

## JUSTICIA ALTERNATIVA EN MATERIA PENAL

Jesús ZAMORA PIERCE

SUMARIO: I. *Juicio oral*. II. *Mecanismos alternativos*. III. *Comentarios finales*. IV. *Anexo*.

### I. JUICIO ORAL

Por Decreto publicado en el *Diario Oficial* del 18 de junio de 2008 se reformaron los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22, las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115, y la fracción XIII del apartado B del artículo 123, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta reforma afecta muy diversos aspectos de la justicia penal mexicana, en forma tan radical y trascendente que no vacilo en calificarla como la modificación más profunda a nuestro derecho procesal penal en toda su historia.

Entre otros temas, la reforma crea un nuevo proceso con diversas características que lo identifican. Refiriéndose a una sola de estas, los medios han dado en referirse a él como *el juicio oral*. El párrafo inicial del reformado artículo 20 las enumera diciendo: “El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación”.

El primer comentario que merece la reforma consiste en señalar que algunos de los principios que establece ya formaban parte de nuestro derecho positivo e incluso ya estaban consagrados en la Constitución, luego no son una novedad; tal es el caso de los principios acusatorio, de publicidad, contradicción e intermediación.

La doctrina contraponen el principio acusatorio al inquisitorio. Este último debe su nombre al Tribunal de la Inquisición, en el cual se reunían en un solo órgano las funciones de acusar, defender y juzgar. Ovalle Favela afirma que el proceso será inquisitivo cuando se dé esa confusión de funciones en un solo órgano y se trate al inculpado como un simple objeto de investigación; en cambio, será acusatorio cuando se atribuya a tres sujetos distintos

e independientes tales funciones, reconociendo al inculpado los derechos que como persona le corresponden. Agrega que el procedimiento inquisitorio responde a una concepción autoritaria del enjuiciamiento criminal; el proceso penal acusatorio tiene como sustento una concepción liberal y democrática de dicho enjuiciamiento.<sup>1</sup>

El proceso penal mexicano ya tenía naturaleza acusatoria antes de la reforma de 2008, por cuanto reservaba la acusación al Ministerio Público y la administración de justicia a la autoridad judicial (Constitución, artículo 21), en tanto que consagraba como garantías del inculpado la de tener un defensor, ser informado del nombre de su acusador y de la naturaleza y causa de la acusación y la de ofrecer pruebas (Constitución, artículo 20, fracciones III, V y IX).

El propio Dictamen de las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados sobre el Proyecto de Decreto que reformó la Constitución, del 10 de diciembre de 2007, admite que el principio acusatorio “está ya reconocido por el artículo 21 constitucional”.

Afirmar que el proceso penal mexicano respetaba ya el principio acusatorio equivale a decir que consagraba también el de contradicción, por cuanto éste debe entenderse como el respeto del derecho de defensa. La contradicción busca el equilibrio de las partes acusadora y defensora. Ambas deben poder, en igualdad de condiciones, estar presentes en los actos procesales, participar en ellos, ofrecer pruebas y alegar sobre lo probado.

Por lo que hace al principio de publicidad, la Constitución, sin esperar a la reforma de 2008, lo consagró desde 1917 en su artículo 20, fracción VI, conforme al cual el inculpado “Será juzgado en audiencia pública...”, esta garantía, destinada a terminar con el secreto de los procedimientos penales, ha sido generalmente aplicada por nuestros tribunales, permitiendo que asistan a la audiencia todos aquellos que lo deseen, incluyendo los representantes de los medios de difusión.

El principio de inmediación exige que el juzgador esté presente en el desarrollo de las audiencias, que las dirija personalmente, que reciba en forma directa las pruebas y que escuche los alegatos. El Código Federal de Procedimientos Penales, en su artículo 16, consagraba ya este principio con anterioridad a la reforma constitucional de 2008. Pero, debemos reconocer que, en la práctica, los jueces están ausentes de todas salvo las más importantes de las audiencias, las cuales resultan presididas por los secretarios. No se me escapan las muchas cualidades que corresponden a un proceso

<sup>1</sup> Ovalle Favela, José, *Teoría general del proceso*, México, Oxford University Press, 2005, pp. 70 y 71

que cuenta con la presencia directa del juez. Pero estoy consciente, también de que hay una imposibilidad física para que éste presida seis o más audiencias a la vez. Que la audiencia sea presidida por un secretario es la vía de escape indispensable para que un juez penal pueda conocer de 400, 500 o más procesos en el curso de un año. Como veremos más adelante, el nuevo proceso penal, resultante de la reforma que nos ocupa, también se ve obligado a recurrir a una vía de escape: los medios alternativos de justicia. Una finalidad de este estudio es reflexionar cuál es un medio más adecuado de hacer justicia: el juicio escrito, en el que el secretario preside la audiencia, o el juicio oral, en el que tendremos que forzar al acusado a que se declare culpable.

Ahora bien, los restantes principios del juicio oral sí pueden ser calificados, en alguna medida, de novedosos, tal es el caso de la oralidad, la concentración y la continuidad. Ocupémonos de ellos.

La oralidad consiste en que las partes en el proceso hagan sus manifestaciones y formulen sus alegatos en forma verbal. Pero no debemos olvidar que de esas manifestaciones verbales: preguntas, respuestas, peticiones, acuerdos judiciales, alegatos, etcétera, deberá quedar constancia escrita, pues en otra forma los jueces carecerán de la materia que les permitirá motivar sus resoluciones.

La oralidad ya hacía acto de presencia en nuestros procesos penales antes de la reforma de 2008. El artículo 118 del Código Federal de Procedimientos Penales establece que las denuncias o querrelas pueden formularse verbalmente o por escrito; el 155 determina que la declaración preparatoria se rendirá en forma oral o escrita; además, en su artículo 87 señala que en la audiencia final del juicio es obligatoria la presencia del defensor, quien puede hacer la defensa oral del acusado (sin perjuicio de producir un alegato escrito). Pero hay más: son orales el desahogo de las testimoniales, de las periciales y, por supuesto, de los careos, y admiten oralidad las conclusiones del Ministerio Público (artículo 324); el retiro, la modificación o el cambio de esas conclusiones (artículo 325); la interposición de la denegada apelación (artículo 393), o la audiencia de acumulación promovida por alguna de las partes (artículo 478).<sup>2</sup>

Por lo que hace a los principios de concentración y de continuidad buscan que los actos procesales se reúnan en una sola audiencia que se continúe desde su principio hasta el dictado de la sentencia sin interrupción. El sentido común nos indica que la audiencia deberá, forzosa y necesariamente,

<sup>2</sup> Ruíz Torres, Humberto Enrique, *La reforma al sistema de administración de justicia penal mexicano: ¿es la oralidad el camino?*, en prensa, p. 88.

interrumpirse para permitir a quienes en ella participan comer, dormir y atender a las más ineludibles necesidades personales. Ese mismo sentido común nos señala que la única forma de poner en práctica la intención del legislador es que el juez, una vez iniciada la audiencia de un proceso, atienda, única y exclusivamente, ese caso concreto, sin distraerse en otros procesos de los que conozca, continuando el proceso en audiencias sucesivas hasta su conclusión.

Si los principios acusatorio, de publicidad, contradicción e inmediación ya eran conocidos por nuestro derecho, y si el mismo no prohibía la oralidad, la concentración ni la continuidad, con lo cual estos principios, con o sin reforma constitucional, podrían haber sido adoptados por nuestros códigos procesales, cabe preguntarse si era necesaria la reforma.

La respuesta es que la reforma no era necesaria, y que sólo se explica como obligada consecuencia de que cada estado de la República tiene su propio código de procedimientos penales; luego entonces, si se desea hacer reformas legislativas que impacten en toda la República, debe en principio reformarse la Constitución.

Y, con estas explicaciones, llegamos a la cuestión medular de este estudio. Con el procedimiento escrito, delegando en los secretarios la atención de las audiencias, un juez puede procesar y resolver 400, 500, 600 ó más casos al año. Pero, si el juez y todo el personal del juzgado se dedican única y exclusivamente a atender un proceso a la vez, su capacidad se reduce drásticamente. El resultado, a corto plazo, es la creación de un rezago de proporciones monstruosas. La justicia se paraliza.

Ante ese problema sólo hay dos posibles soluciones: aumentar en forma importante el número de jueces, multiplicándolos por siete o por ocho; o bien disminuir el número de procesos, hasta quedarse tan solo con un pequeño porcentaje, 10 o 15%, del número original.

Aumentar el número de jueces conlleva un costo económico que nuestro país no puede soportar. La reforma es clara respecto al camino por el que ha decidido encaminar a nuestra justicia penal, el artículo 17 constitucional reformado dice, en su tercer párrafo: “Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial”.

Queda, pues, bien claro: la reforma ofrece un proceso penal acusatorio y oral, que se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, pero ese proceso, supuestamente lleno de cualidades y ventajas, en la realidad será un proceso excepcional que casi nunca se aplicará. La gran mayoría de los casos irán por el camino de

los mecanismos alternativos, que no aplican ninguno de los principios mencionados y en los cuales ni siquiera es seguro que intervenga un juez. “Así, el juicio oral y público está expuesto al riesgo de permanecer sólo como un símbolo del debido proceso”.<sup>3</sup>

Debemos ahora estudiar esos mecanismos alternativos para conocer cuál es el camino por el que la reforma pretende llevar a la justicia penal mexicana y para saber cuál es el papel que ahora jugarán el legislador ordinario, el juez, el ministerio público y el defensor.

