

INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO CÉSAR CAMACHO QUIROZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Los diputados César Camacho, Felipe Borrego Estrada, Raymundo Cárdenas Hernández y Faustino Javier Estrada González; de los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional; del Partido Acción Nacional; del Partido de la Revolución Democrática y del Partido Verde Ecologista de México, respectivamente, integrantes de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 14, 16, 17, 18, 19, 20 y 21, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Ha quedado manifiesto que una de las más evidentes inquietudes de la sociedad mexicana hoy día se refiere a la ineficacia del sistema de justicia penal en el país. Esto es, que la procuración e impartición de justicia lejos de satisfacer las necesidades de los sujetos que intervienen en su sustanciación, se han visto rebasadas por prácticas de corrupción e inequidad provocando que víctimas y acusados padezcan, indistintamente, la incertidumbre jurídica e impunidad que caracteriza al sistema.

Diversas y complejas son las causas que han dado lugar a la decadencia del funcionamiento del sistema de justicia penal; reducirlas a una sola resulta simplista, sin embargo, es fundamental identificar que el propio marco jurídico en el que éste encuentra su fundamento ya no cumple con el objetivo para el cual fue creado y que consiste en garantizar el debido proceso legal y cumplir con los principios que lo conforman: celeridad, inmediatez, oralidad, seguridad jurídica, entre otros. El propio marco jurídico contribuye a la ineficacia de dicho sistema, lo que se traduce en injusticia para la ciudadanía. Es urgente proponer las posibles alternativas para corregir, a partir de la evidencia empírica, lo que no está funcionando.

En este sentido la sociedad mexicana comprometida con la transformación y eficacia de dicho sistema ha generado una sinergia participativa y responsable que, a partir de la realización de trabajos de investigación y diagnóstico, como los que realizan los integrantes de la "Red Nacional a favor de los Juicios Orales y debido Proceso Legal", tiene como objetivo coadyuvar con el mejoramiento de las instituciones mediante la realización de propuestas de posibles soluciones al problema.

Es así que sociedad e instituciones se unen en aras de lograr un objetivo común, en este caso, la eficacia del sistema de justicia penal en México, para ello, el 13 de diciembre de 2006, la "Red Nacional a favor de los Juicios Orales y debido Proceso Legal", la cual esta conformada por destacados especialistas del sector académico e integrantes del sector empresarial y de la comunicación, entre otros, presentó ante los integrantes de las Comisiones de Justicia y Puntos Constitucionales de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, una propuesta de reforma constitucional con la finalidad de

modificar los procedimientos judiciales en nuestro país, misma que, para efectos de enriquecer el conjunto de iniciativas que, en la materia, están radicadas en las comisiones antes citadas, hacemos llegar a esta soberanía en los términos en que nos fue presentada y que señala lo siguiente:

"Uno de los reclamos más persistentes y sentidos de los ciudadanos en México tiene que ver con el funcionamiento de la justicia penal. Varios diagnósticos apuntan hacia la necesidad de realizar una profunda reforma en este campo. La mayor parte de los análisis disponibles parecen indicar que la procuración y la impartición de justicia en materia penal se encuentran aquejadas por varios y muy severos problemas.

Una primera vía para resolver tales problemas consiste en reformar el marco institucional aplicable, de manera que se asegure a favor de todas las partes involucradas el debido proceso legal, conforme a las exigencias que existen y funcionan en otros países, muchas de las cuales derivan de tratados y convenciones internacionales que México ha firmado y ratificado.

Un principio básico para poder contar con una impartición de justicia confiable es que la tarea de los jueces se lleve a cabo a la vista de la sociedad. Nada daña más la credibilidad de la justicia que el hecho de que sus sentencias sean dictadas casi en secreto. El trabajo judicial debe hacerse bajo la mirada de todos los ciudadanos y, en particular, de los usuarios del sistema de justicia. Existen suficientes evidencias que nos demuestran que un sistema de juicios orales, en el que las pruebas se rinden bajo la mirada del público y en el que el juez escucha a las partes, es más confiable que un sistema opaco y escrito, como el que tenemos en México actualmente.

La construcción de los estándares internacionalmente reconocidos del debido proceso legal, comienza desde los mandatos constitucionales. La Constitución es el texto idóneo para precisar la manera en que el Estado mexicano debe procurar e impartir justicia en materia penal.

Para alcanzar esos estándares se propone una reforma constitucional que se limita a la modificación de siete artículos de la Carta Magna. De estos artículos, solamente en el caso de uno de ellos se propone una reforma integral, mientras que los demás son afectados de forma tangencial.

Se propone modificar el párrafo tercero del artículo 14 constitucional para incluir dos principios de derecho penal sustantivo bien conocidos y plenamente aceptados por todos los especialistas en la materia. Tales principios son el de proporcionalidad entre delitos y penas, y el de lesividad.

El principio de proporcionalidad supone que el legislador deberá tomar en cuenta la magnitud del bien jurídico afectado por una conducta delictiva al momento de determinar qué sanción se le debe aplicar; para ello se deberá atender, entre otros elementos, al resto del sistema de sanciones, de modo que a una conducta que dañe un bien jurídico de menor importancia no se le aplique una sanción que supera a la que se le aplica a una conducta que sanciona un bien jurídico de mayor importancia. La proporcionalidad exige también que el legislador elija la sanción más benigna posible de entre todas aquellas que tengan la misma eficacia para el objetivo que se propone

alcanzar, de tal modo que el sacrificio que se realice del derecho de libertad del que disfrutaban todos los habitantes del país sea el mínimo indispensable.

El principio de lesividad consiste en que el legislador debe sancionar penalmente sólo aquellas conductas que en verdad dañen bienes jurídicos relevantes, ya sean de titularidad individual o colectiva. Con ello se subraya el carácter del derecho penal como *última ratio*, como recurso extremo del Estado para sancionar a personas que realicen conductas antijurídicas.

Artículo 16

Las modificaciones que se proponen para este artículo son dos. La primera consiste en la obligación de que toda persona que sea detenida por el Ministerio Público sea conducida inmediatamente ante una autoridad jurisdiccional. De esta manera desaparece la irregular figura de la "retención" realizada por el Ministerio Público. En virtud de que la puesta a disposición ante la autoridad judicial es inmediata, se le da un plazo razonable al Ministerio Público para que pueda recabar los elementos de prueba que considere suficientes para que el juez competente emita un auto de sujeción a proceso; dicho plazo es de 48 horas. Si transcurre el plazo y el juez no recibe los elementos de prueba suficiente para sujetar a proceso al detenido, deberá ordenar su inmediata puesta en libertad.

La segunda modificación al artículo 16 constitucional que se propone consiste en impedir la incomunicación de una persona privada de su libertad, ya sea en régimen de detención, de prisión preventiva o de prisión con motivo de una sentencia definitiva de carácter condenatorio.

La incomunicación de un detenido es no solamente un grave atentado a sus derechos fundamentales, sino también una forma por medio de la cual se generan prácticas de corrupción, sobre todo en el ámbito de los cuerpos policíacos y en el de los órganos encargados de la procuración de justicia. Mantener incomunicada a una persona es una manera de la que se pueden valer funcionarios corruptos para presionarla de forma indebida, sin que pueda acudir a alguien de su confianza para dar aviso de su detención. La comunicación del detenido con su abogado debe asegurarse a lo largo de todas las etapas del proceso penal. El legislador podrá ponderar en qué casos existen razones sustantivas para limitar la comunicación de quienes se encuentran privados de su libertad, con personas distintas a su abogado.

Artículo 17

Consecuentemente con la adopción de un nuevo sistema de justicia penal, se propone la reforma al artículo 17 constitucional para dar cabida a medios alternativos de justicia penal, de manera que se permita resolver el conflicto generado por la comisión de delitos sin correr el riesgo de colapsar a las instituciones ante las exigencias legales y administrativas que implica el modelo de juicio propuesto.

