

ANEXOS

ANEXO 1

Cámara de Senadores, *Dictamen*, “Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; de Gobernación; de Seguridad Pública y de Estudios Legislativos, Segunda H. Asamblea”, México, D.F., 13 de diciembre de 2007.

SENADORES

DICTAMEN

México, D. F., a 13 de diciembre de 2007.

NOTA AL FINAL DE ESTE DICTAMEN SE ENCUENTRA LA INICIATIVA DEL EJECUTIVO DE LA MISMA MATERIA.

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

(Dictamen de primera lectura)

“COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES;
DE JUSTICIA; DE GOBERNACIÓN; DE SEGURIDAD PÚBLICA
Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA

H. ASAMBLEA:

A las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, de Gobernación, de Seguridad Pública, y con opinión de la Comisión de la Defensa Nacional de la Cámara de Senadores, se turnó para su estudio, análisis y dictamen, la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con fundamento en los artículos 85, 86, 94 y 103 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 65, 87, 88 y 93 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las comisiones unidas someten a la consideración de esta Honorable Asamblea, el presente dictamen al tenor de los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. En sesión celebrada en la Cámara de Diputados el 12 de diciembre de 2007, se aprobó el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexi-

canos, en materia de justicia penal y seguridad pública; turnándose al Senado de la República.

2. El día 13 de diciembre de 2007 la Mesa Directiva del Senado de la República acordó dispensar el trámite convencional, para turnar directamente a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, de Gobernación, de Seguridad Pública, y de Estudios Legislativos, Segunda; para su estudio, análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

II. MATERIA DE LA MINUTA

La Minuta con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de nuestra Carta Magna, en materia de justicia penal y seguridad pública, estima que el sistema de justicia actual es preponderantemente inquisitivo, ya que el indiciado es considerado culpable hasta que se demuestre lo contrario, por lo que se considera que el modelo de justicia penal vigente, ha sido superado por la realidad.

En una visión general, la reforma integral al sistema de justicia penal propuesta en la minuta de mérito atiende las siguientes características:

1) Propone un Sistema Acusatorio, en el que se respeten los derechos tanto de la víctima y ofendido, como del imputado, estableciendo de manera explícita el principio de presunción de inocencia para éste.

Este nuevo sistema acusatorio se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, con la característica de la oralidad, la cual ayudará a fomentar la transparencia, garantizando al mismo tiempo una relación directa entre el juez y las partes, propiciando que los procedimientos penales sean más ágiles y sencillos.

2) Prevé la inclusión de jueces de control que resolverán de manera inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que así lo requieran, respetando las garantías de las partes y que la actuación de la parte acusadora sea apegada a derecho, y siempre deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones que haya entre jueces y el Ministerio Público. El juez de la causa, se hará cargo del asunto una vez vinculado a proceso el indiciado, hasta la emisión de la sentencia correspondiente, y un juez ejecutor vigilará y controlará la ejecución de la pena.

3) Sustituye el auto de formal prisión y el de sujeción a proceso por un auto de vinculación a proceso, con el objetivo de tener congruencia con el nuevo sistema acusatorio.

4) Asimismo, se establece una nueva regulación respecto de medidas cautelares entre ellas la prisión preventiva, de tal forma que ésta sólo excepcional-

mente podrá ser aplicada 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, o cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. Para 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, en contra del libre desarrollo de la personalidad y en contra de la salud, la prisión preventiva se sugiere que se aplique en todos los casos.

5) Estima necesario que se prevean mecanismos alternativos de solución de controversias, que procuren asegurar la reparación del daño, sujetas a supervisión judicial en los casos que la legislación secundaria juzgue conveniente. Al respecto el dictamen de la Colegisladora estima que esta medida generará economía procesal, además de lograr que la víctima de un delito esté cobijada y que el inculpaado se responsabilice de sus acciones, reparando el daño causado.

6) Prevé un sistema integral de garantías, tanto de la víctima como del imputado, así como una serie de principios generales que deberán regir todo proceso penal

7) Propone un régimen especial que regirá los procesos penales tratándose de delincuencia organizada. Esto incluye la facultad para que el Congreso de la Unión legisle sobre esta materia.

8) Eleva a rango constitucional el arraigo, previéndose en forma expresa las modalidades y garantías que deberán observarse para su aplicación. Asimismo, se regulan los casos de urgencia y flagrancia.