## II. MECANISMOS ALTERNATIVOS

La reforma impugna la idea de que el conflicto penal únicamente puede ser resuelto mediante una exhaustiva averiguación ministerial, el ejercicio de la acción penal ante los tribunales y un proceso igualmente completo que resulte en el dictado de una sentencia.

El artículo 17 constitucional reformado dispone que las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. Esto, en opinión de García Ramírez, rescata la iniciativa de los individuos en la atención de sus propias contiendas, sin perjuicio de la trascendencia que éstas revistan para la sociedad en su conjunto, y permite, por otra parte, desahogar el cúmulo creciente de asuntos que colman los tribunales —y, previamente, los órganos de investigación— y concentrar las fuerzas persecutorias del Estado hacia cuestiones en las que es absolutamente imprescindible la intervención decisoria del poder público.<sup>4</sup>

Señala Maier, correctamente, que el sistema procesal penal que tiene como meta la averiguación de la verdad *material*, se ve reemplazado por otro que busca la verdad *consensual*. El principio de la autonomía de la voluntad, que ha reinado de larga fecha en el derecho privado, aparece ahora en el derecho penal, en donde entra en conflicto con los fundamentos de esta disciplina. Hay una tendencia a la “privatización” del derecho penal.<sup>5</sup>

En la reforma podemos identificar cuatro mecanismos alternativos de solución de controversias:

<sup>3</sup> Maier, Julio B. J., “Transición del sistema de justicia penal: del modelo inquisitivo al acusatorio ¿inquisición o composición?”, *El sistema de justicia penal en México; retos y perspectivas*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008, p. 19.

<sup>4</sup> García Ramírez, Sergio, *La reforma penal constitucional (2007-2008)*, México, Porrúa, 2008, p. 85.

<sup>5</sup> Maier, *op. cit.*, pp. 20 y 21.

- 1) Los criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal.
- 2) La justicia restaurativa.
- 3) La terminación anticipada del proceso.
- 4) El reconocimiento del imputado.

Procedamos a su estudio.

### 1. *Los criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal*

El ejercicio de la acción penal puede regirse por el principio de legalidad o por el de oportunidad.

En un sistema jurídico que aplica el principio de legalidad, el Ministerio Público forzosa y necesariamente debe ejercer la acción penal tan pronto como se encuentren satisfechos los requisitos legales que la condicionan. En un sistema que atiende al principio de oportunidad, en cambio, existe la posibilidad de que el Ministerio Público, atendiendo a criterios extralegales, se abstenga de acusar, aún en presencia de los presupuestos que deberían motivar el ejercicio.

Refiriéndose a las ventajas y desventajas de los principios de legalidad y oportunidad, García Ramírez afirma que a la legalidad se asocian las ventajas de que destierra la arbitrariedad y elimina confabulaciones entre el inculpado y la autoridad persecutoria. En cambio, bajo el prisma de la oportunidad el Ministerio Público ha de resolver sobre el ejercicio de la acción penal (dados sus supuestos legales) habida cuenta de motivos de conveniencia (frecuentemente política) que pudieran hacer desaconsejable, en la especie, la persecución del delito.<sup>6</sup>

La Constitución de 1917 optó redondamente por el principio de legalidad e incluso consagró, en el artículo 21, el control judicial de esa legalidad, al establecer que las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional.

La reforma constitucional de 2008, modifica el artículo 21, el cual ahora dispone: “El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley”.

Se equivocaría quien concluya, de la lectura de este texto, que estamos ante una revolución copernicana, y que el derecho mexicano ha cambiado radicalmente de parámetro. Basta señalar que, según el propio texto cons-

<sup>6</sup> García Ramírez, *op. cit.*, p. 40.

titucional, el Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad *únicamente en los supuestos y condiciones que fije la ley*. Luego entonces el ejercicio de la acción penal no queda librado al entero arbitrio, y a la posible arbitrariedad, del Ministerio Público, por cuanto su conducta continúa sujeta a los supuestos y condiciones que fije la ley.

A mayor abundamiento, la reforma constitucional continúa sujetando el ejercicio de la acción penal al control de legalidad, si bien lo ubica ahora en el artículo 20, C, VII, al enumerar, entre los derechos de la víctima o del ofendido el de: “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”.

Algunos estados de la República han dictado ya códigos procesales que pretenden incorporar los principios del nuevo sistema. En esos códigos queda claro también que el ejercicio de la acción penal continúa sometido al principio de legalidad, atemperado, apenas, por algunas, pocas hipótesis, en las cuales se permite al Ministerio Público la aplicación limitada de arbitrio.

Veamos, por ejemplo, el caso de Chihuahua, cuyo Código de Procedimientos Penales dispone:

#### SECCIÓN 4

##### CRITERIOS DE OPORTUNIDAD

##### *Artículo 83. 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 Ministerio Público podrá prescindir, 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 socialmente insignificante o de mínima o exigua culpabilidad del imputado, salvo que afecte gravemente un interés público o lo haya cometido un servidor público en el ejercicio de su cargo o con motivo de él.

No podrá aplicarse el principio de oportunidad en los casos de delitos contra la libertad y seguridad sexuales o de violencia familiar, por afectar gravemente el interés público.

II.- Se trate de la actividad de organizaciones criminales, de delitos que afecten seriamente bienes jurídicos fundamentales o de investigación compleja, y el imputado colabore eficazmente con la misma, brinde información esencial para evitar que continúe el delito o se perpetren otros, ayude a esclarecer el hecho investigado u otros conexos o proporcione información útil para probar la participación de otros imputados que tengan funciones de di-

recepción o administración dentro de las organizaciones criminales, y siempre que los hechos que motivan la acción penal de la cual se prescinda, resulten considerablemente más leves que aquellos cuya persecución facilita o cuya continuación evita;

III.- El imputado haya sufrido, a consecuencia del hecho, daño físico o psicológico grave que torne desproporcionada la aplicación de una pena;

IV.- La pena o medida de seguridad que pueda imponerse por el hecho de cuya persecución se prescinde, carezca de importancia en consideración a la pena o medida de seguridad ya impuesta, o a la que se debe esperar por los restantes hechos, o la que se le impuso o se le impondría en un proceso tramitado en otro fuero.

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 los criterios generales que al efecto se hayan dispuesto por la Procuraduría General de Justicia del Estado. En los casos en que se verifique un daño, éste deberá ser previamente reparado en forma razonable.

Artículo 84. Plazo.

Los criterios de oportunidad podrán ejercerse hasta antes de dictado el auto de apertura de juicio oral.

Artículo 85. Decisiones y control.

La decisión del agente del Ministerio Público que aplique un criterio de oportunidad deberá estar fundada y motivada, y será comunicada al Procurador General de Justicia, o a quien éste designe, a fin de que se revise que la misma se ajusta a las políticas generales del servicio y a las normas dictadas al respecto.

En caso de ser autorizada la decisión de ejercer un criterio de oportunidad, la misma será impugnabile por la víctima u ofendido, o por el denunciante, en su caso, ante el Juez de Garantía, dentro de los tres días posteriores a la notificación. Presentada la impugnación, el Juez convocará a los intervinientes a una audiencia para resolver.

Artículo 86. 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 las fracciones II y IV del artículo 83, 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, hasta 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.



Si la colaboración a que se refiere la fracción II del Artículo 83 consiste en información falsa, o es proporcionada con el propósito de obstaculizar la investigación, el agente del Ministerio Público reanudará el proceso en cualquier momento.<sup>7</sup>

Subrayemos algunas normas altamente significativas. El ordenamiento procesal de Chihuahua principia por establecer la regla general (artículo 83) de que “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”. Consagra, pues, el principio de legalidad como la regla.

A continuación sólo enumera una serie limitada de casos de excepción en los cuales el Ministerio Público podrá prescindir, total o parcialmente, de la persecución penal. A mayor abundamiento, en el artículo 85, el Código dispone que: “La decisión del agente del Ministerio Público que aplique un criterio de oportunidad deberá estar fundada y motivada y será comunicada al procurador general de justicia, o a quien éste designe, a fin de que se revise que la misma se ajusta a las políticas generales del servicio y a las normas dictadas al respecto”. Un acto de autoridad sólo puede *fundarse* en la ley. Si el Ministerio Público *funda* su decisión está aplicando el principio de legalidad.

De todo lo expuesto debemos concluir que en nuestro derecho procesal penal continúa rigiendo el principio de legalidad en el ejercicio de la acción penal. Este principio se ve apenas matizado por un corto número de hipótesis en las que, excepcionalmente, el propio legislador autoriza al Ministerio Público para prescindir, total o parcialmente, de la persecución penal; pero le exige que ejerza esas facultades discrecionales sobre la base de razones objetivas y sin discriminación, en una decisión fundada y motivada que será objeto de una revisión automática por parte del procurador general de justicia para determinar si la misma se ajusta a las políticas generales del servicio y a las normas dictadas al respecto.

