

Ciudad de México, 31 de enero de 2017

**CONTRIBUCIÓN DE MÉXICO A LA LABOR DE LA COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL SOBRE EL TEMA “INMUNIDAD DE JURISDICCIÓN PENAL EXTRANJERA DE LOS FUNCIONARIOS DEL ESTADO”**

Se remite a continuación la respuesta de México a la siguiente solicitud formulada por la Comisión de Derecho Internacional (CDI) sobre el tema de “*Inmunidad de jurisdicción penal extranjera de los funcionarios del Estado*”:

***La Comisión agradecería que los Estados le proporcionasen información sobre su legislación y práctica nacional, incluida la práctica de los órganos judiciales y del ejecutivo, en relación con las siguientes cuestiones:***

***a) la invocación de la inmunidad;***

***b) la renuncia a la inmunidad;***

***c) la etapa en que las autoridades nacionales toman en consideración la inmunidad (investigación, acusación, enjuiciamiento);***

***d) los instrumentos de que dispone el ejecutivo para trasladar a los tribunales nacionales información, documentos u opiniones jurídicos en relación con un asunto en que se esté examinando o se pueda examinar la inmunidad;***

***e) los mecanismos de asistencia jurídica, cooperación y consulta internacional a los que pueden recurrir las autoridades del Estado en relación con un asunto en que se esté examinando o se pueda examinar la inmunidad.***

## **Introducción**

Con el objeto de brindar claridad a las preguntas formuladas por la Comisión, a continuación se expone un panorama del procedimiento penal en México.

En 2008, México empezó una etapa de consolidación de su sistema de justicia, comenzando con la aprobación de una reforma que comenzó la transición a un sistema de justicia penal adversarial y acusatorio. Esta transformación se realizó para garantizar los derechos de las víctimas y los imputados, la conclusión más rápida de los juicios, que la víctima pueda obtener

una reparación del daño que sufrió y lograr una mayor transparencia en la acción de las autoridades al tener que realizar el juicio de manera oral y pública. Se fijó un plazo de ocho años –es decir, hasta mediados de 2016– para su operación en todo el territorio mexicano. En este sentido, esta reforma es la más profunda transformación que se ha hecho en materia de justicia en México durante el último siglo.

Destaca que antes de la reforma existían, principalmente, un código procesal del orden federal y otro para cada una de las 32 entidades federativas del país. Por tal motivo, el procedimiento tenía variaciones de lugar a lugar. Como referencia del procedimiento anterior, el código federal adjetivo contemplaba las siguientes etapas principales:

1. **Averiguación previa:** etapa de investigación de los hechos delictivos donde el Ministerio Público (figura equivalente a un fiscal en otras jurisdicciones, en adelante denominado ‘MP’) decidía si ejercía o no la acción penal.
2. **Preinstrucción:** etapa de clasificación de los delitos, la probable responsabilidad del imputado y su presentación al tribunal –sin necesariamente haber contado con elementos contundentes–, o bien, dejarle en libertad por falta de elementos.
3. **Instrucción:** etapa ante un órgano jurisdiccional, con el fin de acreditar la existencia del delito, las circunstancias en que hubiese sido cometido y las peculiaridades del imputado, así como la responsabilidad penal de éste. En esta etapa se realizaba el ofrecimiento, admisión, preparación y desahogo de pruebas.
4. **Conclusiones y sentencia:** etapa durante la cual el MP precisaba y consolidaba su pretensión y el procesado su defensa ante el órgano jurisdiccional. Éste último finalmente valoraba las pruebas y pronunciaba sentencia definitiva.

En términos generales, actualmente en México existe un solo ordenamiento jurídico que establece las normas sobre las cuales se llevará a cabo el procedimiento penal en todo el territorio nacional. En el ordenamiento antes señalado –denominado ‘Código Nacional de Procedimientos Penales’ (CNPP)– se establecen tres etapas dentro del procedimiento:

1. **Investigación:** etapa en la que el Ministerio Público reúne indicios para esclarecer hechos que presuntamente constituyan un delito, así como las pruebas que sustentarían elevar la investigación a la autoridad jurisdiccional. Comprende, principalmente, los siguientes momentos:
  - a. Audiencia de control de detención. Un órgano jurisdiccional califica si la detención se apegó a derecho.
  - b. Formulación de la imputación. El MP hace del conocimiento del imputado el inicio de una investigación en su contra por hechos calificados como delitos. El órgano jurisdiccional, a petición del imputado, podrá solicitar las aclaraciones o precisiones necesarias respecto a la imputación formulada por el MP.
  - c. Vinculación a proceso. Audiencia en la que el órgano jurisdiccional resuelve la situación jurídica del imputado. El MP y el imputado aportan, respectivamente, las pruebas que sustenten sus posturas.