9) Establece las bases sobre las cuales deberá construirse y operar el Sistema Nacional de Seguridad Pública, enfatizándose que deberá privilegiarse la coordinación del Ministerio Público y las instituciones policiales de los 3 órdenes de gobierno, a fin de lograr la integración de los esfuerzos en materia de seguridad pública, pero siempre en el marco de respeto al federalismo.

10) Presenta un régimen de transitoriedad para la implementación del sistema acusatorio.

III. CONSIDERACIONES

Estas comisiones dictaminadoras coinciden con la Colegisladora en la necesidad de establecer nuevos elementos que contribuyan a mejorar el funcionamiento de nuestro sistema de justicia penal y otorguen mejores mecanismos para el combate a la delincuencia organizada.

En este tenor, se estima oportuno y conveniente aprovechar este momento para dictaminar la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada ante esta cámara, por el Ejecutivo Federal en sesión ordinaria 13 de marzo de 2007, y turnada a estas comisiones dictaminadoras, y con opinión de la Comisión de la Defensa Nacional, en razón de que ésta solicitó ampliación de turno. Lo anterior en virtud de que coincide en forma esencial con el espíritu de la minuta en estudio, ya que dicha iniciativa responde a la necesidad de llevar a cabo una reforma sustantiva en materia de justicia penal en México, al considerar que las leyes han sido rebasadas por el fenómeno delictivo y que deben ser adecuadas a la realidad para que el Estado mexicano cuente con las herramientas suficientes para tener éxito en el combate a la delincuencia.

Estas comisiones unidas coinciden primordialmente con la evaluación y análisis de la problemática en materia de seguridad pública y justicia penal que anima la propuesta del Ejecutivo Federal, así como con los objetivos y fines que se persiguen con ella.

En efecto, estas comisiones comparten la idea de que para hacer prevalecer el Estado democrático de derecho en nuestro país, deben por un lado adecuarse las estructuras constitucionales y legales existentes, a fin de dar respuesta con mayor efectividad al grave fenómeno delictivo que nuestro país padece, sin conculcar los derechos fundamentales de las personas tutelados en nuestra Carta Magna y en los instrumentos internacionales suscritos por el Estado mexicano.

El proponente de la iniciativa en comento, señala que en nuestro país, los niveles de impunidad y de inseguridad pública se han incrementado en los últimos años, lo que dificulta el desarrollo político, económico y social de México, además de que siembra incertidumbre, temor generalizado en la sociedad y provoca desconfianza en las instituciones del Estado además de que obstaculiza el pleno desarrollo individual de los miembros de la sociedad.

Agrega que el actual sistema de justicia fue concebido en una época distinta a la que vivimos hoy. La globalización y las nuevas tecnologías han modificado no sólo las necesidades y los intereses de los distintos grupos que conforman la sociedad, sino sus actividades y valores así como los medios e instrumentos a través de los cuales los miembros de la sociedad interactúan y se comunican. Es por ello, que se requiere una revisión profunda a nuestras instituciones y a nuestra legislación, a fin de hacer frente a las formas que la delincuencia ha adoptado.

Por otro lado, se comparte la idea de la necesidad de revertir los índices de inseguridad pública y de que la sociedad recupere la confianza en sus instituciones; además de que es de vital importancia contar con un sistema de justicia

penal en el que se establezca como principio, que la sanción sea proporcional a la conducta y que la víctima tenga a su alcance los elementos y medios eficaces para ser restituida en el agravio ocasionado.

Para ello, la propuesta del Ejecutivo Federal considera de especial importancia sentar las bases constitucionales para aplicar un nuevo modelo de justicia penal en todo el país, que por un lado facilite y garantice el acceso a la justicia por parte de los gobernados a partir de contar con juicios breves y expeditos, y por otro lado, se genere confianza en las instituciones y confianza y certeza en sus resoluciones y determinaciones. Punto que coincide con la minuta en estudio.

La iniciativa propone establecer la facultad de la policía de ingresar a domicilios particulares en caso de flagrancia, así como en los casos que se pretenda proteger la integridad de las personas, siendo congruentes con el reciente criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Asimismo, tomando en consideración la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 20/2003, se propone regular desde la propia Constitución la figura del arraigo, toda vez que se trata de un acto restrictivo de la libertad personal, y por ende debe estar previsto en forma expresa en el texto constitucional.

Además, se propone la promoción de mecanismos alternos de solución de controversias que, en muchas ocasiones, resultan más apropiados para los fines de la justicia que la imposición de una pena de prisión, al restituir al agraviado en el pleno goce de sus derechos y reconstruir el orden social quebrantado por medio de la restitución y no de la represión. Con ello, se pretende que el Estado mexicano centre sus capacidades institucionales en la investigación y persecución de los delitos que dañan la estructura social, el orden y la paz públicos, lo cual se considera una forma de despresurizar el sistema judicial y lograr justicia pronta, completa e imparcial en tiempos breves, lo que generará satisfacción a la sociedad y a las víctimas.