## 2. *La justicia restaurativa*

El artículo 17 constitucional reformado dispone en su tercer párrafo que: “Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias.

<sup>7</sup> El Código Modelo del Proceso Penal Acusatorio para los Estados de la Federación, redactado por la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de los Estados Unidos Mexicanos reglamenta en forma idéntica el principio de oportunidad en sus artículos 98 y 99. El diputado federal César Camacho ha presentado a la Cámara de Diputados una iniciativa de Código Procesal Penal Federal cuyos artículos 237 a 240 siguen los mismos lineamientos. No cabe duda que todos ellos se inspiran en un texto modélico de autor anónimo y oculto.

En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial”.

Esta reforma pone el acento en la justicia restaurativa que otorga mayor importancia a la reparación del daño sufrido por el ofendido que al castigo del delincuente.

El Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua (artículo 23) adopta el principio de justicia restaurativa, entendido como todo proceso en el que la víctima u ofendido y el imputado, o condenado, participan conjuntamente, de forma activa, en la resolución de las cuestiones derivadas del delito, en busca de un resultado restaurativo, encaminado a atender las necesidades y responsabilidades individuales y colectivas de las partes y a lograr la integración de la víctima u ofendido y del infractor en la comunidad en busca de la reparación, la restitución y el servicio a la comunidad. El Ministerio Público utilizará como medios para lograr la justicia restaurativa la negociación, la mediación y la conciliación, entre otras.

A continuación, en sus artículos 196 a 200, inclusive, el código de Chihuahua reglamenta los acuerdos reparatorios en la siguiente forma:

#### TÍTULO SÉPTIMO

##### MODOS ALTERNATIVOS DE TERMINACIÓN DEL PROCESO

##### CAPÍTULO I

##### ACUERDOS REPARATORIOS

##### Artículo 196. Definición.

Se entiende por acuerdo reparatorio el pacto entre la víctima u ofendido y el imputado que lleva como resultado la solución del conflicto a través de cualquier mecanismo idóneo que tiene el efecto de concluir el procedimiento.

##### Artículo 197. Procedencia.

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 27 DE DICIEMBRE DE 2006)

Procederán los acuerdos reparatorios en los delitos imprudenciales; aquellos en los que proceda el perdón de la víctima u ofendido; los de contenido patrimonial que se hayan cometido sin violencia sobre las personas; en los que admitan presumiblemente la sustitución de sanciones o condena condicional, así como en aquellos cuya pena media aritmética no exceda de cinco años de prisión y carezcan de trascendencia social.

(REFORMADO, P.O. 27 DE DICIEMBRE DE 2006)

Se exceptúan de esta disposición los homicidios imprudenciales en los supuestos a que se refiere el artículo 139 del Código Penal; los delitos en contra de la libertad y seguridad sexuales y el normal desarrollo psicosexual, violencia familiar y los delitos cometidos por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas y los realizados por sujetos que pertenezcan a alguna asociación delictuosa u organización criminal, de conformidad con el Código Penal. Tampoco procederán los acuerdos repara-

ratorios en los casos en que el imputado haya celebrado anteriormente otros acuerdos por hechos de la misma naturaleza.

Si el delito afecta intereses difusos o colectivos, el Ministerio Público asumirá la representación para efectos de la conciliación, cuando no se haya apersonado como víctima alguno de los sujetos autorizados en este Código.

#### Artículo 198. Oportunidad.

Los acuerdos reparatorios procederán hasta antes de decretarse el auto de apertura de juicio oral. El juez, a petición de las partes, podrá suspender el proceso penal hasta por treinta días para que las partes negocien, medien o concilien. En caso de interrumpirse la negociación, mediación o conciliación, cualquiera de las partes puede solicitar la continuación del proceso.

#### Artículo 199. Trámite.

Desde su primera intervención, el Ministerio Público o, en su caso, el Juez de Garantía, invitará a los interesados a que lleguen a acuerdos reparatorios en los casos en que proceda, y les explicará los efectos y los mecanismos de mediación o conciliación disponibles.

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

El juzgador no aprobará los acuerdos reparatorios 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.

#### Artículo 200. Efectos.

El Juez aprobará los acuerdos, los cuales se registrarán de un modo fidedigno.

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 arribado a acuerdo alguno.

El cumplimiento de lo acordado impedirá el ejercicio de la acción penal o, en su caso, extinguirá la ya iniciada.<sup>8</sup>

Los acuerdos reparatorios no son una completa novedad, pues encuentran un claro antecedente en los delitos que se persiguen por querrela, en los cuales el perdón del ofendido extingue la acción penal. No obstante, existen claras diferencias entre ambas hipótesis. La primera consiste en que el universo de los casos en que proceden los acuerdos reparatorios es más amplio

<sup>8</sup> El Código Modelo del Proceso Penal Acusatorio para los Estados de la Federación, redactado por la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de los Estados Unidos Mexicanos reglamenta este tema en forma semejante en sus artículos 122 a 129. La iniciativa del diputado federal César Camacho lo hace en sus artículos 335 a 339.

que el de los delitos perseguibles por querrela. Y esto equivale a decir que, como resultado de la reforma constitucional, el ofendido podrá transigir sobre intereses públicos.

Peor aún, afirmar, como lo hace el código de Chihuahua, que los acuerdos reparatorios proceden en el caso de delitos que carecen de trascendencia social equivale a admitir que el legislador ha tipificado y sancionado penalmente conductas que en nada afectan el interés público.

La segunda diferencia entre los acuerdos reparatorios y el viejo perdón del ofendido radica en la intervención activa del Estado para lograr los acuerdos. Tanto el Ministerio Público como el juez de garantía invitan a los interesados a que lleguen a un acuerdo y les explican los efectos y los mecanismos de mediación o conciliación disponibles. Además, el Estado proporciona el personal capacitado que intentará mediar o conciliar a las partes.

La justicia reparatoria tiene un mérito claro y encubre un problema potencial. El mérito consiste en poner un fuerte acento en el ofendido y en la importancia que reviste el que le sea reparado el daño que sufrió como consecuencia del delito; el problema estriba en precisar los medios de los que deberá valerse el Estado para garantizar que el indiciado dará cumplimiento a lo acordado. De no ser así el ofendido, a más de cornudo será apaleado, y el delincuente habrá logrado burlar a la justicia.

### 3. *La terminación anticipada del proceso*

El decreto del 18 de junio de 2008 reforma el artículo 20, A, VII de la Constitución para disponer que: “Una vez iniciado el proceso penal, siempre y cuando no exista oposición del inculcado, se podrá decretar su terminación anticipada en los supuestos y bajo las modalidades que determine la ley”.

Difícilmente podría ser la Constitución más vaga e imprecisa. Se limita a informarnos de que el proceso penal puede terminar anticipadamente. Nada nos dice de los casos en que ello puede ocurrir, ni de los requisitos y las condiciones que deberán ser satisfechos, ni de los supuestos y modalidades; la Constitución deja librado todo ello a lo *que determine la ley*. En consecuencia, el legislador ordinario podría constituir docenas de reglamentaciones diversas, y aún contradictorias, y todas ellas serían jurídicamente posibles, pues todas cabrían dentro del ilimitado concepto de *terminación anticipada*, única referencia que nos otorgó el parco legislador constitucional.

El Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua, desde antes de que se aprobara el decreto de reforma constitucional de 2008, y dando prueba de extrañas facultades para leer el futuro, había reglamentado ya este tema en la siguiente forma:

## SUSPENSIÓN DEL PROCESO A PRUEBA

## Artículo 201. Procedencia.

En los casos en que el auto de vinculación a proceso se haya dictado por un delito cuya pena máxima de prisión no exceda de cinco años, el imputado no haya sido condenado por delitos dolosos, no tenga o haya tenido otro proceso suspendido a prueba y no exista oposición fundada del Ministerio Público y de la víctima u ofendido, procederá la suspensión del proceso a prueba a solicitud del imputado o del Ministerio Público con acuerdo de aquél.

## Artículo 202. Oportunidad.

La suspensión del proceso a prueba podrá solicitarse en cualquier momento hasta antes de acordarse la apertura de juicio oral, y no impedirá el ejercicio de la acción civil ante los Tribunales respectivos. Si efectuada la petición aún no existe acusación, se estará a los hechos precisados en el auto de vinculación a proceso.

## Artículo 203. Plan de reparación.

En la audiencia en donde se resuelva sobre la solicitud de suspensión del proceso a prueba, el imputado deberá plantear, en su caso, 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 205. 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, así como los plazos para cumplirla.

## Artículo 204. Resolución.

El Juez de Garantía resolverá en audiencia sobre la solicitud de suspensión de proceso a prueba. La víctima u ofendido serán citados a la misma, pero su incomparecencia no impedirá que el Juez resuelva sobre la solicitud. Si la solicitud de suspensión de proceso a prueba es planteada antes de resolverse sobre la vinculación del imputado a proceso, el Juez, en su caso, decidirá sobre la misma inmediatamente después de decretar la vinculación del imputado a proceso.

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.

Artículo 205. Condiciones por cumplir durante el período de suspensión del proceso a prueba.