La posibilidad de estas soluciones alternas no queda exenta de control judicial para evitar el uso perverso que de estas medidas alternativas se ha llegado a presentar en otros países y asegurar la satisfacción del derecho a la reparación del daño por parte de la víctima.

Artículo 18

Se propone asimismo complementar la redacción vigente del artículo 18 constitucional para prescindir de la prisión preventiva en los casos en que, de decretarse una pena privativa de la libertad, ésta pueda ser sustituida por una sanción diversa -como son las de tratamiento en libertad o el trabajo a favor de la comunidad, que establecen la mayor parte de los códigos penales en el país-. El objetivo visionario de quienes introdujeron las penas sustitutivas a la prisión en México sólo se cumple cuando se evitan los efectos nocivos de los encarcelamientos por periodos breves, sea una vez impuesta la pena o - con mayor razón- antes de ello.

Artículo 19

Se propone modificar este artículo para distinguir los supuestos y consecuencias que del auto de formal prisión respecto del diverso auto actualmente denominado "de sujeción a proceso y al que esta propuesta llama "auto de vinculación a proceso". Este cambio obedece a la necesidad de abandonar el concepto de "sujeción", de cuño inquisitorio.

A diferencia del auto de formal prisión, que amerita la demostración del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, el auto de vinculación a proceso se sustenta únicamente en la existencia de un hecho punible, sin implicar la imposición de la prisión preventiva, aunque sí otras medidas cautelares menos lesivas, como la prohibición de abandonar una determinada circunscripción territorial.

Cabe agregar que, originalmente, la Constitución no preveía la necesidad de acreditar cuerpo y responsabilidad del inculpaado para sujeción a proceso. La asimilación del auto de sujeción a proceso al auto de formal prisión se introdujo como resultado de una interpretación jurisdiccional.

De acuerdo con la propuesta aquí formulada, la persona que es vinculada a un proceso puede conocer los medios probatorios que Ministerio Público considera que le incriminan para preparar adecuadamente su defensa ante un juez y, al mismo tiempo, tiene la garantía que toda medida cautelar será decretada y controlada también por un juez.

De esta forma, la vinculación a proceso permite que el costo del acceso a la jurisdicción no sea la prisión preventiva: al disminuirse las exigencias probatorias para dar intervención al juez, se facilita la investigación y se permite que el imputado haga valer sus derechos ya no ante su acusador, sino en la sede adecuada, con la imparcialidad necesaria que sólo puede garantizarse por un juez ajeno a los intereses procesales de la acusación.

Por su parte, el Ministerio Público podrá, bajo el nuevo sistema propuesto, hacer acopio de medios probatorios aun cuando ya haya intervenido la jurisdicción y, en su caso, solicitar la apertura del juicio sin necesidad de acreditar de antemano -por sí y ante sí, como sucede en la actualidad- la probable responsabilidad del inculpaado. La exigencia de un estándar probatorio tan alto como se exige actualmente para apenas dar inicio al proceso, ha sido, paradójicamente, tanto fuente de impunidad como de abusos.

Lo propuesto en este sentido es acorde con las reformas consolidadas en países como Costa Rica y Chile, en los que ya no exista un auto formal de procesamiento.

Sólo cuando sea necesario decretar la medida cautelar extrema -la prisión preventiva- se requerirá que el Ministerio Público pruebe, ante la autoridad judicial, la existencia del cuerpo del delito y de la presunta responsabilidad del inculpado. Esta exigencia es una protección que debe permanecer, pero sólo cuando se trata de justificar una medida tan intrusiva como la prisión preventiva.

Artículo 20

El artículo 20 constitucional debe ser completamente modificado para incorporar en la Constitución las bases del debido proceso legal y el mandato claro para crear juicios orales en México, tanto en el ámbito federal como local. Para tal efecto se propone un primer párrafo en el que se caracteriza al proceso penal como acusatorio, adversarial y oral, y se enuncian los principios básicos que deben regir en la materia: publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. No se considera prudente ni apropiado que la Constitución explique los alcances de cada uno de estos principios. Para que no existan dudas sobre su significado se propone en uno de los artículos transitorios del presente proyecto de reforma, que el Congreso de la Unión emita en un plazo máximo de un año la "Ley del Debido Proceso Legal", en la cual se detallarán éstos y otros conceptos incluidos en el artículo 20. De esta manera se respeta la idea de que la Constitución debe contener solamente las líneas maestras que rigen al Estado, las determinaciones más importantes para una sociedad, sin convertirse en un diccionario de términos jurídicos o en una norma de carácter reglamentario.

Luego del párrafo mencionado en el que se explicitan los principios generales, se propone la inclusión de diversas fracciones en las que se enumeran los derechos de las personas vinculadas a un proceso penal y los derechos de las víctimas u ofendidos por la comisión de un delito.

Derechos de las personas inculpadas

La primera fracción se refiere a la presunción de inocencia, que es un principio universalmente aceptado. Dicha presunción debe valer a lo largo de todo el proceso penal. El legislador estará habilitado, en caso de que se apruebe la reforma que se está proponiendo, para determinar la manera concreta en que tal principio se plasmará en cada etapa procesal. La presunción de inocencia está prevista en distintos textos internacionales, entre los que se pueden citar la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, cuyo artículo 11 dispone en su párrafo primero que "Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa". En el mismo sentido, el artículo 14.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que "Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley".

Consecuentemente, en esta misma fracción se propone delimitar el uso de la prisión preventiva de acuerdo con lo que ordenan distintos tratados internacionales, según los cuales la privación de la libertad de manera cautelar solamente puede llevarse a cabo de

forma excepcional; es decir, la regla general debe ser que una persona permanece libre durante el proceso hasta en tanto no se emita una sentencia condenatoria en su contra, mientras que la excepción - cuando concurren causas muy graves a juicio del juez competente- debe ser la prisión preventiva. La redacción que se propone permite al Estado mexicano cumplir con las obligaciones que le señala el artículo 9.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU.

En México la utilización de la prisión preventiva ha sido excesiva. Actualmente tenemos, según datos recopilados por el reconocido especialista Guillermo Zepeda Lecuona, que el 42% de las personas que se encuentran en nuestras cárceles y reclusorios no han recibido una condena firme que los declare culpables de haber cometido algún delito; es decir, 90 mil de las 210 mil personas privadas de la libertad en México se encuentran en régimen de prisión preventiva. Esto propicia, entre otros efectos negativos, que el sistema penitenciario mexicano opere, en promedio, al 130% de su capacidad, lo que impide a los reclusos llevar una vida digna.

Aparte del significado que el uso indiscriminado de la prisión preventiva tiene en relación con la presunción de inocencia, hay que añadir consideraciones de carácter económico para demostrar la necesidad de que su uso se limite. Según datos del especialista citado, cada preso en México tiene un costo directo de 130 pesos diarios, lo que implica un gasto de 27 millones de pesos cada día y más de 800 millones al mes. Se trata de cantidades considerables que podrían ser perfectamente dedicadas a otros fines si la población penitenciaria se limitara a aquellas personas que han recibido una sentencia condenatoria o a aquellas que, estando vinculadas a un proceso penal, presentan un riesgo objetivo de fuga o de entorpecimiento del desarrollo del juicio. De esta manera se podría salvaguardar su presunción de inocencia y el Estado mexicano se ahorraría cuantiosos recursos económicos.

Igualmente, en la fracción I se propone un límite a la duración de la prisión preventiva. Incluso cuando existan causas que justifiquen su entrada en prisión, una persona sujeta a proceso penal no tiene por qué pagar las consecuencias de un sistema de justicia que a veces requiere de largo tiempo para poder desahogar todas sus etapas (en ocasiones la extensión del proceso penal se debe a las estrategias litigiosas de los defensores del imputado). Se considera adecuado que después de dos años en prisión preventiva sin haber recibido una sentencia condenatoria, la persona en cuestión sea puesta en libertad y permanezca vinculada al proceso hasta en tanto se resuelva su caso. Esto no impide que el legislador pueda ordenar que la autoridad judicial revise, con la temporalidad que se considere oportuna, si subsisten las razones que se tuvieron para decretar el ingreso de una persona en prisión preventiva.