Se establece como derecho de las víctimas que puedan solicitar medidas cautelares para la protección y restitución de sus derechos, sin necesidad de esperar el final del juicio. Asimismo, propone la posibilidad de que puedan ejercer acción penal en los casos que señale la ley secundaria.

Respecto de la necesaria reestructuración al sistema de justicia penal, esta iniciativa propone analizar y tomar como punto de referencia la experiencia internacional y la de Oaxaca, Chihuahua, Estado de México y Nuevo León, que han abordado la problemática con gran responsabilidad y han concretado en reformas legislativas para agilizar los procedimientos penales y facilitar la restitución de los derechos a las víctimas u ofendidos.

Uno de los problemas fundamentales que se analiza en esta iniciativa y en el que se hace especial énfasis se refiere al problema de la delincuencia organizada. Entre los ajustes y modificaciones que se proponen realizar, se encuentra el establecimiento de mecanismos a través de los cuales el Ministerio Público pueda actuar con mayor eficiencia y expedituz en sus tareas de investigación, principalmente aquellos que se refieren al establecimiento de medidas cautelares tales como cateos, arraigos, intervenciones telefónicas, entre otras.

Por otro lado, plantea la posibilidad de que el Estado pueda aplicar a su favor, bienes respecto de los cuales existan datos suficientes para considerar que son instrumento, objeto o producto de actividades de la delincuencia organizada.

Considerando que actualmente los sentenciados del orden común pueden purgar sus penas en centros federales, pero no a la inversa, la iniciativa del Ejecutivo Federal plantea la celebración de convenios para que los sentenciados purguen sus penas en centros penitenciarios de otro fuero, con excepción de los casos de delincuencia organizada.

Asimismo, la iniciativa propone elevar la capacidad de investigación de las policías, así como fortalecer sus tareas en materia de prevención del delito, a través del establecimiento de un Sistema Nacional de Seguridad Pública que regulará el ingreso, selección, permanencia, profesionalización, promoción, remoción, separación, sanción y reconocimiento a sus miembros. Ya que considera que es imperativo para el Estado mexicano proteger a sus policías de la corrupción y conceder a sus integrantes un proyecto de vida, y dignificar así su papel ante la sociedad.

En síntesis, la propuesta de reforma constitucional del Ejecutivo Federal tiene como principal objetivo establecer el marco constitucional y legal que genere las condiciones para reestructurar el sistema de impartición de justicia en materia penal, y para poner en marcha una política efectiva del combate a la delincuencia organizada con el fin de que ello se traduzca en mayor tranquilidad y seguridad jurídica para los mexicanos, objetivo que coincide con la minuta.

La Iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal constituye una aportación importante en el proceso necesariamente más amplio de discusión sobre el diseño del nuevo sistema de impartición de justicia penal y de seguridad pública. En efecto, el debate se ha construido con la aportación de los legisladores, del gobierno federal y de las entidades federativas, de los poderes judiciales federal y locales, especialmente reconocidos en el Libro Blanco de la Reforma Judicial, así como de amplios sectores de la sociedad tales como organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, instituciones académicas, entre otros.

A propósito de lo anterior, a continuación se da cuenta de la opinión de la Comisión de la Defensa Nacional, de conformidad con lo siguiente:

1.- Refiere que en los términos en que se encontraban originalmente formuladas, las propuestas presentadas por el Ejecutivo de la Unión:

a) Modificaban radicalmente los fundamentos esenciales de la doctrina constitucional y la práctica procesal del derecho mexicano, particularmente en lo referente a la preservación y defensa de las garantías individuales contenidas en la Constitución, relacionadas esencialmente con el debido proceso.

b) Afectaban el funcionamiento y los objetivos del juicio de amparo como instrumento de defensa ante los actos de autoridad, particularmente en lo referente a la reparación del daño, puesto que este era planteado a posteriori, sin posibilidades de que una suspensión provisional pudiera tener efecto (en los casos de las reformas propuestas para realizar arrestos, cateos y arraigos sujetos a revisión posterior).

c) Proponían una nueva cultura represiva en la ley que eliminaba la noción de inocencia hasta demostración en contrario, por la inversa de culpabilidad hasta demostración en contrario, al facultar a la autoridad para actuar contra el sujeto y tratar de reparar después un eventual daño a su persona.