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

- I. Residir en un lugar determinado.
- II. Frecuentar o dejar de frecuentar determinados lugares o personas;

III. Abstenerse de consumir drogas o estupefacientes o de abusar de las bebidas alcohólicas;

IV. Participar en programas especiales para la prevención y tratamiento de adicciones;

V. Aprender una profesión u oficio o seguir cursos de capacitación en el lugar o la institución que determine el Juez;

VI. Prestar servicio social a favor del Estado o de instituciones de beneficencia pública;

VII. Someterse a tratamiento médico o psicológico, de preferencia en instituciones públicas;

VIII. Tener 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;

IX. Someterse a la vigilancia que determine el Juez;

X. No poseer ni portar armas;

XI. No conducir vehículos;

XII. Abstenerse de viajar al extranjero; y

XIII. Cumplir con los deberes de deudor alimentario.

Cuando se acredite plenamente que el imputado no puede cumplir con alguna de las condiciones 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 condiciones, el Juez puede disponer que el imputado sea sometido a una evaluación previa. El Ministerio Público, la víctima u ofendido, podrán proponer al Juez condiciones a las que consideran debe someterse el imputado.

El Juez preguntará al imputado si se obliga a cumplir con las condiciones impuestas y, en su caso, lo prevendrá sobre las consecuencias de su inobservancia.

Artículo 206. 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 207. Revocación de la suspensión.

Si el imputado se aparta considerablemente y en forma injustificada de las condiciones impuestas, no cumple con el plan de reparación, o posteriormente es condenado en forma ejecutoriada por delito doloso o culposo, cuando el proceso suspendido a prueba se refiera a delito de esta naturaleza, el Juez, previa petición del agente del Ministerio Público o de la víctima u ofendido, convocará a las partes a una audiencia en la que se debatirá sobre la revocatoria y resolverá de inmediato, fundada y motivadamente, acerca de

la reanudación de la persecución penal. En lugar de la revocatoria, el Juez podrá ampliar el plazo de la suspensión a prueba hasta por dos años más. Esta extensión de término puede imponerse sólo por una vez.

Si la víctima u ofendido ha recibido pagos durante la suspensión del proceso a prueba que posteriormente es revocada, ellos se destinarán a la indemnización por daños y perjuicios que le pudiere corresponder.

Artículo 208. Cesación provisional de los efectos de la suspensión del proceso a prueba.

La obligación de cumplir con las condiciones establecidas y el plazo de suspensión cesarán mientras el imputado esté privado de su libertad por otro proceso. Pero se reanudará una vez que obtenga su libertad.

Si el imputado está sometido a otro proceso y goza de libertad, la obligación de cumplir con las condiciones y 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 revocación 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 209. Efectos de la suspensión del proceso a prueba.

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.<sup>9</sup>

Es evidente la semejanza que existe entre los acuerdos reparatorios y la suspensión del proceso a prueba. Ambos son mecanismos alternativos de solución del litigio penal. El imputado puede, en ambos, mediante el cumplimiento de algunas condiciones, obtener que se extinga la acción penal sin necesidad de agotar el proceso ni de sufrir una pena. Pero aquí se terminan las semejanzas y surgen las diferencias.

La primera diferencia es meramente temporal. Los acuerdos reparatorios proceden hasta antes de decretarse el auto de apertura de juicio oral, la suspensión del proceso a prueba sólo procede después de dictado el auto de vinculación a proceso. Esta diferencia es de poca monta en comparación con la segunda, cuya trascendencia es enorme: el procedimiento de suspen-

<sup>9</sup> El Código de Procedimientos Penales del Estado de Nuevo León se ocupa de este tema en sus artículos 610 a 621; el Código Modelo reglamenta este tema en sus artículos 115 a 121 y la iniciativa del diputado federal César Camacho lo hace en sus artículos 340 a 348.

sión del proceso a prueba renuncia a la reparación del daño como principio fundamental del nuevo derecho procesal.

Es cierto que el imputado, al solicitar la suspensión del proceso, deberá plantear un plan de reparación del daño causado por el delito, pero ese plan puede ofrecer tan solo una *reparación simbólica*, que será *cumplida a plazos*. Con reparación simbólica, queremos decir que es figurada, alegórica, metafórica, emblemática, concepto opuesto a indemnización real y efectiva. Además, la falta de recursos del imputado no impide la suspensión del proceso.

Dado que la suspensión del proceso ya no se preocupa por la reparación del daño, el ofendido no tiene lugar en el procedimiento correspondiente. En tanto que el acuerdo reparatorio en un pacto o convenio entre la víctima u ofendido y el imputado, el ofendido no tiene participación en la suspensión del proceso. El inculpado solicita la suspensión, no es necesario que el ofendido manifieste su conformidad. El juez de garantía resuelve sobre la solicitud en una audiencia a la que citará a la víctima u ofendido, pero su presencia no es necesaria. El juez resolverá aún en ausencia del ofendido.

El imputado a quien se concede la suspensión del proceso está obligado únicamente a dar cumplimiento a las condiciones que enumera el artículo 205, entre las cuales, desde luego, no está incluida la reparación del daño. Y aún así, el legislador teme haber sido demasiado enérgico con el imputado y agrega que:

Quando se acredite plenamente que el imputado no puede cumplir con alguna de las condiciones 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.

Las condiciones que el Código exige para que el imputado obtenga la suspensión del proceso son de tal manera favorables a éste que, en verdad, un imputado bien asesorado jamás aceptará un acuerdo reparatorio pues, tan solo con esperar a que se le dicte el auto de vinculación a proceso, tendrá acceso a la suspensión del proceso sin necesidad de preocuparse por asuntos tan engorrosos como la reparación del daño.

En verdad, la lectura de los artículos que reglamentan la suspensión del proceso nos permite percibir en el legislador un franco tono de angustia. ¡Horror: se ha dictado al imputado un auto de vinculación a proceso, será pues necesario someterlo a un juicio oral! Pero he aquí que el Estado no tiene la capacidad de juzgar a todos los procesados, no cuenta con las instala-



ciones, ni con los jueces. Es necesario, es imperativo, suspender el proceso, poniendo en plena libertad al imputado bajo condiciones baladíes. Y si aún éstas no le resultan aceptables, entonces el juez las sustituirá por otras que le resulten razonables. ¡Pero, por favor, que se vaya, que no nos obligue a juzgarlo!

La verdad es que bajo el nombre *suspensión del proceso* el Código Procesal Penal de Chihuahua despenaliza todos aquellos delitos cuya pena máxima no excede de cinco años de prisión, y los convierte en meras faltas administrativas.

Más aún, el ordenamiento procesal de Chihuahua, al permitir que se otorgue la suspensión del proceso, primero, y la extinción de la acción penal, después, sin que se repare el daño o bien dándole meramente una reparación simbólica, va directamente en contra del decreto de reforma constitucional de 2008. En efecto, este decreto, en su artículo 20, A, I, consagra como el primer principio general del proceso que los daños causados por el delito se reparen, y en el artículo 20, C, IV, otorga a la víctima u ofendido el derecho a que se le repare el daño, a que se le repare real y efectivamente, no en forma meramente simbólica.

#### 4. *El reconocimiento del imputado*

El artículo 20, A, VII, reformado, dispone que:

Si el imputado reconoce ante la autoridad judicial voluntariamente y con conocimiento de las consecuencias, su participación en el delito y existen medios de convicción suficientes para corroborar la imputación, el juez citará a audiencia de sentencia. La ley establecerá los beneficios que se podrán otorgar al inculcado cuando acepte su responsabilidad.

La Constitución no identifica a la autoridad que otorgará los beneficios: ¿el juez o el Ministerio Público? Esa identificación y la naturaleza misma de los beneficios serán determinadas por el legislador ordinario. Los códigos procesales podrán reglamentar estas cuestiones en forma diferente.

Los otros mecanismos alternativos de solución de controversias: los criterios de oportunidad, la justicia restaurativa y la terminación anticipada, se aplican a un número limitado de hipótesis, y tienen como consecuencia la extinción de la acción penal sin necesidad de que se agote el proceso y se dicte una sentencia. El reconocimiento del imputado, en cambio, permite que el proceso continúe hasta su fin normal que es el dictado de sentencia. Estamos ante un proceso abreviado como consecuencia de que el procesado

reconoce su participación en el delito, por lo que ya no es necesario que el Ministerio Público pruebe esa participación.

Pero el hecho de que el inculpado reconozca su participación en el delito no es suficiente para dictar una sentencia condenatoria. El juez deberá atender, también en este proceso abreviado, los principios constitucionales que establecen: que a más del reconocimiento, deben existir medios de convicción suficientes para corroborar la imputación (artículo 20, A, VII); que el proceso penal tendrá por objeto proteger al inocente (artículo 20, A, I); que la carga de la prueba para demostrar la culpabilidad corresponde a la parte acusadora (artículo 20, A, V); que el juez sólo condenará cuando exista convicción de la culpabilidad del procesado (artículo 20, A, VIII); que cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula (artículo 20, A, IX), y que el imputado tiene derecho a que se presuma su inocencia (artículo 20, B, I).

La sentencia deberá ser absolutoria cuando, a pesar de que el inculpado reconoce su participación en el delito, no existen medios de convicción suficientes para corroborar la imputación, o bien cuando está probada alguna causa de exclusión del delito, como la atipicidad o la legítima defensa, o, por último, si está probada alguna causa de extinción de la pretensión punitiva, como la prescripción.