Finalmente, la fracción I del artículo 20 de esta propuesta de iniciativa recoge un principio que ya está previsto actualmente: el tiempo que una persona pasa detenida o en régimen de prisión preventiva debe ser computado para efecto de determinar el momento en que se ha dado cumplimiento a una sentencia condenatoria. De esta manera, al tiempo de condena establecido por la autoridad judicial se le deberá restar el que ya se haya cumplido bajo las dos modalidades señaladas.

Uno de los principales derechos de toda persona detenida consiste en poder guardar silencio. En otras palabras: nadie puede ser obligado a declarar. Este es el principio que se propone recoger en la fracción II del artículo 20. Se añade la precisión de que el

silencio del detenido no podrá tener relevancia en la sentencia que se le pudiera llegar a dictar, puesto que el ejercicio de un derecho no debe acarrear un perjuicio para su titular. Una sentencia condenatoria deberá basarse en elementos distintos al silencio del procesado.

La fracción III, corresponde en su contenido sustancial a la correlativa del precepto vigente.

La lógica de los juicios orales supone que las actuaciones que determinan el sentido de una sentencia sean realizadas ante el juez de la causa, a la vista de todas las partes interesadas. Por eso es que se propone incorporar como fracción IV del artículo 20 la obligación de rendir y desahogar todas las pruebas ante el juez.

Se establece además expresamente la prohibición de que una persona rinda prueba confesional ante el Ministerio Público, con la finalidad de evitar abusos o presiones sobre su persona. La confesión del acusado ha sido una de las bases fundamentales del proceso penal pre-moderno. Por el contrario, en los Estados constitucionales la posibilidad de fundar una sentencia condenatoria sobre la base (única o esencial) de la confesión es prácticamente nula. En un sistema penal garantista, la confesión es vista más que como un arma de la acusación, como un medio de defensa del procesado que le permite refutar la acusación y argumentar lo necesario para mantener su presunción de inocencia. Por eso es que no debe ser rendida más que ante una autoridad judicial, a la vista de todos.

En la fracción IV se propone también incorporar el conocido principio de la nulidad de la prueba ilícita. Tal principio consiste en impedir que una prueba obtenida ilícitamente sea presentada en juicio y tomada en cuenta en la sentencia. Se trata de un principio reconocido en un número importante de legislaciones de otros países; su propósito es evitar que una violación legal para obtener una prueba pueda tener como resultado mediato la condena de una persona. Este principio es especialmente importante para evitar la tentación de que las autoridades policíacas y ministeriales "presionen" a las personas detenidas, las arresten sin tener una orden judicial, intervengan sus comunicaciones o entren en sus domicilios fuera de los supuestos constitucionalmente previstos.

La fracción V de la propuesta coincide con la norma vigente.

La regla general en los juicios orales es que todas las pruebas se rindan en público, aunque se autoriza al legislador para que determine si en ciertos supuestos concurren circunstancias tales que hagan necesario guardar cierta reserva. La publicidad del proceso está ordenada por el artículo 8.5 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

También responde a la lógica de los juicios orales el contenido de la fracción VI que se está proponiendo: el juez debe estar presente en todas las audiencias, de forma que pueda tomar conocimiento directo de lo que aporten las partes y de esa manera se allegue los elementos necesarios para emitir su sentencia. La ausencia del juez debe dar lugar a la nulidad de lo actuado en ellas, pues de lo contrario podrían llegar a existir juzgadores que se prestasen a la simulación, como sucede actualmente.

Los modernos aparatos de impartición de justicia se ven sometidos a una enorme presión por el alto número de casos que deben resolver. Abrir un proceso en contra de una persona conlleva importantes gastos públicos, en términos de dedicación de recursos humanos y materiales. El proceso no es la única solución para los problemas jurídicos que se pueden presentar en un país y no lo es tampoco para aquellos problemas que tienen una proyección penal. Por eso es que se debe permitir e incentivar el uso de medidas alternativas al proceso, tal como se recoge en la fracción VI del artículo 20 que se está proponiendo. Las medidas alternas, desde luego, no pueden darse al margen del criterio de la víctima o sin determinar en todo caso la reparación del daño, si es que el tipo de conducta presuntamente delictiva lo permite. Las medidas alternas pueden darse antes de iniciado el juicio, pero durante el desarrollo de éste también puede acudir a mecanismos para su terminación anticipada, de acuerdo a lo que disponga el legislador.

La fracción VII de este artículo no es modificada en la propuesta.

Al privar de su libertad a una persona se le causan importantes perjuicios. Se trata de perjuicios que se proyectan no solamente sobre su derecho a la libertad de tránsito, sino también sobre su entorno laboral, familiar y económico. Cuando esto acontece como resultado de una sentencia condenatoria firme es legítimo y encuentra plena justificación. Pero cuando una persona pierde su libertad por un error judicial, se está cometiendo una injusticia. Para reparar el daño sufrido no basta una simple disculpa de la autoridad responsable. Las normas internacionales exigen que se indemnice a la persona afectada, de modo que tenga un elemento económico básico para rehacer su existencia. La obligación de indemnizar a las víctimas de detenciones arbitrarias tiene fundamento en diversas normas del derecho internacional de los derechos humanos. Por ejemplo en el artículo 9, párrafo 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que dispone: "Toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa, tendrá el derecho efectivo a obtener reparación". Con el texto que se propone para la fracción VIII del artículo 20 el Estado mexicano estaría dando cumplimiento a lo que le ordena este tratado internacional.

En la fracción IX se establece la obligación de poner en conocimiento de toda persona detenida sus derechos básicos. Dicha comunicación deberá realizarse de forma breve y sencilla. Se trata de una práctica que existe en muchos países y que en México sería muy útil en la medida en que las personas conocen escasamente sus derechos. La lectura de los derechos de las personas detenidas cobra todo su sentido cuando se toman en cuenta los siguientes datos, obtenidos de una encuesta del CIDE practicada a población penitenciaria y de trabajos publicados por Guillermo Zepeda Lecuona: el 71% de los detenidos en el Distrito Federal no tuvo asistencia de abogado mientras estuvieron privados de su libertad ante el Ministerio Público; del 30% que sí tuvo asistencia de abogado, la gran mayoría (70%) no pudo hablar con él a solas. Ya ante el juez que conoció de la acusación en su contra, el 60% de los detenidos no fueron informados de que tenían derecho a no declarar. Durante su declaración preparatoria ante la autoridad judicial uno de cada cuatro detenidos no estuvo asistido de abogado. El 80% de los detenidos nunca habló con el juez que lo condenó; el juzgador no estuvo presente durante la declaración del detenido (ya en sede judicial) en el 71% de casos. Estos datos también nos alertan sobre la pertinencia de incorporar los contenidos de algunas de las fracciones explicadas con anterioridad.

Esta misma fracción IX de la presente propuesta de iniciativa contiene uno de los aspectos prácticos más importantes de todo proceso penal: el derecho a la defensa, es decir, el derecho que tiene toda persona a ser asistido por un especialista en derecho que se encargue de defenderlo ante la autoridad ministerial y ante la judicial. La regulación actual permite que la defensa se lleve a cabo por alguna "persona de confianza" del imputado. Esto ha dado lugar a la presencia de personas que no tienen una adecuada preparación y que suponen un riesgo para el procesado. Una buena defensa en materia penal exige de quien la lleva a cabo conocimientos técnicos mínimos, por lo que debe estar a cargo solamente de profesionales capacitados para ello. Si una persona no tiene los medios o el dinero para pagar un abogado particular, el Estado asumirá su defensa, pues nadie debe verse privado de la asistencia jurídica necesaria para enfrentar una acusación de carácter penal. La defensoría pública llevada a cabo por los abogados que el Estado designe es una institución consolidada en México y debe seguir manteniéndose.