d) Simplificaban de tal modo la instrumentación de procesos penales de manera que se deja al ciudadano totalmente expuesto a potenciales actos arbitrarios de autoridad que pueden conllevar la imposición de penas trascendentes como la prisión perpetua y la pérdida de bienes sin que existieran prácticamente posibilidades de defensa o aún de reparación del daño a través del juicio de amparo.

e) Ignoraban la práctica del derecho que ha derivado de ordenamientos legales como el Código Federal de Procedimientos Penales, al referirse a “delitos graves” y la Ley de Seguridad Nacional, al plantear la intervención de comunicaciones privadas.

f) Podían generar problemas de interpretación jurídica internacional en el marco de la aplicación de los Tratados de Extradición que nuestro país hubiera suscrito, pues al presentarse el caso de que un ciudadano mexicano fuera reclamado por otra nación, su defensa podría argumentar falta de garantías del debido proceso en nuestro país, lo que sería suficiente razón para que se negara la solicitud de extradición.

2.- Con base en ello, la Comisión de Defensa sugiere la no aprobación en los términos propuestos de las reformas propuestas por el Ejecutivo de la Unión al:

2.1.- Artículo 16 (íntegro), rechazando la imposición de medidas cautelares que no aseguren reparación de daño; que los delitos contra la paz pública fueran considerados como graves, los cateos sin orden judicial, las órdenes de

aprehensión a criterio del Ministerio Público y el arraigo decidido sólo y únicamente por un juez.

2.2.- Artículo 18, tercer párrafo, rechazando que los reos sentenciados pudieran compurgar sus sentencias en penales de otro fuero sin aclarar que tipo de penales y tipo de reos serían considerados en medidas de este tipo.

2.3.- Artículo 20, apartado A, fracción III, párrafos primero y segundo y apartado B fracción II, rechazando la acusación anónima, la reducción de los tiempos procesales para permitir que una sentencia fuera dictada por un juez tras la confesión del reo y a criterio propio y la eliminación de la referencia al Ministerio Público como autoridad para la coadyuvancia en una investigación.

2.4.- Artículo 21, segundo y tercer párrafos, rechazando la equiparación jerárquica y operativa de la policía y Ministerio Público, así como la posibilidad de ejercer la acción penal por el “ofendido”.

2.5.- Artículo 22, cuarto párrafo nuevo propuesto, rechazando el decomiso de bienes sin juicio previo y a criterio discrecional de la autoridad.

2.6.- Finalmente y en lo referente al Artículo 17, quinto párrafo, que propone la incorporación al texto constitucional de los mecanismos alternos de solución de controversias en el sistema judicial, la Comisión señala que para ello sería necesario avanzar en la implementación integral de un sistema penal de tipo acusatorio, adversarial y oral que sustituyera plenamente al de tipo inquisitivo actualmente previsto en nuestra ley fundamental.

Sobre esto, cabe decir que la Minuta enviada por la colegisladora contempla en lo general la mayor parte de las objeciones formuladas por la mencionada Comisión, lo que se ha reflejado en la redacción propuesta al nuevo texto constitucional.

El Dictamen elaborado por la Cámara de Diputados modifica radicalmente la propuesta que en materia de reforma al sistema de justicia penal había propuesto por el Presidente Felipe Calderón, a partir de tres elementos:

Redefine el sentido del proceso judicial mexicano pasando de un tipo inquisitivo, previsto actualmente en nuestra Constitución, por uno de tipo acusatorio, adversarial y oral, lo que da un nuevo contexto, totalmente nuevo, a las materias que pretendía regular el Ejecutivo de la Unión con su propuesta original.

Mantiene las materias esenciales de las propuestas del Presidente Calderón para el fortalecimiento de las capacidades de investigación criminal, las cuales, sin embargo, se redefinen notablemente a partir de lo anterior, pues estas se ejercerán en un nuevo sistema judicial cuyas características son establecidas en el artículo 20 constitucional, con un plazo específico para su entrada plena en vigor que se define en el segundo artículo transitorio del Decreto, que señala que este nuevo sistema penal: “...entrará en vigor cuando lo establezca la le-

gislación secundaria correspondiente, sin exceder el plazo de ocho años, contado a partir del día siguiente de la publicación de este Decreto.”

En consecuencia, se crean importantes condiciones limitativas para la práctica de algunas de las medidas planteadas para la investigación de delitos, tales como los arraigos, las detenciones, las intervenciones de comunicaciones y el decomiso de bienes.