Veamos ahora la forma en que reglamenta este procedimiento el Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua:

#### PROCEDIMIENTO ABREVIADO

##### Artículo 387. Procedencia.

El procedimiento abreviado se tramitará únicamente a solicitud del Ministerio Público, en los casos en que el imputado admita el hecho que le atribuyera aquél en su escrito de acusación, consienta en la aplicación de este procedimiento y el acusador coadyuvante, en su caso, no presente oposición fundada.

La existencia de coimputados no impide la aplicación de estas reglas a alguno de ellos. Se escuchará a la víctima u ofendido de domicilio conocido, a pesar de que no se haya constituido como acusador coadyuvante, pero su criterio no será vinculante. La incomparecencia injustificada de la víctima u ofendido a la audiencia no impedirá que se resuelva sobre la apertura del procedimiento abreviado y, en su caso, se dicte la sentencia respectiva.

##### Artículo 388. Oportunidad.

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 13 DE OCTUBRE DE 2007)

El Ministerio Público podrá presentar la acusación y solicitar la apertura del procedimiento abreviado desde la audiencia en la que se resuelva la vinculación del imputado a proceso hasta antes del pronunciamiento del auto de apertura de juicio oral. En caso de que el Juez de Garantía rechace la apertura

del procedimiento abreviado, el Ministerio Público podrá retirar su acusación y solicitar al Juez que fije un plazo para el cierre de la investigación.

El Ministerio Público manifestará su deseo de aplicar el procedimiento abreviado al formular su acusación por escrito, o verbalmente, en la misma audiencia intermedia. En este último caso, el Ministerio Público podrá modificar su acusación, así como la pena requerida.

El Ministerio Público podrá solicitar la aplicación de una pena inferior hasta en un tercio de la mínima señalada para el delito por el cual acusa.

Artículo 389. Verificación del Juez.

Antes de resolver sobre la solicitud del Ministerio Público, el Juez verificará que el imputado:

Ha prestado su conformidad al procedimiento abreviado en forma libre, voluntaria e informada y con la asistencia de su defensor;

Conociere su derecho a exigir un juicio oral, y que renunciare voluntariamente a ese derecho y aceptare ser juzgado con base en los antecedentes recabados en la investigación;

Entendiere los términos del acuerdo y las consecuencias que éste pudiera implicarle; y

Acepta los hechos materia de la acusación en forma inequívoca y de manera libre y espontánea.

Artículo 390. Resolución sobre la solicitud del procedimiento abreviado.

El Juez aceptará la solicitud del Ministerio Público cuando considere actualizados los requisitos correspondientes.

Cuando no lo estimare así, o cuando considerare fundada la oposición de la víctima u ofendido, rechazará la solicitud del procedimiento abreviado y dictará el auto de apertura de juicio oral. En éste caso, el requerimiento anterior sobre la pena no vincula al Ministerio Público durante el juicio, se tendrán por no formuladas la aceptación de los hechos por parte del acusado, así como las modificaciones de la acusación efectuadas para posibilitar la tramitación abreviada del procedimiento. Así mismo, el Juez dispondrá que todos los antecedentes relativos al planteamiento, discusión y resolución de la solicitud de proceder de conformidad al procedimiento abreviado, sean eliminadas del registro.

Artículo 391. Trámite en el procedimiento abreviado.

Acordado el procedimiento abreviado, el Juez abrirá el debate y otorgará la palabra al Ministerio Público, quien efectuará una exposición resumida de la acusación y de las actuaciones y diligencias de la investigación que la fundamentaren. A continuación, se dará la palabra a los demás intervinientes. En todo caso, la exposición final corresponderá siempre al acusado.

Artículo 392. Sentencia en el procedimiento abreviado. Terminado el debate, el Juez emitirá su fallo sobre condena o absolución en la misma audiencia, y deberá dar lectura pública a la sentencia, dentro de un plazo de cuarenta y ocho horas. En caso de ser condenatoria, no podrá imponer una pena superior a la solicitada por el Ministerio Público.

En ningún caso el procedimiento abreviado obstará a la concesión de alguna de las medidas alternativas consideradas en la ley, cuando correspondiere.<sup>10</sup>

Si la meta del Constituyente permanente, al establecer este procedimiento abreviado, fue la de disminuir el número de casos que llegan al juicio oral, la de despresurizar a nuestro sistema de justicia, el método parece adecuado. Cada inculpado que reconoce su participación en el delito es un caso menos del que tendrán que conocer los tribunales. Llevando las cosas al extremo: si todos los inculpados reconocen su participación en el delito que se les imputa, los tribunales podrían cerrar sus puertas pues su labor ya no sería necesaria. Resta tan solo resolver un problema: ¿cómo lograr esas confesiones que van en contra de la muy humana reacción de defenderse, de afirmar la propia inocencia y de tratar de evitar el castigo?

Podemos influir en la voluntad de un hombre básicamente de dos maneras: amenazándolo o mediante la promesa de un beneficio; por la fuerza o por el regalo; con un garrote o con una zanahoria. Analicemos estos caminos.

Veamos, primero, el camino de la fuerza. Esta es la ruta que ha seguido el derecho de los Estados Unidos de América mediante la institución del *plea bargaining*, cuyo estudio reviste especial importancia por cuanto se dice que es la que sirve de modelo a nuestro Constituyente permanente.<sup>11</sup>

La figura del *plea bargaining*, o negociación del alegato, surgió en Estados Unidos de América a principios del siglo XIX,<sup>12</sup> como una práctica del Ministerio Público, quien retiraba algunos de los cargos que pretendía hacer al acusado a cambio de que éste se declarase culpable. Los jueces no participaban en esa práctica, de hecho la veían con desaprobación e, incluso, en algún caso pretendieron sancionar a quienes la usaban<sup>13</sup> pero pronto los jueces se unieron a la práctica de negociar la pena que podrían imponer. El *plea bargaining*, que a principios del siglo XIX servía para resolver unos

<sup>10</sup> El Código de Procedimientos Penales del Estado de Nuevo León reglamenta el procedimiento abreviado en sus artículos 601 a 609; el Código Modelo del Proceso Penal Acusatorio para los Estados de la Federación de la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de los Estados Unidos Mexicanos lo hace en sus artículos 412 a 417; la Iniciativa del Código Procesal Penal Federal del diputado César Camacho reglamenta el procedimiento abreviado en sus artículos 448 a 453.

<sup>11</sup> “La figura del procedimiento abreviado es una adaptación de la institución del *plea bargaining* estadounidense”, César Camacho, Exposición de Motivos de la Iniciativa de Código Procesal Penal Federal.

<sup>12</sup> Fisher, George, “Plea Bargaining’s Triumph”, *The Yale Law Journal*, V, 109, marzo de 2000, p. 864.

<sup>13</sup> *Idem*, pp. 882 y 915.

cuantos casos, a fines de ese siglo se aplicaba a casi el 90% ellos.<sup>14</sup> Hoy, el acusado se declara culpable en más del 95% de los casos. El *plea bargaining*, dice Fisher, no puede crecer más,<sup>15</sup> ha triunfado en toda la línea. El jurado popular, que, según la Constitución de Estados Unidos, debería ser la regla general para tramitar el proceso penal, se ha convertido en la práctica en algo excepcional, cuya subsistencia parece servir únicamente como espectáculo a la televisión y al cine.

Cabe preguntarse cuál es la causa de ese éxito fulminante. Fisher nos informa que el *plea bargaining* ha triunfado porque sirve los intereses de los poderosos.<sup>16</sup> El Ministerio Público, en primer lugar, encuentra en el *plea bargaining* el camino para deshacerse de la sobrecarga de trabajo y evitar el riesgo de perder un caso. El juez, igualmente, encuentra en este procedimiento la forma de eliminar el trabajo de manera rápida, efectiva y sin riesgo de que su resolución sea revocada en apelación.<sup>17</sup> El *plea bargaining* protege la reputación del Ministerio Público y del juez y da legitimidad a todo el sistema en la medida en que el público piensa que el resultado se ajusta a la verdad, puesto que las partes lo han aceptado. Al admitir culpa, el acusado elimina toda duda acerca de ésta. Por su naturaleza, el *plea bargaining* oculta todos los errores de hecho y de derecho.

Por lo que hace a los defensores, recordemos que en Estados Unidos, al igual que en México, los defensores de oficio se encargan de más del 85% de los casos. El defensor de oficio es un empleado del Estado y recibe un salario fijo que no guarda relación ni con el número de casos que se le confían ni con el resultado de los mismos. En consecuencia, está tan interesado como el Ministerio Público y el juez en que los casos se resuelvan en el menor tiempo posible y con el mínimo esfuerzo. Si un caso termina sin tener que agotar todas las etapas procesales, tanto mejor para el defensor de oficio.

El triunfo del *plea bargaining* se explica porque favorece los intereses de todas las partes en el juicio. Bueno, de casi todas. Se nos ha olvidado hablar del acusado. Este se enfrenta, simultáneamente, a un Ministerio Público que exige que se declare culpable, a un defensor que afirma que, en efecto, eso es lo que más le conviene y a un juez que dice: si usted no se declara culpable será severo al condenar.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 1016.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 1075.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 859.