La fracción X propuesta corresponde a la actual.

Derechos de las víctimas

El proceso penal tiene un doble objetivo: sancionar a quienes han infringido la legislación en la materia, por un lado, pero también dejar a salvo los derechos de las víctimas u ofendidos por el delito, por otro. En consecuencia, las constituciones deben prever, junto a los derechos de las personas sometidas a juicio, los derechos que les asisten a las víctimas.

En este sentido, a partir de la adición que se realizara en el año 2000 al apartado B del artículo 20 constitucional, la propuesta introduce algunos elementos para garantizar de mejor manera los derechos de las víctimas. Para ello, se dejan intocadas las tres primeras fracciones, mientras que en la IV, relativa a la reparación del daño se establece la obligación para que los distintos gobiernos, en el ámbito de su competencia penal, establezcan un fondo económico destinado al apoyo de las víctimas y a la reparación del daño.

Por su parte, la fracción V dispone que ninguna víctima será obligada a carearse con su victimario; de esta manera se aumenta la protección de las víctimas y se evita que a través de la diligencia de careo se les pueda presionar por parte del 14 procesado o de sus familiares. Ahora bien, esta disposición no impide que sea la víctima la que decida solicitar el careo, si es que el legislador permite dicha posibilidad. En cualquier caso debe quedar claro que no es una "obligación" de la víctima carearse con el procesado. Esta disposición es aplicable a los adolescentes por mayoría de razón. Sin embargo, ya no se hace referencia a los mismos en este precepto en atención a la adición al artículo 18 constitucional, de diciembre de 2005, que establece un sistema integral de justicia en la materia para los adolescentes.

La propuesta para derogar el último párrafo del Apartado A de este artículo, que establece que diversas garantías del procesado, las previstas en las actuales fracciones I, II, V, VII y IX, serán aplicables durante la averiguación obedece a que, bajo el modelo propuesto, la averiguación previa deja de tener un carácter pseudo-judicial, donde se desahogan y valoran medios de prueba, para limitarse a ser una fase de investigación preliminar a cargo del Ministerio Público, al que le compete únicamente "buscar y

presentar las pruebas", tal y como lo establece el actual Apartado A del artículo 102 constitucional.

En consecuencia, no hay lugar a regular garantías procesales, donde ya no habrá actos propiamente procesales. Ubicar las garantías donde no hay condiciones para ejercerlas, como ocurre en la actualidad, es un falso garantismo.

Por su parte, el derecho establecido en la parte de la actual fracción IX para que la persona sea informada de sus derechos "desde el inicio de su proceso", se regula de mejor manera en la fracción equivalente de esta propuesta, al reconocerse tal derecho "Tan pronto como sea detenida (la persona)."

Artículo 21

Un protagonista importante del proceso penal mexicano es el Ministerio Público. Su papel al investigar la posible comisión de un delito, al ejercer la acción penal y al velar por el interés de la legalidad dentro del proceso lo convierten en una pieza clave de cualquier diseño institucional. Así ha sido en el pasado y así debe seguir siendo en el futuro. El Ministerio Público se ha tenido que enfrentar como institución a retos de complejidad creciente, que han ido minando su actuación. Es momento de revalorar su papel como titular único de la acción penal y como órgano acusador dentro del correspondiente proceso.

Se puede convenir en que es al Ministerio Público a quien le debe seguir correspondiendo desarrollar la investigación de los delitos y ejercer la acción penal. Ahora bien, estas tareas ministeriales no suponen necesariamente un impedimento para que los particulares sean copartícipes, cumpliendo con los requisitos que establezca la ley, en el buen desarrollo de la justicia penal. Los particulares deben tener el derecho para ejercer directamente la acción penal.

Por lo anterior es que se proponen ciertos ajustes al primer párrafo del artículo 21 constitucional, de manera que se subraye que el Ministerio Público tiene la obligación de investigar la comisión de delitos y de ejercer la acción penal cuando considere que hay elementos suficientes para hacerlo. También se propone dotar a los particulares de la facultad para ejercer directamente la acción penal. Sobre este punto conviene recordar la opinión favorable que ha expresado uno de los mayores expertos en México en el tema del Ministerio Público, el doctor Sergio García Ramírez. Para el investigador universitario y actual Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha llegado el momento en la historia del Ministerio Público para dejar atrás el monopolio de la acción penal que hasta ahora ha tenido; sus palabras son las siguientes:

¿Por qué no abrir el espacio para que el particular pueda, en determinadas hipótesis, constituirse en actor penal?... Si alguna vez pareció... necesario que el ofendido... quedase al margen de la acción penal, propiamente, tal vez ahora lo sea de que la reasuma y esgrima directamente ante el órgano jurisdiccional en asuntos de preponderante interés privado... Sería privatización, sí, pero sana y oportuna privatización. Por lo demás, tampoco se trataría de dejar al indiciado a merced del poderoso -es decir, agobiado por su propia debilidad, su temor, su ignorancia, su desvalimiento-; se podría generar un sistema de acción subsidiaria y necesaria a cargo del Ministerio Público...

Con estas ideas se concuerda plenamente en el presente anteproyecto y, en consecuencia, así se propone que quede establecido en el párrafo primero del artículo 21 constitucional. En el caso de que la acción penal sea ejercida por un particular, durante el proceso correspondiente también podrá intervenir el Ministerio Público, con los alcances y facultades que determine la ley.

Cuando el Estado se enfrenta con procesos delictivos de gran escala, como puede ser el caso de la delincuencia organizada, debe contar con los medios apropiados para hacerles frente. Uno de esos medios, muy conocido en otros países, es el principio de oportunidad, de acuerdo con el cual las autoridades ministeriales y judiciales pueden ejercer la acción y determinar la sujeción a proceso de acuerdo con criterios de eficacia y eficiencia en el combate al delito y la administración de la justicia penal. El principio de oportunidad, que se propone que sea recogido en el segundo párrafo del artículo 21 constitucional, permite que las autoridades no persigan a un presunto delincuente si decide cooperar con la justicia y suministrar elementos para poder someter a proceso a sus cómplices o a los más altos responsables de una organización criminal. Es importante señalar, sin embargo, que la definición de la manera en que este principio podrá ser aplicado estará a cargo del legislador. No se trata de permitir un ejercicio arbitrario de la acción penal o de la administración de justicia en esta materia, sino de abrir una ventana para que el Estado combata con más y mejores elementos las conductas que lastiman seriamente a la sociedad y que, por su alto grado de sofisticación, ameritan contar con recursos que se han probado eficaces en otras latitudes y que no vulneran los derechos fundamentales de nadie.

Aprovechando la modificación al artículo 21 se pone en un párrafo aparte y se mejora la redacción de las normas referidas a los "reglamentos gubernativos y de policía" y, en cuanto a las sanciones que pueden contener; se extiende la limitante temporal del arresto hasta por 36 horas a las sanciones disciplinarias y penitenciarias en congruencia con el principio de proporcionalidad adoptado; y se agrega el trabajo en favor de la comunidad.

Artículos transitorios

La clave para que una reforma como la que se propone tenga éxito reside muchas veces en el proceso de implementación, es decir, en su puesta en práctica. Para poder guiar ese proceso complejo en la dirección correcta, la propuesta de iniciativa incorpora cinco artículos transitorios. El primero señala simplemente la entrada en vigor al día siguiente de su publicación, tal como suele hacerse en este tipo de reformas.

El segundo transitorio da un plazo de "hasta" cinco años -se trata, por tanto, de un plazo máximo- para que tanto la Federación como las entidades federativas puedan realizar las adecuaciones necesarias para la celebración de juicios conforme al nuevo modelo señalado en el artículo 20. Las adecuaciones pueden ser de diversa índole: de infraestructura, de capacitación, de cambios normativos, etcétera.