- d. Plazo del cierre de investigación. Acto en el cual el Juez establece un término para el cierre de la investigación. El imputado puede señalar lo que a su derecho convenga. Al finalizar el plazo, el MP solicitará el sobreseimiento, la suspensión del proceso o formulará una acusación.
2. **Etapa intermedia:** etapa que tiene por objeto el ofrecimiento y admisión de los medios probatorios, así como la depuración de los hechos controvertidos. Comprende dos fases:
    - a. Fase escrita. Inicia con un escrito de acusación formulado por el MP hasta la celebración de la audiencia intermedia.
    - b. Fase oral. Esta fase incluye:
      - Audiencia intermedia: se ofrecen las pruebas disponibles y el imputado puede promover las defensas que considere procedentes.
      - Dictado del auto de apertura a juicio.
  3. **Etapa de juicio oral:** etapa en la cual se concluirá el caso y se desahogan las pruebas admitidas en la etapa anterior para la decisión final. Es un momento clave para contradecir los medios de prueba del MP. En ella se realiza:
    - a. Audiencia de debate. Es el marco en el cual se exponen oralmente las posiciones de las partes y cuando se toma de decisión en torno a temas medulares del proceso punitivo, como son la declaratoria de culpabilidad, la individualización judicial de la pena o la confirmación del estado de inocencia.
    - b. Deliberación del órgano jurisdiccional y emisión de la sentencia.

### **Legislación y práctica nacional, incluida la de los órganos judiciales y del ejecutivo en relación con:**

Partiendo de lo anterior, debe considerarse que si bien se cuenta con un avance notable en la implementación del nuevo sistema de justicia penal, aún hay aspectos particulares en desarrollo.

Asimismo, en virtud de ser un sistema novedoso –recordando que opera en todo el territorio nacional desde mediados de 2016–, no se tiene conocimiento de procedimientos penales iniciados bajo el nuevo sistema en contra de funcionarios extranjeros que gocen de inmunidad jurisdiccional en materia penal. **Por ello, la práctica al respecto de los órganos judiciales, del ejecutivo y de otras autoridades que intervienen en el procedimiento se encuentra en una etapa formativa (i.e., no es definitiva).** Asimismo, los elementos que a continuación se señalan corresponden únicamente a la primera instancia de un procedimiento penal ordinario, sin perjuicio de los medios de impugnación al alcance del imputado y donde podría entrar a consideración la inmunidad.

#### **a) La invocación de la inmunidad**

La legislación mexicana en materia penal no contiene disposiciones que, de forma expresa y/o específica, prevean un procedimiento para la invocación de renuncia a la inmunidad de jurisdicción penal de los funcionarios de Estados extranjeros. No obstante lo anterior, el marco jurídico mexicano señala que el imputado tiene el derecho a declarar durante cualquier etapa del procedimiento. Por ello, es jurídicamente procedente que –hasta en tanto no se dicte sentencia definitiva– la inmunidad pueda invocarse en cualquiera de las etapas antes señaladas.

Por otra parte, el sistema anterior preveía momentos procesales específicos para que el imputado invocara su inmunidad. Uno de estos momentos era la rendición de su declaración inicial, que ocurría en la etapa de averiguación o la de preinstrucción. La declaración anterior podía ser aumentada hasta el momento previo a la remisión del asunto al órgano jurisdiccional. En la etapa de instrucción, la inmunidad podía invocarse en la declaración preparatoria que el imputado rindiera ante el órgano jurisdiccional. En la etapa de conclusiones, la defensa podía invocar la inmunidad del imputado, siendo el último momento para ello.

#### **b) La renuncia a la inmunidad**

La legislación mexicana en materia penal no contiene disposiciones que, de forma expresa y/o específica, prevean un procedimiento para la renuncia a la inmunidad de jurisdicción penal de los funcionarios de Estados extranjeros. No obstante, se estima que la renuncia a la inmunidad puede presentarse en cualquier etapa del procedimiento –hasta en tanto no se dicte sentencia definitiva–.

Por su parte, el sistema anterior tampoco preveía momentos procesales específicos para presentar la renuncia a la inmunidad.