<sup>17</sup> *Ibidem*, pp. 867, 893, 989, 1039, 1042 y 1043.

Los agentes del Ministerio Público, quienes saben que, en la casi totalidad de los casos, el asunto se resolverá por la vía del *plea bargaining*, amenazan al inculpado con acusaciones por delitos múltiples e invocan agravantes improcedentes.<sup>18</sup> Actúan como los vendedores en los mercados árabes, que piden 100 por una mercancía a fin de iniciar un sabroso regateo que les permitirá vender en 20 lo que vale 10.

En algunos, raros, excepcionales casos, un acusado se atreve a declararse inocente, y a reclamar el juicio que la Constitución dice garantizarle. Ese individuo es considerado como enemigo del sistema, que está obstaculizando su funcionamiento fluido, que está dificultando la labor del Ministerio Público y del juez y que será obligado a pagar las consecuencias (*trial tax*). El Ministerio Público cambiará su acusación inicial para agravar los cargos, el juez lo enviará a prisión preventiva por largo tiempo, uno o dos años, a esperar que el juzgado tenga tiempo para atender ese fenómeno excepcional: un juicio penal.<sup>19</sup> En estas condiciones, fácilmente podemos suponer que muchos inocentes se declaran culpables, pues son incapaces de enfrentar la presión combinada del Ministerio Público, del juez y de su propio defensor.

El *plea bargaining* ha tenido fuertes críticas. Los conservadores afirman que favorece a los criminales; los liberales critican que condena inconscientemente, por rutina. En 1973, la Comisión Nacional Asesora en Justicia Penal recomendó su abolición en cinco años. La única finalidad del *plea bargaining*, dijo, es disponer de los casos lo más rápidamente posible, sin atender a la justicia. Su recomendación no ha sido atendida.<sup>20</sup> El número de casos que se resuelven mediante *plea bargaining*, si acaso, ha aumentado. El sistema de justicia penal tiene una adicción por el *plea bargaining* y ya no está a su alcance el librarse de él.

El sistema estadounidense, por una parte, dificulta al acusado el acceso al juicio y, por la otra, lo amenaza con que, si insiste en ser sometido a juicio, será objeto de más graves cargos y sanciones. El resultado es que se coacciona su voluntad en forma que bien puede ser calificada de tortura.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 872.

<sup>19</sup> Bogira, Steve, *Courtroom 302*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 2005, pp. 73, 74 y 127.

<sup>20</sup> *Idem*, pp. 41 y 47.

<sup>21</sup> El *plea bargaining* y la tortura judicial se relacionan, ya que en los dos casos se ejerce presión en contra del imputado para que sea éste quien resuelva el caso con su confesión. La crítica se vuelve aún más grave cuando rutinariamente se impone una pena mayor a las personas que optan por ir a juicio en vez de aceptar su responsabilidad mediante un proceso

Veamos, ahora, cómo puede usarse la zanahoria para incentivar una confesión. Ya la Constitución (artículo 20, A, VII) hace referencia a la zanahoria cuando se refiere a “los beneficios que se podrán otorgar al inculpado cuando acepte su responsabilidad”, pero deja en manos del legislador ordinario el establecer esos beneficios.

El Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua, en su artículo 388, dispone: “El Ministerio Público podrá solicitar la aplicación de una pena inferior hasta en un tercio de la mínima señalada para el delito por el cual acusa”.<sup>22</sup>

El texto transcrito no es tan claro como sería deseable, pues admite, por lo menos, dos interpretaciones diversas:

- a) El Ministerio Público podrá solicitar que la pena máxima señalada para el delito se disminuya “hasta en un tercio de la mínima señalada para el delito por el cual acusa”. Así, por ejemplo, el Código Penal Federal (artículo 320) prevé que al responsable de un homicidio calificado se le impondrán de treinta a sesenta años de prisión, en consecuencia, el Ministerio Público podría solicitar que la pena máxima, sesenta años, se disminuyera hasta en diez años, que es un tercio de la pena mínima señalada en el Código. El inculpado, en consecuencia, sería condenado a cincuenta años de prisión. O bien,
- b) El Ministerio Público podrá solicitar que se aplique al inculpado una pena inferior a la fijada en la ley. La disminución de pena podrá llevarla hasta “un tercio de la mínima señalada para el delito por el cual acusa”. Así, por ejemplo, en el ya señalado caso del homicidio calificado, el Ministerio Público podrá solicitar que la pena máxima, sesenta años, sea disminuida hasta diez años, que es un tercio de la mínima señalada en el Código. El inculpado, en consecuencia, sería condenado a diez años de prisión.

Como vemos, hay una diferencia mayúscula entre ambos sistemas de contabilizar la pena.

Veamos algunos otros ejemplos. El Código Penal para el Distrito Federal sanciona el delito de violación (artículo 174) con prisión de 6 a 16 años; el robo (artículo 220), cuando el valor de lo robado excede de trescientos pero

abreviado. Langbein, John, “Tortura y *Plea Bargaining*”, en Maier, Julio y Bovino, Alberto, *El procedimiento abreviado*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2001.

<sup>22</sup> La iniciativa de Código Procesal Penal Federal presentada por el diputado César Camacho, en su artículo 449, reitera idéntico texto. En consecuencia, le son aplicables las críticas que haremos al Código de Chihuahua.

no de setecientas cincuenta veces el salario mínimo, tiene una pena de 2 a 4 años de prisión, y el despojo (artículo 237) será sancionado con prisión de tres meses a cinco años. Si esas penas se disminuyen hasta una tercera parte de la mínima, castigaremos la violación con dos años de prisión, el robo con ocho meses de prisión y el despojo con un mes de prisión.

Hagamos ahora un comentario sobre estas dos alternativas. Desde luego, si adoptamos el sistema conforme al cual la sanción es la máxima menos hasta un tercio de la mínima, ningún procesado aceptará esta oferta. Para hacer esta afirmación nos ubicamos en el espíritu de la reforma constitucional. La justicia es una mercancía. Las partes negocian con la misma actitud con que actuarían en un mercado. Nadie vende a un precio demasiado bajo, nadie compra aceptando un precio exageradamente alto. Pues bien: todo procesado sabe que ir a juicio significa tener una posibilidad, mayor o menor, de ser absuelto. Aún en el peor de los casos, si es condenado, la pena será inferior a la máxima; será inferior en más de un tercio de la mínima. Luego entonces, la oferta de que, a cambio de reconocer su participación en el delito, se le condene a la pena máxima disminuida, en el mejor de los casos, por un tercio de la mínima, no es atractiva.

El autor del Código Procesal Penal de Chihuahua, al parecer, eligió la otra opción. La disminución de la pena puede llevarla hasta un tercio de la mínima señalada para el delito. El Código Modelo del Proceso Penal Acusatorio para los Estados de la Federación de la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de los Estados Unidos Mexicanos parece apoyar esta interpretación. En su artículo 413 dispone:

El Ministerio público podrá solicitar la aplicación de una pena inferior hasta en un tercio de la mínima señalada para el delito por el cual se acusa, sin embargo, tratándose de los delitos de homicidio simple y calificado, secuestro, desaparición forzosa de personas, tortura, violación y trata de personas, la reducción de hasta un tercio se realizará a la pena que corresponda atendiendo al grado de culpabilidad del sentenciado.

Como vemos, el Código Modelo contempla dos hipótesis; una segunda que se refiere a delitos graves, en la cual “la reducción de hasta un tercio se realizará a la pena que corresponda atendiendo al grado de culpabilidad del sentenciado”. Y una primera hipótesis que se refiere a delitos no graves, y para ese caso el Código Modelo copia a la letra el texto del código de Chihuahua. Es evidente que en esa primera hipótesis la oferta tiene que ser más generosa, es decir, la disminución podrá llevar la pena hasta un tercio de la mínima.



En estas condiciones tenemos que criticar al legislador de Chihuahua por un exceso de generosidad. Aplicar tan solo un tercio de la pena mínima destruye el Código Penal. La pena, recortada a una fracción mínima de su monto original, pierde sus características de sanción y de ejemplaridad. Como, además, siguen en vigor las normas de sustitución y conmutación de sanciones, el inculpado que reconozca su participación en el delito se verá de inmediato en libertad, sujeto tan solo al pago de una multa o a una vaga obligación de trabajo en favor de la comunidad. Esta norma es un premio para el culpable y una tentación para el inocente, quien se sentirá inclinado a declararse culpable para ahorrarse los gastos, los esfuerzos y los riesgos del juicio.

Alarma el poder que el nuevo proceso otorga al Ministerio Público. Él es quien decide en qué porcentaje debe disminuirse la pena, dentro de un amplio abanico que va desde la pena máxima hasta un tercio de la mínima. No toma su decisión públicamente, ni tiene que fundarla ni motivarla, ni está sujeto a control por vía de apelación. El juez no puede imponer una pena superior a la solicitada por el Ministerio Público (Código de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua, artículo 392; Código Modelo del Proceso Penal Acusatorio para los Estados de la Federación de la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 417; Iniciativa del Código Procesal Penal Federal del Diputado César Camacho, artículo 453). En estas condiciones el juez pierde toda importancia. Es el Ministerio Público quien dicta la justicia, y probablemente la injusticia. La pena se convierte en una mercancía y la posibilidad de corrupción es enorme.