Durante esos cinco años será importante, si se quiere que la reforma tenga éxito, que se le destinen recursos a los órganos encargados de llevar a cabo las nuevas tareas que la Constitución señala. Para tal efecto, el artículo tercero transitorio establece la obligación del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales de dotarlos de recursos suficientes desde el primer año presupuestario siguiente a la publicación del decreto de reforma. De

esta manera se podrá contar con un plazo razonable y con los recursos necesarios para ir proyectando la reforma, o incluso para que comience a caminar en los casos en que ya se cuente con los medios que se consideren suficientes.

Debemos reconocer que estamos proponiendo un cambio de paradigma importante y que, en esa virtud, se requerirá de algo más que meras adecuaciones cosméticas. Estamos ante la posibilidad de realizar una reforma de fondo a nuestro sistema de procuración e impartición de justicia penal. Es por ello que se ha considerado importante acompañar la reforma con las disposiciones del artículo transitorio cuarto, que prevé un mecanismo específico de apoyo e impulso a la 18 misma. El mencionado artículo transitorio propone la creación de una oficina dependiente directamente de la Presidencia de la República, que se encargue de acompañar el proceso de puesta en práctica del nuevo modelo de juicios orales, del debido proceso legal y de las medidas alternativas al juicio. Su creación se justifica en virtud de la complejidad del proceso de puesta en práctica y por la novedad del tema. Debe tener una duración temporal, no menor a tres años, para que no se convierta en una carga permanente para el presupuesto federal. Se establece también que su titular deberá rendir periódicamente un informe público en el que se señalen los avances obtenidos y los obstáculos subsistentes. Puesto que la creación de los juicios orales figuró en las propuestas de campaña de varios partidos políticos, se ha considerado que la oficina señalada debe acordar directamente con el Presidente de la República, pues de esa manera podrá contar con el respaldo político necesario para realizar su tarea.

El transitorio quinto establece la obligación del Congreso de la Unión de emitir una "Ley del debido Proceso Legal" para que, con carácter general, explique y detalle los principios del nuevo modelo de proceso penal. Esta ley, por ser general, será de observancia obligatoria tanto para la Federación como para las entidades federativas. Se tratará de una ley cuyo contenido abarcará solamente cuestiones sustantivas, pero que no podrá modificar el sistema de distribución competencial que existe en la actualidad entre los distintos niveles de gobierno. Será, en este sentido, una ley plenamente respetuosa del sistema federal que prevalece en México. La ley tiene una función pedagógica y explicativa que permita evitar confusiones como las que se han producido a partir de otras reformas constitucionales recientes.

Por todo lo anterior, se expide el siguiente

Decreto

Único. Se modifican los artículos 14, 16, 17, 18, 19, 20 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

La determinación de las penas será proporcional a los delitos que sancionen. Las leyes penales sólo sancionarán conductas delictivas que afecten derechos individuales o colectivos.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

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 de 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 cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado.

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.

En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público.

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.

En caso de que una detención sea realizada en alguno de los supuestos contenidos en los párrafos anteriores, la persona detenida quedará de inmediato bajo la responsabilidad de una autoridad judicial, la cual verificará que la detención se haya realizado conforme a las disposiciones constitucionales y, de ser así, le dará un plazo de hasta cuarenta y ocho horas al Ministerio Público para que justifique su sujeción a proceso. Durante este plazo el juez, a solicitud del Ministerio Público o del ofendido, puede tomar las medidas cautelares que considere apropiadas. En caso de que la detención haya sido ilegal o si transcurre el plazo señalado sin que se haya ejercido la acción penal por algún sujeto legitimado, el juez pondrá en completa libertad al detenido.

Además de los derechos que le reconoce el artículo 20 de esta Constitución, Toda persona detenida tiene en cualquier momento el derecho de comunicarse con su abogado. La ley determinará los términos y condiciones para las demás comunicaciones dentro de cualquier dependencia policiaca, judicial y penitenciaria.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir [...]

(Continúa el artículo en su redacción vigente)

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

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.

En los asuntos del orden penal se admitirán soluciones alternativas en las que siempre se asegure la reparación del daño generado a la víctima, si ello fuera posible y necesario, conforme lo determine la ley. Toda medida alternativa al juicio estará sujeta a supervisión judicial y deberá contar con el consentimiento previo y expreso del ofendido por lo que hace a la reparación del daño.

Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena corporal 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. **En ningún caso se impondrá la prisión preventiva tratándose de delitos en los que se admita la posibilidad de sustituir la pena de prisión por una distinta.**

Los gobiernos de la federación y de los estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones [...] (Continúa el resto del artículo en su versión actual).

Artículo 19. Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de formal prisión en el que se expresarán: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que arroje la averiguación previa, los que deberán ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del indiciado.

Este plazo podrá prorrogarse únicamente 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 formal prisión o de la solicitud de prórroga, deberá llamar la atención del juez sobre

dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad.

Todo proceso se seguirá forzosamente por el delito o delitos señalados en el auto de formal prisión o 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 averiguación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente.

Para dictar el auto de vinculación a proceso sólo se requerirá acreditar la probable existencia de un hecho punible.

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 de tipo acusatorio, adversarial y oral; se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, a fin de garantizar los siguientes derechos:

A. De toda persona imputada:

I. A ser considerado y tratado como inocente en todas las etapas del proceso. La prisión preventiva sólo podrá decretarse excepcionalmente, cuando a juicio del juez o Tribunal de la causa exista riesgo fundado de fuga, de obstrucción al desarrollo de proceso o de que el imputado cometa un delito.

La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo fije la ley al delito que motivare el proceso y, en ningún caso, podrá superar el plazo de dos años. Si cumplido ese plazo no existe una sentencia condenatoria, el procesado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue tramitando el juicio.

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

II. A guardar silencio. El silencio del imputado no puede servir de base para ninguna condena ni puede el juez utilizarlo en el razonamiento de sus determinaciones.

III. A que se le informe, en el momento de su consignación a la justicia, el nombre de su acusador y la naturaleza y causa de la imputación para que esté en posibilidad de conocer el hecho punible de que se le acusa y preparar su defensa.

IV. A que ninguna prueba tenga valor para fundar la sentencia impuesta, si no fue rendida y desahogada ante juez competente. Queda prohibida la confesión ante el Ministerio Público.

Cualquier prueba obtenida con violación de las normas constitucionales que establecen derechos fundamentales que sea presentada ante un juez será nula.

V. A que se le reciban los testigos y demás pruebas que ofrezca. Para ello, se le concederá el tiempo que la ley estime necesario al efecto y se le auxiliará para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, siempre que se encuentren en el lugar del proceso.

VI. A ser juzgado en audiencia pública por un juez o Tribunal. La publicidad podrá limitarse en los casos que determine la ley. La ausencia de los jueces en las audiencias invalidará lo actuado en ellas. Una vez iniciado el proceso penal se podrá decretar su terminación anticipada en los supuestos y bajo las modalidades que determine la ley.

VII. A que le sean facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso.

VIII. A ser indemnizado con cargo al Estado cuando hubiese sido privado de la libertad, en forma preventiva o derivada de una sentencia y, con posterioridad la privación se repute indebida. El afectado podrá solicitar dicha indemnización por una vía jurisdiccional preferente y sumaria;

IX. A que, tan pronto como sea detenida por una autoridad, o sea puesta bajo la responsabilidad de la misma se le comuniquen, de forma comprensible y breve, los derechos que le asisten. El juez que conozca de la causa deberá verificar que se haya cumplido este derecho. Toda persona señalada como posible autora de un delito tiene derecho a una defensa técnica por abogado, incluso desde el momento mismo de su detención. Si no cuenta con un defensor el Estado le designará un abogado; y,

X. A que en ningún caso se prolongue 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.

B. De toda víctima u ofendido:

I. A 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. A coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la averiguación previa como en el proceso, y a que se desahoguen las diligencias correspondientes.