Sin embargo, la citada comisión insistió en objetar la posibilidad de permitir el ingreso de las policías al domicilio sin orden judicial.

Una vez referida la opinión de la Comisión de la Defensa Nacional procederemos al análisis y estudio de los instrumentos legislativos señalados (minuta e iniciativa).

Este dictamen es producto de un intenso debate y retoma aportaciones de todos los que participaron en él, convencidos de que era urgente y necesaria una reforma integral al sistema de procuración e impartición de justicia penal que permita a todos los actores de dicho sistema cumplir con mayor eficacia su labor, que genere los incentivos necesarios para que cada uno de ellos rinda cuentas y garantice que todos los ciudadanos -víctimas e imputados- accedan a un sistema de justicia más eficaz y equitativo. Esta reforma permitirá al Estado mexicano dar una respuesta adecuada a la grave crisis que atraviesa la justicia penal y que todos los actores sociales reconocen.

De manera general, durante el presente análisis y estudio se identificaron tres problemas centrales, a saber que:

1. El sistema de procuración e impartición de justicia penal tiene serios problemas operativos y de diseño, y que no cumple con sus funciones.

2. Existe una crisis en la seguridad pública que amenaza al Estado mexicano en su conjunto, en particular aquella generada por la delincuencia organizada.

3. Que se carece de una indispensable coordinación entre los poderes y los órdenes de gobierno -federal, estatal y municipal- para enfrentar el problema de la seguridad pública y para mejorar el funcionamiento de la justicia penal. Esto es particularmente grave en el ámbito de las policías.

El consenso sobre la existencia de estos tres grandes problemas permitió definir con claridad los objetivos de la reforma. Estos son los siguientes:

1. Una reforma que permita un tránsito ordenado, gradual y viable al sistema acusatorio.

2. Un sistema eficaz para combatir a la delincuencia, en especial aquella que tiene el carácter de organizada.

3. Un sistema penal que garantice el debido proceso, la presunción de inocencia, asegure los derechos de las víctimas y proteja a los ciudadanos de los abusos de la autoridad.

A partir de estos objetivos, y antes de entrar en el análisis detallado del contenido de la reforma, es posible exponer los grandes ejes que articulan la reforma constitucional

Un primer asunto es el establecimiento de un sistema penal acusatorio basado en los principios de contradicción, concentración, inmediación, continuidad y presunción de inocencia y que asegure un equilibrio procesal entre las partes, defensa, acusación y ofendidos. La implementación de este sistema supone un cambio de envergadura para todos los actores que participan en la operación del sistema. Por ello, se estimó conveniente establecer un periodo amplio de transición, que permitiera que cada entidad federativa genera un programa de reforma de acuerdo con sus necesidades y características propias. Es decir, se busca asegurar un tránsito ordenado y responsable que asegure la viabilidad del cambio y el establecimiento de las condiciones materiales y humanas para que opere adecuadamente. Lo anterior implica necesariamente que durante este periodo de transición coexistirán en el país el sistema vigente y el sistema reformado. Al término del proceso de transición, que tiene una duración de ocho años, el nuevo sistema deberá estar en funcionamiento en todo el país.

El segundo aspecto es una construcción del andamiaje constitucional que otorgue al Estado mexicano las herramientas que requiere para combatir eficazmente a la delincuencia en general y en especial a la delincuencia organizada. Para el primer aspecto se introducen nuevos mecanismos de coordinación en materia de seguridad pública y se definen con mayor claridad las atribuciones de las policías en materia de investigación y persecución de los delitos. Es importante destacar que estas funciones siempre se realizarán bajo la conducción y mando del Ministerio Público. En cuanto a la delincuencia organizada se establece reglas que fortalecen las capacidades del Estado para combatir este fenómeno. El mensaje es claro, el Estado mexicano en su conjunto da una respuesta clara y contundente a este desafío y se dota a las instituciones de los instrumentos necesarios para acabarlo.

El tercer eje incluye diversas disposiciones que contribuyen a dar mayor claridad a la política criminal del Estado mexicano y a asegurar el debido proceso. En particular destacan cuestiones como la introducción del principio de proporcionalidad, el fortalecimiento de la posición de víctimas y ofendidos en el proceso penal y el establecimiento de un sistema efectivo de defensoría pública.

Las consideraciones antes mencionadas también se reflejan en el contenido de la minuta enviada por la Colegisladora y que constituye la materia del presente dictamen.

Estas comisiones unidas hacen suyos los argumentos expresados con anterioridad y expresan las siguientes razones que sustentan las particularidades de la reforma que se discute:

Artículo 16

(...)