#### **c) La etapa en que las autoridades nacionales toman en consideración la inmunidad (investigación, acusación, enjuiciamiento)**

Aun cuando la invocación de o la renuncia a la inmunidad de jurisdicción penal de funcionarios de Estados extranjeros no se encuentra expresamente señalada en la legislación penal mexicana, dicha prerrogativa es un elemento que la autoridad investigadora y/o el organismo jurisdiccional competente valorará en distintos momentos.

En este sentido, durante los momentos que comprenden la etapa de investigación (señalados en el numeral 1, incisos a-d) podrá invocarse la inmunidad jurisdiccional del imputado; dicho elemento podrá ser valorado por la autoridad investigadora y/o el organismo jurisdiccional competente en el momento procesal en que se invoque. En caso de que se estime procedente la inmunidad, el órgano jurisdiccional podrá dictar un auto de no vinculación a proceso, así como también sobreseer el asunto, dando por terminado el proceso penal.

Si no se invoca la inmunidad jurisdiccional durante la etapa de investigación, o la autoridad investigadora y/o el organismo jurisdiccional la consideran improcedente, se abre la etapa intermedia. En ella, en la fase oral y/o escrita también podrá invocarse la inmunidad de jurisdicción penal, misma que podrá ser valorada por el órgano jurisdiccional competente durante la celebración de la audiencia intermedia.

Finalmente, si el proceso penal avanzara a la etapa de juicio oral, el funcionario extranjero también podría invocar su inmunidad hasta en tanto no se realice la deliberación del órgano jurisdiccional y se emita una sentencia. En esta fase, la inmunidad podrá ser valorada por la autoridad judicial en la celebración de la audiencia de debate.

En el sistema anterior, esto podía ser valorado desde la determinación en la fase de averiguación previa, al momento en que el MP decidía el ejercicio de la acción penal. En la etapa de preinstrucción, al decidirse la presentación al órgano jurisdiccional. En la etapa de instrucción, al momento en el que el órgano jurisdiccional determinaba si el proceso debía continuar. En la etapa de conclusiones, el MP podría considerarlo en la formulación de sus conclusiones. Finalmente, el órgano jurisdiccional podía considerarla al momento de dictar sentencia.

**d) Los instrumentos de que dispone el ejecutivo para trasladar a los tribunales nacionales información, documentos u opiniones jurídicas en relación con un asunto en que se esté examinando o se pueda examinar la inmunidad.**

Como se ha mencionado, la práctica de todas las autoridades mexicanas se encuentra en etapa formativa; no obstante, podrían explorarse los siguientes mecanismos de que dispone el ejecutivo para hacer llegar información, documentos u opiniones jurídicas en la materia a las autoridades involucradas –mismas que no han sufrido transformaciones esenciales entre la transición de sistemas-:

1. La autoridad investigadora tiene atribuciones para requerir a las autoridades del ejecutivo (e.g., a la Secretaría de Relaciones Exteriores, en adelante, SRE) los elementos que estime relevantes para la integración de la investigación, dentro de lo que se incluye aquello que le permita resolver sobre la procedencia de la inmunidad jurisdiccional. De conformidad con la legislación mexicana, las autoridades requeridas se encuentran obligadas a proporcionar la información requerida en el plazo determinado por la autoridad investigadora.
2. El órgano jurisdiccional competente tiene la facultad de requerir a las autoridades del ejecutivo la información necesaria a fin de allegarse de los elementos necesarios para resolver conforme a derecho. En estas circunstancias, las autoridades del ejecutivo, en acatamiento a las solicitudes judiciales, se encuentran por regla general constreñidas a remitir la información solicitada.



3. El Estado de la nacionalidad del funcionario extranjero puede hacer llegar a la SRE sus consideraciones respecto a la inmunidad jurisdiccional penal del funcionario extranjero, con la petición de que la SRE las retransmita a la autoridad investigadora y/o jurisdiccional. La SRE, actuando solo como medio de transmisión, remitiría a tales autoridades los elementos que el otro Estado le haya hecho llegar.

**e) Los mecanismos de asistencia jurídica, cooperación y consulta internacional a los que pueden recurrir las autoridades del Estado en relación con un asunto en que se esté examinando o se pueda examinar la inmunidad.**

México es parte de diversos tratados –bilaterales y multilaterales– sobre asistencia jurídica en materia penal. Dichos tratados prevén mecanismos de colaboración entre los Estados para la realización de investigaciones y diligencias relacionadas con algún procedimiento penal. Sin embargo, no se tiene registro de que se haya invocado un tratado en esta materia en algún procedimiento contra un funcionario que pudiera gozar de inmunidad de jurisdicción penal extranjera.