El ordenamiento procesal de Chihuahua, además, usa la zanahoria para ocultar un garrote. El Ministerio Público puede modificar su acusación (¿cambiar el tipo? ¿eliminar o sumar agravantes?) según dispone el artículo 388 del Código de Procedimientos Penales del Estado (en forma que repite el artículo 449 de la iniciativa Camacho). La figura del Ministerio Público se agiganta hasta convertirse en todopoderosa.

### III. COMENTARIOS FINALES

1. La reforma constitucional de 2008 crea un nuevo proceso penal que será acusatorio y oral y se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

2. Los principios acusatorio, de publicidad, contradicción e inmediación ya eran conocidos por nuestro derecho. Además, nada en nuestra Constitu-

ción impedía que los códigos procesales exigieran que el proceso fuera oral, concentrado o continuo. La reforma sólo se justifica porque establece un parámetro para todos nuestros ordenamientos procesales.

3. Si el juez puede atender sólo un proceso a la vez, aplicando los principios de publicidad, concentración, continuidad e intermediación, el número de casos que puede conocer a lo largo de un año se reduce drásticamente. Para poder tramitar toda la carga procesal sería necesario multiplicar por siete o por ocho el número de jueces, o bien disminuir el de los procesos, hasta quedarse tan solo con un pequeño porcentaje, 10% o 15% del número original.

4. México no tiene los recursos, humanos y económicos, necesarios para aumentar el número de jueces. El juicio oral es un modelo utópico que no se aplicará en la práctica. En su lugar, los conflictos penales caminarán por cuatro vías alternativas: los criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, la justicia restaurativa, la terminación anticipada del proceso y el reconocimiento del imputado.

5. Aun cuando el artículo 21 constitucional reformado afirma que el Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, el hecho de que someta esos criterios de oportunidad a los supuestos y condiciones que fije la ley, que la Constitución conserve el control de legalidad para el ejercicio de la acción penal (artículo 20, C, VII) y la forma en que lo reglamenta el ordenamiento procesal de Chihuahua nos permiten concluir que en nuestro derecho procesal penal continúa rigiendo el principio de legalidad en el ejercicio de la acción penal. Este principio se ve apenas matizado en un corto número de hipótesis.

6. Es un logro de la reforma el poner el acento en la justicia restaurativa. El Estado debe buscar la reparación del daño sufrido por el ofendido. Pero habrá que hacerlo por medio una reparación real y efectiva, no una mera promesa que permitirá al inculpado escapar a su responsabilidad penal y burlar al ofendido y a la justicia.

7. La Constitución afirma que se podrá decretar la terminación anticipada del proceso pero no individualiza los casos en que esto puede ocurrir ni los requisitos y condiciones que deberán ser satisfechos, dejando esa labor al legislador ordinario.

El ordenamiento procesal de Chihuahua reglamenta la terminación anticipada del proceso en forma tal que despenaliza todos aquellos delitos cuya pena máxima no excede de cinco años de prisión, y los convierte en meras faltas administrativas.

8. Si el imputado reconoce su participación en el delito el juez citará a audiencia de sentencia y la ley establecerá los beneficios que se le otorgarán.

Esta nueva figura procesal puede tener algunos méritos. El imputado que públicamente reconoce la verdad está realizando un acto de contrición y está ahorrando a la justicia gastos y esfuerzos inútiles. Merece recibir a cambio algunos beneficios. Los códigos procesales deberán reglamentar cuidadosamente éstos para evitar las muchas consecuencias negativas que pueden resultar.

9. Es un error otorgar al Ministerio Público la facultad de determinar el monto de la pena, como lo que hace el Código de Chihuahua. Ello será fuente de corrupción y de injusticia.

10. Es un error permitir que la sanción se reduzca hasta un tercio de la pena mínima. Ello despenaliza las conductas y destruye la ejemplaridad.

11. Lo correcto sería disponer que el juez, si acaso dicta sentencia condenatoria, procederá a individualizar la pena, conforme a las reglas hoy en vigor y, hecho esto, disminuirá esa pena en un 40%. Ese porcentaje sería el beneficio al que se refiere la Constitución. Sería uniforme, uno y el mismo para todos los inculpados, por cuanto todos ellos tienen un mismo e idéntico mérito: han reconocido su participación en el delito. En esa forma se evitaría toda negociación, que puede dar lugar a corrupción, y se trataría con igualdad a los inculpados. En esta forma lograríamos el equilibrio adecuado entre los beneficios otorgados y el normal y expedito acceso al juicio, y el inculpadado tomará la decisión de reconocer su participación en el delito o exigir su enjuiciamiento con una voluntad libre de amenazas y promesas.

12. El Estado debe disponer de las instalaciones físicas y del número de jueces adecuado para tramitar todos los juicios que sea necesario. El procesado debe saber que tiene, real y efectivamente, el derecho a un juicio.

13. El Ministerio Público debe formular su acusación, una sola acusación, la misma acusación, y con conocimiento de ella el inculpadado decidirá si reconoce o no su participación. Es inaceptable que se permita al Ministerio Público cambiar los cargos como un medio para obligar al inculpadado a reconocer su participación. Modificar la acusación viola el principio de legalidad y el principio de contradicción, pues una de esas dos acusaciones, al menos, será contraria a las constancias procesales.

14. Si, en cambio, se le hace saber al inculpadado que la opción de llegar a juicio no existe realmente, o que está obstaculizada por numerosas dificultades, y si además el Ministerio Público lo amenaza con que, si exige su derecho a juicio, la acusación será agravada, veremos a muchos inocentes declararse culpables. Entonces resultará evidente que la reforma constitucional que creó los juicios orales es una enorme burla, por cuanto el Estado no tiene la capacidad para llevar a cabo esos juicios y se ve obligado a presionar al inculpadado para que reconozca su participación en el delito.

## IV. ANEXO

Miércoles 18 de junio de 2008, *Diario Oficial* (Primera Sección) 3

PODER EJECUTIVO  
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

**FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA**, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

«LA COMISIÓN PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL Y PREVIA LA APROBACIÓN DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASÍ COMO LA MAYORÍA DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS,

DECRETA:

**SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**Único.** Se reforman los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin

demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculcado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.

Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud del Ministerio Público, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El juez valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.

Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma

y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

**Artículo 17.** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

La Federación, los Estados y el Distrito Federal garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.

**Artículo 18.** Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

El sistema penitenciario se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

La Federación, los Estados y el Distrito Federal podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa.

La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta Constitución para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos. Las personas menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, solo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social.

La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.

Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. En todos los procedimientos seguidos a los adolescentes se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales a la conducta realizada y tendrán como fin la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará solo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves.

Los sentenciados de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de reinserción social previstos en este artículo, y los sentenciados de nacionalidad extranjera por delitos del orden federal o del fuero común, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. El traslado de los reclusos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.

Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán com-  
purgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de  
propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social. Esta  
disposición no aplicará en caso de delincuencia organizada y respecto de otros in-  
ternos que requieran medidas especiales de seguridad.

Para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delin-  
cuencia organizada se destinarán centros especiales. Las autoridades competentes  
podrán restringir las comunicaciones de los inculpados y sentenciados por delin-  
cuencia organizada con terceros, salvo el acceso a su defensor, e imponer medidas  
de vigilancia especial a quienes se encuentren internos en estos establecimientos.  
Lo anterior podrá aplicarse a otros internos que requieran medidas especiales de  
seguridad, en términos de la ley.

**Artículo 19.** Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del pla-  
zo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición,  
sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará:  
el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución,  
así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale  
como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó  
en su comisión.

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando  
otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del  
imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima,  
de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo pro-  
cesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso.  
El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia  
organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios  
violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley  
en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de  
la salud.

La ley determinará los casos en los cuales el juez podrá revocar la libertad de los  
individuos vinculados a proceso.

El plazo para dictar el auto de vinculación a proceso podrá prorrogarse úni-  
camente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación  
de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad  
responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado,  
que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de vincula-  
ción a proceso y del que decreta la prisión preventiva, o de la solicitud de prórroga  
del plazo constitucional, deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular  
en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada den-  
tro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad.

Todo proceso se seguirá forzosamente por el hecho o hechos delictivos señala-  
dos en el auto de vinculación a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere  
que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de



investigación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente.

Si con posterioridad a la emisión del auto de vinculación a proceso por delincuencia organizada el inculcado evade la acción de la justicia o es puesto a disposición de otro juez que lo reclame en el extranjero, se suspenderá el proceso junto con los plazos para la prescripción de la acción penal.

Todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.