Jueces de control

En la minuta se presenta una propuesta de impacto transversal, vinculada a varias modificaciones del artículo 16 constitucional, que consiste en establecer jueces federales y locales, denominados de “control”, que se aboquen fundamentalmente a resolver los pedimentos ministeriales de medidas cautelares, providencias precautorias, técnicas de investigación para resolverlos de forma inmediata, para minimizar los riesgos de la demora en la ejecución de la diligencia.

Conscientes de la realidad compleja que vive nuestro país y particularmente de la rapidez con que varían las circunstancias propicias para la realización de una diligencia de las antes mencionadas, se coincide con la preocupación de apoyar el Estado de Derecho y de manera sobresaliente el combate a la delincuencia de alto impacto, por lo que sin perjuicio de la responsabilidad del Ministerio Público, se estima necesario establecer la existencia de jueces de control que se aboquen a resolver las medidas provisionales y demás diligencias que requieran control judicial, en forma acelerada y ágil, sin que ello implique dejar de fundar y motivar concretamente sus resoluciones, que podrán ser comunicadas por cualquier medio fehaciente y contengan los datos requeridos.

Debe aclararse que no se trata del antiguo juez de instrucción que existió en nuestro país hasta 1917, cuando la nueva Constitución otorgó la investigación del delito al Ministerio Público; tampoco se visualiza que exista una figura igual en las recientes reformas latinoamericanas, habida cuenta de que seguirá siendo responsabilidad del Ministerio Público la retención de los detenidos, hasta que sean presentados ante el juez de la causa con motivo de la acusación, caso en el cual éste determinará la legalidad de la detención y el mérito necesario para la vinculación al proceso.

Es importante considerar que cada sociedad tiene sus propias características y peculiaridades que deben observarse al momento de legislar o de cambiar sistemas legales existentes, a fin de armonizarlos y evitar confusiones; hemos estado atentos a los procesos de reforma procesal en otros países, especialmente los latinoamericanos y compartimos sus inquietudes y objetivos, pero desde luego que México debe transitar por su propia reforma, acorde a su cultura, idiosincrasia, costumbres y posibilidades, lo que implica reconocer también nuestras diferencias, como el ser una República Federal, con 3 órdenes de gobierno y 33 sistemas de justicia penal, a diferencia de los países con régimen

central o unitario, donde existe un solo código de procedimientos penales y un único fuero. Esta distinción conlleva múltiples diferencias de operación, como la existente en el fuero federal, donde sólo en algunos circuitos hay jueces especializados, pero en la mayoría son jueces de Distrito mixtos y con funciones de legalidad y control de la constitucionalidad de los actos de todas las autoridades de su distrito; cambiar esta realidad implica una reestructuración del poder judicial, con las dificultades presupuestales, temporales, organizacionales, de capacitación y operación, que esto conlleva.

De manera que no se visualiza a corto plazo la posibilidad de que en cada ciudad haya jueces de distrito especializados en materia penal, como para asignar al menos uno a la función de control, otro a la función preparatoria del juicio, uno más para los juicios y un último para la ejecución de sanciones penales, cuando ahora hay un sólo juez federal mixto; entonces debemos establecer un marco constitucional flexible que posibilite diversas formas de organización, sobre la base del sistema acusatorio oral, tanto para el fuero federal como para el común, para estados con amplia extensión territorial y entidades federativas con extensión pequeña, estados con recursos económicos disponibles y entidades con escasos recursos.

Otra atribución del juez de control sería conocer las impugnaciones de las resoluciones de reserva, no ejercicio de la acción penal, el desistimiento y la suspensión de la acción penal, para controlar su legalidad y en todos los casos señalados resguardar los derechos de los imputados y las víctimas u ofendidos.

Este tipo de jueces podrán ser los que substancien las audiencias del proceso, preliminares al juicio, las cuales desde luego que se registrarán por los principios generales del proceso, previstos en el artículo 20 propuesto en la minuta, ya que dependerá de la organización que las leyes establezcan pero también de las cargas laborales y los recursos disponibles, en razón de que seguramente en circuitos judiciales de alta incidencia delictiva, se requerirá de algún o algunos jueces que se aboquen sólo a resolver las medidas, providencias y técnicas señaladas, otros jueces que se constriñan a revisar las impugnaciones contra las determinaciones del Ministerio Público, que pueden ser miles, y otros jueces más que se responsabilicen de substanciar el proceso hasta antes del juicio, incluso los procesos abreviados.

