Al sujetar estos servicios al esquema policiaco se busca que los funcionarios a cargo cumplan con los estándares requeridos por las instituciones policiacas: requisitos para ingreso, exámenes de confianza, entre otros.
- Debido a que la información que se recaba por estas unidades puede tener un impacto en la seguridad personal y pública se determinó necesario que se ubicaran en instituciones de policiacas las cuales ya cuenta con los mecanismos necesarios para lidiar con este tipo de información de forma adecuada.
- Las medidas cautelares son consideradas como un tema de seguridad pública y por ello deben ubicarse en instituciones de seguridad pública, así como ocurre con la prisión preventiva.
- Permitir, como se había hecho hasta ahora, que cada entidad decida libremente la ubicación de estos servicios puede terminar por provocar contradicciones y deficiencias en su operación y generar incertidumbre jurídica.

### **En contra de la reforma**

- El CNPP no es el instrumento idóneo para legislar en materia orgánica. La Constitución faculta al Congreso de la Unión a legislar únicamente temas procesales y, por lo tanto, de aprobarse esta reforma es posible que derive en una acción de inconstitucionalidad.
- Al mencionar "institución policiaca" de forma amplia, las entidades pueden terminar aplicando este precepto de forma literal y decidir que estos servicios estén a cargo de policías. Toda una serie de recomendaciones internacionales establecen que el perfil menos adecuado para estar a cargo de estos servicios es el de la policía tradicional (por ejemplo existe alto riesgo de que produzca extorsión por parte de las policías).
- Estos servicios no deben ubicarse dentro de la policía porque deben ser neutrales y la policía no es un actor imparcial en el proceso; es muy probable que estos servicios sean pervertidos o supeditados a los fines principales de la policía.
- Existe un alto riesgo de que al estar en manos de la policía, estos servicios se vuelvan un mecanismo de investigación informal para la policía;



recordemos que estos servicios implican investigación y recolección de datos socioeconómicos de las personas imputadas.

- Debe contemplarse el efecto que esta reforma tendría en los estados en los cuales ya existe una Fiscalía que agrupa labores de procuración de justicia y seguridad pública (como Chihuahua, Jalisco o Yucatán): al quedar dentro de la estructura de las Fiscalías es posible que estos servicios se vuelvan un mecanismo de investigación y no sean imparciales como deberían ser.

En este tema existe una acertada intención por homologar la ubicación de estas unidades. Sin embargo, también es cierto que la redacción de la modificación es bastante ambigua y deja espacio para diseños inadecuados y perjudiciales. En este tema parece ser que más allá de la ubicación orgánica de las unidades lo relevante es el diseño de estas y sobre todo el desarrollo de los perfiles adecuados de los funcionarios que estén a su cargo.

Como se puede observar, la polémica en cada uno de estos puntos está totalmente justificada. Sin embargo, tras conversar con promotores y detractores pareciera que lo relativo a la ubicación de los servicios previos al juicio y la facultad de investigar delitos se encuentra más cerca de encontrar un punto de acuerdo que lo relativo a las modificaciones a la audiencia inicial. Este último punto es el que genera las mayores divergencias.

La operación del nuevo sistema se encuentra en una fase temprana y es comprensible que sea necesario realizar ajustes, además de que existe un amplio espacio para la mejora continua en cualquier proceso de cambio. Sin embargo, también es cierto que estas modificaciones deben ser evaluadas a profundidad. La decisión final recae en los legisladores pero la sociedad civil tiene la responsabilidad de generar insumos que les ayuden a tomar una mejor decisión por medio de un debate abierto y plural. El tema en juego no permite tomarse nada a la ligera pues, a partir de que existe legislación nacional en la materia, lo que se apruebe impactará en la calidad de los servicios de justicia locales y federales, con el riesgo de generar retrocesos en las pocas buenas prácticas que existen.

Finalmente, es la desconfianza en la voluntad y capacidad de los operadores lo que sustenta muchas de las críticas, por lo que será necesario dar seguimiento a la operación de los cambios normativos que eventualmente se aprueban para corroborar que efectivamente se mantenga la objetividad del Ministerio Público y la equidad con la defensa, la especialización y colaboración entre policías, y la funcionalidad y separación formal de los servicios previos al juicio del resto de las partes.