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

A. De los principios generales:

I. El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen;

II. Toda audiencia se desarrollará en presencia del juez, sin que pueda delegar en ninguna persona el desahogo y la valoración de las pruebas, la cual deberá realizarse de manera libre y lógica;

III. Para los efectos de la sentencia sólo se considerarán como prueba aquellas que hayan sido desahogadas en la audiencia de juicio. La ley establecerá las excepciones y los requisitos para admitir en juicio la prueba anticipada, que por su naturaleza requiera desahogo previo;

IV. El juicio se celebrará ante un juez que no haya conocido del caso previamente. La presentación de los argumentos y los elementos probatorios se desarrollará de manera pública, contradictoria y oral;

V. La carga de la prueba para demostrar la culpabilidad corresponde a la parte acusadora, conforme lo establezca el tipo penal. Las partes tendrán igualdad procesal para sostener la acusación o la defensa, respectivamente;

VI. Ningún juzgador podrá tratar asuntos que estén sujetos a proceso con cualquiera de las partes sin que esté presente la otra, respetando en todo momento el principio de contradicción, salvo las excepciones que establece esta Constitución;

VII. Una vez iniciado el proceso penal, siempre y cuando no exista oposición del inculcado, se podrá decretar su terminación anticipada en los supuestos y bajo las modalidades que determine la ley. Si el imputado reconoce ante la autoridad judicial, voluntariamente y con conocimiento de las consecuencias, su participación en el delito y existen medios de convicción suficientes para corroborar la imputación, el juez citará a audiencia de sentencia. La ley establecerá los beneficios que se podrán otorgar al inculcado cuando acepte su responsabilidad;

VIII. El juez sólo condenará cuando exista convicción de la culpabilidad del procesado;

IX. Cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula, y

X. Los principios previstos en este artículo, se observarán también en las audiencias preliminares al juicio.

B. De los derechos de toda persona imputada:

I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa;

II. A declarar o a guardar silencio. Desde el momento de su detención se le harán saber los motivos de la misma y su derecho a guardar silencio, el cual no podrá ser utilizado en su perjuicio. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida sin la asistencia del defensor carecerá de todo valor probatorio;

III. A que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el juez, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten. Tratándose de delincuencia organizada, la autoridad judicial podrá autorizar que se mantenga en reserva el nombre y datos del acusador.

La ley establecerá beneficios a favor del inculcado, procesado o sentenciado que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de delitos en materia de delincuencia organizada;

IV. Se le recibirán los testigos y demás pruebas pertinentes que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándosele para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, en los términos que señale la ley;

V. Será juzgado en audiencia pública por un juez o tribunal. La publicidad sólo podrá restringirse en los casos de excepción que determine la ley, por razones de seguridad nacional, seguridad pública, protección de las víctimas, testigos y menores, cuando se ponga en riesgo la revelación de datos legalmente protegidos, o cuando el tribunal estime que existen razones fundadas para justificarlo.

En delincuencia organizada, las actuaciones realizadas en la fase de investigación podrán tener valor probatorio, cuando no puedan ser reproducidas en juicio o exista riesgo para testigos o víctimas. Lo anterior sin perjuicio del derecho del inculcado de objetarlas o impugnarlas y aportar pruebas en contra;

VI. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso.

El imputado y su defensor tendrán acceso a los registros de la investigación cuando el primero se encuentre detenido y cuando pretenda recibirsele declaración o entrevistarle. Asimismo, antes de su primera comparecencia ante juez podrán consultar dichos registros, con la oportunidad debida para preparar la defensa. A partir de este momento no podrán mantenerse en reserva las actuaciones de la investigación, salvo los casos excepcionales expresamente señalados en la ley cuando ello sea imprescindible para salvaguardar el éxito de la investigación y siempre que sean oportunamente revelados para no afectar el derecho de defensa;

VII. Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa;

VIII. Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera, y

IX. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo.

La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares.

En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención.

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

I. Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal;

II. Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley.

Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;

III. Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia;

IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.

La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño;

V. Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa.

El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todas los sujetos que intervengan en el proceso. Los jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación;

VI. Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos, y

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.

**Artículo 21.** La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.

El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

**Artículo 22.** Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia. En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas:

I. Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal;

II. Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, respecto de los bienes siguientes:

a) Aquellos que sean instrumento, objeto o producto del delito, aún cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió.

b) Aquellos que no sean instrumento, objeto o producto del delito, pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito, siempre y cuando se reúnan los extremos del inciso anterior.

c) Aquellos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo.

d) Aquellos que estén intitulado a nombre de terceros, pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales o de delincuencia organizada, y el acusado por estos delitos se comporte como dueño.

III. Toda persona que se considere afectada podrá interponer los recursos respectivos para demostrar la procedencia lícita de los bienes y su actuación de buena fe, así como que estaba impedida para conocer la utilización ilícita de sus bienes.

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

I. a XX. ...

XXI. Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse, así como legislar en materia de delincuencia organizada.

...

...

XXII. ...

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.

XXIV. a XXX. ...

**Artículo 115.** ...

I. a VI. ...

VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

...

VIII. ...

...

IX. y X. ...

**Artículo 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

Apartado A...

Apartado B...

I. a XII. ...

XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o

removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

Las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.

XIII bis. y XIV. ...

Transitorios

**Primero.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con excepción de lo dispuesto en los artículos transitorios siguientes.

**Segundo.** El sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19; 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, entrará en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder el plazo de ocho años, contado a partir del día siguiente de la publicación de este Decreto.

En consecuencia, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir y poner en vigor las modificaciones u ordenamientos legales que sean necesarios a fin de incorporar el sistema procesal penal acusatorio. La Federación, los Estados y el Distrito Federal adoptarán el sistema penal acusatorio en la modalidad que determinen, sea regional o por tipo de delito.

En el momento en que se publiquen los ordenamientos legales a que se refiere el párrafo anterior, los poderes u órgano legislativos competentes deberán emitir, asimismo, una declaratoria que se publicará en los órganos de difusión oficiales, en la que señale expresamente que el sistema procesal penal acusatorio ha sido incorporado en dichos ordenamientos y, en consecuencia, que las garantías que consagra esta Constitución empezarán a regular la forma y términos en que se substanciarán los procedimientos penales.

**Tercero.** No obstante lo previsto en el artículo transitorio segundo, el sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19, 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, entrará en vigor al día siguiente de la publicación del presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación, en las entidades federativas que ya lo hubieren incorporado en sus ordenamientos legales vigentes, siendo plenamente

válidas las actuaciones procesales que se hubieren practicado con fundamento en tales ordenamientos, independientemente de la fecha en que éstos entraron en vigor. Para tal efecto, deberán hacer la declaratoria prevista en el artículo transitorio Segundo.

**Cuarto.** Los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del nuevo sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19; 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, serán concluidos conforme a las disposiciones vigentes con anterioridad a dicho acto.

**Quinto.** El nuevo sistema de reinscripción previsto en el párrafo segundo del artículo 18, así como el régimen de modificación y duración de penas establecido en el párrafo tercero del artículo 21, entrarán en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin que pueda exceder el plazo de tres años, contados a partir del día siguiente de la publicación de este Decreto.

**Sexto.** Las legislaciones en materia de delincuencia organizada de las entidades federativas, continuarán en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión ejerza la facultad conferida en el artículo 73, fracción XXI, de esta Constitución. Los procesos penales iniciados con fundamento en dichas legislaciones, así como las sentencias emitidas con base en las mismas, no serán afectados por la entrada en vigor de la legislación federal. Por lo tanto, deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de esta última.

**Séptimo.** El Congreso de la Unión, a más tardar dentro de seis meses a partir de la publicación de este Decreto, expedirá la ley que establezca el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Las entidades federativas expedirán a más tardar en un año, a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las leyes en esta materia.

**Octavo.** El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los estados y el órgano legislativo del Distrito Federal, deberán destinar los recursos necesarios para la reforma del sistema de justicia penal. Las partidas presupuestales deberán señalarse en el presupuesto inmediato siguiente a la entrada en vigor del presente decreto y en los presupuestos sucesivos. Este presupuesto deberá destinarse al diseño de las reformas legales, los cambios organizacionales, la construcción y operación de la infraestructura, y la capacitación necesarias para jueces, agentes del Ministerio Público, policías, defensores, peritos y abogados.

**Noveno.** Dentro de los dos meses siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto se creará una instancia de coordinación integrada por representantes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, además del sector académico y la sociedad civil, así como de las Conferencias de Seguridad Pública, Procuración de Justicia y de Presidentes de Tribunales, la cual contará con una secretaría técnica, que coadyuvará y apoyará a las autoridades locales y federales, cuando así se lo soliciten.

**Décimo.** La Federación creará un fondo especial para el financiamiento de las actividades de la secretaría técnica a que se refiere el artículo transitorio octavo. Los fondos se otorgarán en función del cumplimiento de las obligaciones y de los fines que se establezcan en la Ley.



**Décimo Primero.** En tanto entra en vigor el sistema procesal acusatorio, los agentes del Ministerio Público que determine la ley podrán solicitar al juez el arraigo domiciliario del indiciado tratándose de delitos graves y hasta por un máximo de cuarenta días.

Esta medida será procedente siempre que sea necesaria para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculcado se sustraiga a la acción de la justicia.

México, D.F., a 28 de mayo de 2008.- Sen. **Santiago Creel Miranda**, Presidente.- Dip. **Susana Monreal Ávila**, Secretaria.- Rúbricas.»

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a diecisiete de junio de dos mil ocho.- **Felipe de Jesús Calderón Hinojosa**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Juan Camilo Mouriño Terrazo**.- Rúbrica.