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

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

IV. A que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria. **El gobierno federal, los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus competencias, un fondo económico destinado al apoyo de las víctimas y a la reparación del daño.**

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

V. A no ser obligado a carearse con la persona procesada, y

VI. A solicitar las medidas y providencias que prevea la ley para su seguridad y auxilio.

Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. **Los particulares o los agentes de autoridad que representen a los órganos públicos pueden ejercer la acción penal, cumpliendo con los requisitos que señale la ley; en los casos en que un delito se deba perseguir por querrela de los directamente afectados, solamente éstos o el Ministerio Público podrán ejercer la acción penal. No será necesaria la querrela para los delitos cometidos por funcionarios públicos en el ejercicio del cargo o con ocasión del mismo, o para aquellos que afecten al interés general, en cuyo caso cualquier persona puede iniciar la acción penal ante la autoridad judicial.**

En todos los procesos penales el Ministerio Público tendrá la intervención que determine la ley, con independencia de si ha ejercido o no directamente la acción penal. El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal y la apertura de un juicio. La ley fijará los supuestos y condiciones para la aplicación de estos criterios que no procederán cuando el delito lesione intereses públicos fundamentales.

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones previstas en los reglamentos gubernativos, **disciplinarios y penitenciarios**, las cuales solamente podrán consistir en multa, arresto **o aislamiento temporal** hasta por 36 horas o en **trabajo a favor de la comunidad**. La multa y **el trabajo a favor de la comunidad** serán permutables por el arresto en caso de que el infractor no quiera cumplir con la sanción impuesta.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. (Continúa el resto del artículo en su versión actual).

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

Segundo. La Federación y las entidades federativas tienen un plazo de hasta cinco años para realizar de manera gradual, coordinada y eficaz las adecuaciones necesarias para la celebración de juicios conforme a las bases señaladas en el artículo 20 constitucional.

Tercero. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados deberán destinar los recursos necesarios para la construcción y operación de las infraestructuras, y para la capacitación judicial que resulten necesarias para la aplicación del presente decreto. Las determinaciones presupuestales deberán señalarse en el presupuesto inmediato siguiente a la entrada en vigor del mismo y en los sucesivos.

Cuarto. La Presidencia de la República tendrá a su cargo una oficina dedicada a dar impulso, asesoría, capacitación y divulgación del sistema de juicios orales, del debido proceso legal y de los medios alternativos de solución de controversias a los que se refiere este decreto, para lo cual el Congreso de la Unión le dedicará la provisión presupuestal correspondiente al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación mencionado en el artículo transitorio anterior. Esta oficina será de carácter temporal. La conclusión de sus funciones será determinada por el Presidente de la República, pero en ningún caso se realizará antes de tres años, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto. El titular de la oficina deberá presentar periódicamente un informe público en el que dará cuenta de los avances realizados y de las tareas pendientes.

Quinto. El Congreso de la Unión deberá dictar en el plazo máximo de un año, contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto, una Ley del Debido Proceso Legal que, con carácter general, precise y detalle las disposiciones del mismo."

Dado en Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 19 días del mes de diciembre de 2006

Diputados: Cesar Octavio Camacho Quiroz (rúbrica), Felipe Borrego Estrada (rúbrica), Raymundo Cárdenas Hernández (rúbrica), Faustino Javier Estrada González.

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTICULOS 16, PARRAFOS CUARTO, QUINTO Y SEXTO; 20, FRACCIONES III Y VI DEL APARTADO A), Y FRACCIONES I, II Y IV DEL APARTADO B); SE ADICIONAN LOS PARRAFOS SEGUNDO, TERCERO Y CUARTO DEL ARTICULO 21; SE REFORMA LA FRACCION XXI Y SE LE ADICIONA UN SEGUNDO PARRAFO AL ARTICULO 73; SE REFORMA EL TERCER PARRAFO DEL ARTICULO 102 Y LA FRACCION V, INCISOS H) E I), DEL APARTADO C), BASE PRIMERA, DEL ARTICULO 122 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE PREVENCION DEL DELITO, PROCURACION, ADMINISTRACION DE JUSTICIA Y READAPTACION SOCIAL, PRESENTADA POR EL DIPUTADO LUIS MALDONADO VENEGAS, EN NOMBRE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA, EN LA SESION DEL MARTES 4 DE NOVIEMBRE DE 2003

El suscrito diputado federal Luis Maldonado Venegas, a nombre del grupo parlamentario Partido Convergencia de la LIX Legislatura, en ejercicio de la facultad que le otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta ante la Honorable Cámara de Diputados, del congreso de la Unión iniciativa de decreto que reforman los artículos 16 párrafos cuarto, quinto y sexto; 20 fracciones III y VI del apartado a) y fracciones I, II y IV del apartado b); se adicionan los párrafos segundo, tercero y cuarto del artículo 21; se reforma la fracción XXI y se le adiciona un segundo párrafo al artículo 73; se reforma el tercer párrafo del artículo 102 y la fracción V, incisos h) e i) del apartado c) Base Primera del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Prevención del Delito, Procuración, Administración de Justicia y Readaptación Social, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

El primer deber del Estado es garantizar la seguridad de los gobernados. Por ello está obligado a impartir justicia pronta y eficaz y a combatir con todos los medios legítimos a su alcance la inseguridad pública, y este esfuerzo debe ser permanente, con el fin de cumplir dicha responsabilidad y asegurar a todos los mexicanos el disfrute pleno de sus libertades y sus garantías individuales.

Bajo este supuesto, la iniciativa que se presenta está motivada y fundada en la necesidad de renovar leyes e instituciones con el fin de dotar a los órganos del Estado de las capacidades que necesitan para cumplir este objetivo. Sin duda, se trata de una profunda reforma a la legislación penal desde que se promulgaron en 1917 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en 1931 el Código Penal vigente. Se pretende impulsar un nuevo orden para actualizar y mejorar el proceso penal en esta rama.

Las mayores críticas al sistema de justicia en México en su procuración y administración, son la lentitud, falta de transparencia y exceso de trámites. Los procedimientos se han hecho repetitivos y tortuosos y en consecuencia surge la corrupción que profundiza el resentimiento de injusticia del ciudadano frente al Estado, además del gran costo que representa para una sociedad productiva la pérdida de tiempo

en las agencias del Ministerio Público y en los tribunales y la incertidumbre jurídica por la incorrecta aplicación de la Ley.

Actualmente se cometen 4.5 millones de delitos por año en todo el país, sin embargo, sólo se denuncian 1.5 millones ante la autoridad competente, según encuestas del CISEN, ICESI y otros órganos ciudadanos.

De las denuncias que se convierten en averiguación previa, se consignan el 19 por ciento, pero sólo el 6 por ciento se consigna con detenido; se envían a la reserva o se determina el no ejercicio de la acción penal en el 42 por ciento; el 17 por ciento se queda en trámite y se declaran incompetencias en un 22 por ciento, principalmente por tratarse de menores de edad y otras causas; finalmente sólo el 4.5 por ciento termina con sentencia condenatoria, lo que equivaldría a que cada 300 delitos reales (100 denunciados y 200 sin denuncia) sólo se sanciona el 1.5 por ciento quedando impunes el otro 98.5 por ciento de los delitos.

Los delitos que son consignados sin detenido ante un juez, prácticamente se vuelven impunes, ya que actualmente existen miles de órdenes de aprehensión pendientes de ejecutar y miles que han prescrito, generando así la impunidad del delito.

Se cometen nueve faltas administrativas por cada delito y en éstas, no existe ni la reparación del daño ni el trabajo comunitario, existe tan sólo arrestos máximos de 36 horas y pago de multas que no exceden los 50 días de salario mínimo en promedio, y en muchos de los casos, tan sólo se realiza una amonestación al infractor por diversas causas, entre ellas por carecer de espacios para cumplimentar los arrestos. Existen 296 mil policías preventivos en todo el país y sus niveles de productividad son bajísimos.