De manera que a nivel constitucional sólo deben establecerse las atribuciones fundamentales y remitir el desarrollo de las garantías a la legislación secundaria, para no sobrerregular en nuestra Constitución.

Por lo que estas comisiones unidas coinciden con la Colegisladora y determinan procedente incluir jueces de control, que se responsabilizarán de la resolución rápida de las solicitudes ministeriales de cateos, arraigos, intervenciones de comunicaciones privadas, órdenes de aprehensión, y las demás

que requieran control judicial, asimismo, resolver las impugnaciones contra las determinaciones del Ministerio Público, y realizar las audiencias procesales preliminares al juicio conforme los principios del sistema acusatorio, de conformidad con las reglas de organización que al efecto se emita por cada Poder Judicial.

IV. MODIFICACIONES

En virtud de lo antes expuesto, estas comisiones dictaminadoras estiman pertinente precisar las modificaciones realizadas a la minuta en estudio, mismas que quedan como a continuación se describe:

a) El artículo 16, párrafo décimo, contenido en la minuta, se establece:

“En los casos de delincuencia organizada, el Ministerio Público de la Federación, autorizado en cada caso por el Procurador General de la República tendrá acceso directo a la documentación fiscal, financiera, fiduciaria, bursátil, electoral y aquélla que por ley tenga carácter reservado o confidencial, cuando se encuentre relacionada con la investigación del delito.”

Al respecto, estas comisiones consideran que a fin de no lesionar los derechos de las personas en ese tipo de documentación y en aras de hacer congruente esta disposición con el nuevo sistema acusatorio, se propone que el ejercicio de la facultad otorgada al Procurador General de la República esté sujeta a la autorización judicial previa al hecho.

En virtud de lo anterior, el texto propuesto por esta Cámara Revisora es el siguiente:

“En los casos de delincuencia organizada, el Ministerio Público de la Federación, autorizado en cada caso por el Procurador General de la República tendrá acceso directo a la documentación fiscal, financiera, fiduciaria, bursátil, electoral y aquélla que por ley tenga carácter reservado o confidencial, cuando se encuentre relacionada con la investigación del delito, siempre con autorización judicial previa.”

b) El artículo 16, párrafo duodécimo, contenido en la minuta, que establece:

“La policía podrá ingresar sin orden judicial a un domicilio cuando exista información o conocimiento de una amenaza actual o inminente a la vida o a la integridad corporal de las personas, así como en el caso de flagrancia cuando se esté persiguiendo materialmente al inculpado, en los términos del párrafo cuarto de este artículo, debiendo informar de inmediato a la autoridad competente.”

En razón de lo anterior, se propone que en este párrafo se suprima la frase “información o conocimiento”, quedando en los siguientes términos:

“La policía podrá ingresar sin orden judicial a un domicilio cuando exista una amenaza actual o inminente a la vida o a la integridad corporal de las personas, así como en el caso de flagrancia cuando se esté persiguiendo materialmente al inculpado, en los términos del párrafo cuarto de este artículo, debiendo informar de inmediato a la autoridad competente.”

Es importante precisar, que si bien se estima adecuado incorporar la permisión para que en caso de delito flagrante la policía pueda ingresar al domicilio de alguna persona con fines de auxilio o de detención del participante de un delito, esta disposición no sustituye de ninguna manera a la orden de cateo, ya que los supuestos que regula son distintos; incluso, en el caso de la flagrancia, la redacción debe entenderse en armonía con el texto del nuevo párrafo cuarto, de tal forma que la autorización para entrar a un domicilio opera exclusivamente para el caso en el que exista una amenaza actual o inminente de la comisión del delito. Adicionalmente, la desaparición de la flagrancia equiparada asegura que las policías no puedan ingresar a domicilio alguno en cualquier otro supuesto.

Finalmente, cabe señalar que esta medida es extraordinaria y no sustituye al cateo, por lo que no puede emplearse para realizar diligencias distintas a las que dieron origen al ingreso de la autoridad a un domicilio. Asimismo, la medida puede sujetarse al control inmediato de la autoridad judicial.

Bajo las consideraciones que han sido expuestas y con fundamento, en lo dispuesto por los artículos 86 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 87 y 88 del Reglamento para el Gobierno Interior del propio Congreso, los senadores integrantes de Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, de Gobernación, de Seguridad Pública y de Estudios Legislativos, Segunda, someten a la consideración del Pleno de la Cámara de Senadores, la aprobación del siguiente:

DECRETO POR EL QUE 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 inculcado 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 ponersele 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 los casos de delincuencia organizada, el Ministerio Público de la Federación, autorizado en cada caso por el Procurador General de la República tendrá acceso directo a la documentación fiscal, financiera, fiduciaria, bursátil,

electoral y aquélla que por ley tenga carácter reservado o confidencial, cuando se encuentre relacionada con la investigación del delito, siempre con autorización judicial previa.