El Sistema carcelario es deplorable, la sobrepoblación actual es del 28 por ciento, la gran mayoría de los internos por delitos del fuero común están reclusos por delitos patrimoniales menores de 8 mil pesos mientras que el costo de manutención de un interno excede los 40 mil pesos por año.

A pesar de los múltiples esfuerzos que se han hecho para renovar este sistema, los cambios no han avanzado a la velocidad que demanda una sociedad más participativa y democrática que también ha elevado su nivel de exigencia para que mejoren sus instituciones. Con una percepción más aguda, ahora evalúa la eficacia de éstas por los resultados que producen o los beneficios que de ellas recibe y, por lo tanto, está dispuesta a impulsar los cambios necesarios para que la vida pública se desenvuelva en una cultura de legalidad, honradez y transparencia.

Ha crecido dramáticamente la demanda de la sociedad de que los aparatos de prevención, procuración y administración de justicia y readaptación del sentenciado, cumplan con la tarea esencial de asegurar la vida humana, su integridad, su patrimonio y los espacios en los cuales la convivencia debe desarrollarse de manera ordenada y pacífica. Su exigencia es que se destierre para siempre la corrupción y la impunidad; se protejan los derechos humanos y se garantice un clima público de seguridad.

Uno de los ámbitos en donde esta exigencia es determinante, es en el de la justicia penal que siempre ha sido objeto de las más duras críticas por su tendencia a duplicar las funciones del Ministerio Público y el Juez. El particular se enfrenta así a un orden

complejo e indescifrable. La repetición de trámites y de pruebas, la exclusión de la víctima u ofendido como parte activa en la averiguación previa y en el proceso penal, su sometimiento a la arrogancia y la distancia del Ministerio Público o del Juez, y la creciente inseguridad pública por la ineficacia en la aplicación de la ley, no son ya circunstancias aceptables para un Estado democrático de derecho.

La complejidad del proceso penal ha conducido a la incertidumbre jurídica y a la permanente desconfianza de la sociedad frente a sus autoridades. Esta situación debe transformarse, porque no puede aceptarse que ninguna función estatal se perciba como una expresión autoritaria de poder, por lo contrario esas funciones deben desarrollarse como instrumento de servicio público. De aquí la importancia de actualizar el proceso penal y transformar el papel de las instituciones.

Es tiempo de privilegiar la justicia sobre la legalidad, lo que significa que además de una actuación apegada a la norma, al final del proceso lo que debe prevalecer como fin último de la acción de la autoridad es la reparación del daño sufrido por la víctima o el ofendido y la aplicación efectiva de las sanciones a quienes cometen un delito.

Instituciones tan nobles como el Ministerio Público que, fue creado para representar y proteger a la sociedad, deben actualizarse. Por eso las reformas constitucionales que se proponen sujetan sus funciones al proceso penal y, en consecuencia, a la vigilancia procesal del Juez, de la parte ofendida y del probable responsable bajo criterios de transparencia, eficiencia y equidad.

En efecto, en este proyecto, uno de los aspectos fundamentales es el de sujetar al Ministerio Público al proceso penal, y a los jueces a un procedimiento claro, eficaz y transparente para lograr así la ruptura del monopolio de la acción penal, devolviéndole a la víctima el derecho que nunca debió de haber perdido, de ir ante un Juez y denunciar o querrellarse, contando en el proceso con la participación del propio Ministerio Público, para que ahí realice sus tareas de autoridad, dar fe, obtener pruebas, a las que sólo la autoridad puede acceder, y para realizar todas sus funciones, ya sin la injusta tutoría obligatoria que hoy ejerce sobre las víctimas.

El argumento que justificaba el monopolio del Ministerio Público en materia penal, para evitar la venganza privada es inaceptable, ya que son los jueces, en esa materia y en todo el ámbito del derecho, quienes imparten la justicia sometiendo a las partes a su imperio.

La experiencia negativa en las tareas del Ministerio Público es abrumadora ya que la impunidad alcanza un escalofriante 98 por ciento. Según encuestas calificadas, cerca del 70 por ciento de los delitos ya no se denuncian por falta de confianza en esa institución y en sus funciones, y del 30 por ciento que sí se denuncian, el 90 por ciento no se consignan por alguna razón o falla, y del 10 por ciento que se consigna, sólo una mínima parte de los procesados obtiene sentencia condenatoria.

Lo justo es reconocerle a las víctimas del delito su calidad de parte en el procedimiento penal, para que tengan derecho a defenderse directamente, a través de un juicio oral, ejecutivo y compactado. En dicho juicio el Ministerio Público, dependiente de cada Procuraduría, debe representar a la sociedad, cumpliendo con las tareas de autoridad,

que no puede realizar un particular, pero ya sin el monopolio de la acción penal, que ha sido tan infructuoso e injusto para las víctimas.

Actualmente el ofendido no tiene recurso alguno, incluyendo el amparo, frente a las decisiones del Ministerio Público respecto a las diligencias que este último realiza dentro de la averiguación previa y los tiempos que se tome para ello, lo cual convierte a estas actuaciones administrativas en un procedimiento sin control ni recursos por parte del ofendido, que se halla en estado de indefensión.

Con la fusión de la averiguación al proceso que se desahogue ante el Juez con la participación del Ministerio Público, del ofendido y del probable responsable, van a reducirse considerablemente los tiempos procesales. Al mismo tiempo, merced a la naturaleza oral del proceso penal que se propone, el Juez quedará sometido a un mayor control y transparencia en el ejercicio de sus atribuciones reduciéndose el grado de discrecionalidad de sus decisiones.

En materia de delitos en flagrancia, la figura del Juez adquiere un perfil diferente. Sin necesidad de pasar por la averiguación previa cualquier persona podrá poner al transgresor de la ley a disposición del Juez competente. Con este procedimiento se eliminan impedimentos de carácter procesal y se alienta al ciudadano que conozca de un delito para que denuncie los hechos. Por lo tanto se sujetan las actividades de la policía judicial al control procesal tanto del Juez y el Ministerio Público como del ofendido y del probable responsable, para evitar que dejen de cumplirse órdenes de aprensión y de investigación.

Asimismo se dota a la policía preventiva de las facultades legales para investigar, prevenir los delitos y participar como parte acusadora en aquellos delitos que conozca y no exista denunciante.

De esta manera el combate al delito con eficiencia y prontitud va a ser posible gracias a una mayor participación y confianza de la sociedad.

El plazo de cuarenta y ocho horas que se concedía al Ministerio Público, ahora se amplía al Juez competente para que disponga de setenta y dos horas, término dentro del cual tendrá que ordenar la libertad del indiciado o decretar el auto de formal prisión. Este plazo podrá duplicarse de oficio o a petición de parte, sólo en los casos que la ley lo prevea. La reforma establece sanciones para quien cometa cualquier abuso, salvaguardando con ello los derechos humanos.

Actualmente en el amplio marco de garantías que consagra la Constitución dentro del proceso penal, tanto el inculpado como la víctima y el ofendido, pueden ejercer sus derechos. Pero no en igualdad de circunstancias, ya que la víctima no tiene el carácter de parte activa; además hay una insuficiencia tanto jurídica como procesal que dificultan la reparación del daño a la víctima u ofendido. Con esta reforma se reconoce y agrupan esos derechos en una integración estructuralmente favorable a la sociedad y al propio ofendido.

En este mismo plano compensador se otorga a la víctima u ofendido el carácter de parte activa en el juicio penal, con todos los derechos para denunciar directamente ante el

Juez, interponer los recursos procedentes y defender sus intereses y su causa durante todo el proceso.

Una de las novedades que introduce esta reforma es la relativa a la justicia de barandilla representada por los jueces de paz de cada localidad. Este cambio se va a llevar a cabo por medio de una reforma para atender delitos menores. El objetivo es que la impartición de la justicia inmediata por infracciones y delitos menores se sancione a través de la reparación del daño y con trabajo a favor de la comunidad o arresto.