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.

La policía podrá ingresar sin orden judicial a un domicilio cuando exista una amenaza actual o inminente a la vida o a la integridad corporal de las personas, así como en el caso de flagrancia cuando se esté persiguiendo materialmente al inculcado, en los términos del párrafo cuarto de este artículo, debiendo informar de inmediato a la autoridad competente.

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.

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 decimoquinto; 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 decimoquinto; 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 decimoquinto; 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 reinserción 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 inculcado 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.

Salón de Sesiones de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los trece días del mes de diciembre de dos mil siete.

COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES:

Senador Pedro Joaquín Coldwell	Senador Luis Alberto Villarreal García
Presidente	Integrante
Senador Alejandro Zapata Perogordo	Senador Ulises Ramírez Nuñez
Secretario	Integrante
Senador Arturo Núñez Jiménez	Senador Guillermo Anaya Llamas
Secretario	Integrante
Senador Alejandro González Alcocer	Senador Fernando Elizondo Barragán
Integrante	Integrante
Senadora María Serrano Serrano	Senador Alejandro Zapata Perogordo
Integrante	Integrante
Senador Rodolfo Dorador Pérez Gavi- lán	Senador Fernando Jorge Castro Trenti
Integrante	Integrante
Senador Melquiades Morales Flores	Senadora Pedro Joaquín Coldwell
Integrante	Integrante
Senador Eloy Cantú Segovia	Senador Jesús Murillo Karam
Integrante	Integrante

Senador Ricardo F. Pacheco Rodríguez	Senador Pablo Gómez Álvarez
Integrante	Integrante
Senador Pablo Gómez Álvarez	Senador Ricardo Monreal Ávila
Integrante	Integrante
Senadora Minerva Hernández Ramos	Senadora Arturo Escobar y Vega
Integrante	Integrante
Senador Jorge Legorreta Ordorica	Senador Dante Delgado Rannauro
Integrante	Integrante

COMISIÓN DE JUSTICIA:

Senador Alejandro González Alcocer
Presidente
Senador Ricardo F. Pacheco Rodríguez
Secretario
Senador Tomás Torres Mercado
Secretario
Senador Guillermo Padres Elías
Integrante
Senador Humberto Aguilar Coronado
Integrante
Senador Ricardo F. García Cervantes
Integrante
Senador Ramón Muñoz Gutiérrez
Integrante
Senador Alejandro Zapata Perogordo
Integrante
Senador Carlos Aceves del Olmo
Integrante
Senadora Ramiro Hernández García
Integrante
Senador Adolfo Toledo Infanzón
Integrante
Senador Alfonso A. Sánchez Anaya
Integrante
Senador Jorge Legorreta Ordorica
Integrante
Senador José Luis Lobato Campos
Integrante

COMISIÓN DE GOBERNACIÓN:

Senador Jesús Murillo Karam
Presidente
Senador Felipe González González
Secretario
Senador Ricardo Monreal Ávila
Secretario
Senador Alejandro González Alcocer
Integrante
Senador Alfonso Elías Serrano
Secretario
Senador René Arce Islas
Secretario
Senador Alejandro González Alcocer
Integrante
Senador Héctor Pérez Plazola
Integrante
Senador Federico Döring Casar
Integrante
Senador Rafael Moreno Valle Rosas
Integrante
Senadora Gabriela Ruiz del Rincón
Integrante
Senador Angel H. Aguirre Rivero
Integrante
Senadora Francisco Labastida Ochoa
Integrante
Senador Jesús María Ramón Valdes
Integrante

Senador Jesús Garibay García
Integrante

COMISIÓN DE SEGURIDAD
PÚBLICA:

Senador Ulises Ramírez Núñez
Presidente

COMISIÓN DE ESTUDIOS
LEGISLATIVOS, SEGUNDA:

Senador Tomás Torres Mercado
Presidente
Senador Héctor Pérez Plazola
Secretario
Senador Fernando E. Ortega Bernés
Secretario
Senadora María Serrano Serrano
Integrante

Senador Héctor M. Bautista López
Integrante

Senador Ricardo Monreal Ávila
Integrante

Senador Luis Walton Aburto
Integrante

Senador Alejandro González Yáñez
Integrante