Esta reforma tiene un carácter integral, ya que junto con las innovaciones a otros ordenamientos, se va a unificar en toda la República la justicia cívica y de paz con lo cual se van a distinguir las conductas delictivas de aquellas que pueden ser sancionadas mediante la justicia administrativa, pero en ambos casos, asegurando la reparación del daño como sanción primordial.

Se pretende que los jueces de este ramo cuenten con dispositivos legales para que, en ejercicio de sus funciones, atiendan de inmediato y en plazos perentorios, la comisión de delitos menores y asimismo, las infracciones que hoy están recogidas en diversos ordenamientos de policía y buen gobierno.

Esta facultad legislativa sería establecida para regular el procedimiento en las materias penal, de justicia cívica, penitenciaria y de menores infractores y, asimismo, para fijar las penas que deban imponerse en todo el territorio de la Federación. Conforme a un profundo espíritu federalista, se salvaguarda el principio de competencia territorial con la finalidad de que la aplicación de las leyes penales, corresponda a las autoridades federal o local, según sea el caso.

Finalmente, la reforma que se propone dirigida a homologar el ejercicio de la acción penal en todo el territorio nacional y con ello establecer un marco normativo sustantivo y procesal únicos, hace necesario por lo que toca a las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, eliminar aquellas relacionadas con la de legislar en esta materia.

En este contexto, procede manifestar que para lograr los propósitos enunciados se propone la reforma al artículo 16 constitucional en sus párrafos cuarto y quinto, en los cuales se incorpora la figura de juez competente para conocer los casos de flagrancia, una vez que la autoridad inmediata ponga a su disposición al indiciado. Por otra parte, esta reforma contempla en el párrafo sexto ampliar el plazo de que dispone la justicia de cuarenta y ocho a setenta y dos horas, para determinar la procedencia de la acción penal.

En este tenor, se modifica el artículo 20 constitucional en el apartado A, fracciones III y VI con el objeto de reivindicar los derechos de la víctima o del ofendido, haciéndolo parte en el procedimiento penal al igual que al Ministerio Público. También se modifica el apartado B, en las fracciones I, II y IV para consagrar el principio de igualdad procesal y fortalecer, sin duda, el respeto a los derechos humanos ya que a partir de esta reforma el Ministerio Público deberá fundar y motivar su negativa a desahogar cualquier diligencia ante el juez competente. Además la víctima y el ofendido, podrán actuar junto o separadamente del Ministerio Público para exigir la reparación del daño.

Conforme a este espíritu, en el artículo 21 se modifica el párrafo primero con la finalidad de establecer la obligatoriedad al Ministerio Público, ya sea por iniciativa propia o a petición de la víctima u ofendido de realizar las diligencias necesarias ante el juez competente para integrar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, y en apoyo del Ministerio Público la policía preventiva investigará, prevendrá los delitos y participará como parte acusadora en aquellos delitos que conozca y no exista denunciante conforme a las leyes que al efecto se expidan.

Asimismo, se determina que los jueces de paz de cada localidad tendrán competencia para la aplicación de sanciones por infracciones a la Ley de Justicia Cívica y de Paz o de Delitos Menores, mediante la reparación del daño, trabajo a favor de la comunidad y arresto. Dentro de este párrafo se establece la previsión de que aquellas conductas consideradas como faltas graves en el ordenamiento de Justicia Cívica y de Paz, competirá su aplicación a los jueces de paz o sus homólogos en los Municipios, Estados de la República y en el Distrito Federal, auxiliados por el Ministerio Público y la policía. Con lo anterior, se restablece la justicia de barandilla y con ello la cercanía entre los órganos encargados de administrar justicia y la sociedad.

La reforma constitucional que se propone también considera un cambio profundo a la tradición legislativa en el ámbito penal. Hasta hoy, en razón de su competencia los estados y la Federación regulan esta rama del Derecho, de tal forma que coexisten un Código Penal Federal y treinta y dos códigos penales estatales. Con esta diversidad legislativa, la delincuencia ha encontrado un campo propicio para evadir la justicia, amparada en la diferencia de tipos penales, sanciones y procedimientos, por lo que es inaplazable dotar al Congreso de la Unión de una nueva facultad para que regule hacia la homogeneización normativa en esta materia, con pleno respeto a la Soberanía de cada entidad federativa, para lo cual se propone la modificación de la fracción XXI del artículo 73.

Naturalmente, en el ámbito del Poder Judicial de la Federación, son aplicables las mismas reformas a la función del Ministerio Público y del Juez competente en cuanto a la compactación del proceso y a la participación conjunta de la víctima u ofendido del delito o su representante, por lo cual se propone la reforma del segundo párrafo del apartado A del artículo 102 y la reforma de la fracción V, incisos h) e i) del apartado C, Base Primera del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos.

A fin de sustentar la importancia de esta Reforma y en apoyo de la Iniciativa que se presenta, procede mencionar lo siguiente:

1. El objetivo fundamental de estas reformas es integrar en un sólo cuerpo legislativo armónico, sistemático y estructurado los cambios que necesita el orden penal vigente con el propósito de servir a la comunidad y enfrentar la delincuencia y la injusticia.
2. Todas las instituciones vinculadas a la prevención, procuración y administración de justicia y de readaptación social del sentenciado, tendrán que responder a estos cambios para lograr la confianza de la gente con respuestas y acciones eficaces para combatir la inseguridad y el delito.

3. La asunción por parte del Honorable Congreso de la Unión de nuevas facultades para legislar en materia penal, permitirán integrar en un solo frente común y en una misma unidad de propósitos, la lucha contra el delito por parte de las autoridades municipales, estatales y federales.

4. La República Federal sale fortalecida porque no hay detrimento de competencias, sino la concurrencia de ellas para hacer frente a un problema nacional que es la inseguridad pública.

5. Con la unificación de criterios sustantivos y adjetivos, podrá expedirse para toda la República un nuevo Código Penal Único y un nuevo Código de Procedimientos Penales también único, a fin de facilitar la coordinación de las autoridades en todo el territorio nacional, consolidando así un solo frente en la lucha contra la delincuencia, sin que se altere el ejercicio de la acción penal, según la competencia territorial.

En vista de las anteriores consideraciones, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta soberanía el siguiente:

Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 16 párrafos cuarto, quinto y sexto; 20 fracciones III y VI del apartado a) y fracciones I, II y IV del apartado b); se adicionan los párrafos segundo, tercero y cuarto del artículo 21; se reforma la fracción XXI y se le adiciona un segundo párrafo al artículo 73; se reforma el tercer párrafo del artículo 102 y la fracción V, incisos h) e i) del apartado c) Base Primera del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

TÍTULO PRIMERO

CAPITULO DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES

I

ARTÍCULO 16.

...

...

En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y está, con la misma prontitud, a la del **Juez competente**.

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, por razón de la hora, lugar o circunstancia, **el Juez competente** podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención **o decretar la libertad con las reservas de ley**, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

Ningún indiciado podrá ser retenido por **el Juez** por más **de setenta y dos horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o decretársele el auto de formal prisión**; este

plazo podrá duplicarse **de oficio o a petición de parte, en los casos en que la Ley lo prevea. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la Ley Penal.**

...

...

...

...

...

ARTÍCULO 20. ...

A. Del inculpado

I. a la II.

III. Se le hará saber en audiencia pública, y dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su **detención**, el nombre de su acusador y la naturaleza y causa de la acusación, a fin de que conozca bien el hecho punible que se le atribuye y pueda contestar el cargo, rindiendo su declaración preparatoria.

...

...

VI. Será juzgado en audiencia pública por **el juez competente.**

...

...

...

...

B. De la víctima o del ofendido

I. **Ser parte en el procedimiento penal al igual que el Ministerio Público**, recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y **la legislación penal vigente y**, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal;

II. A que **el Juez** le reciba todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, y a que se desahoguen las diligencias correspondientes.

Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de cualquier diligencia a su cargo, deberá fundar y motivar su negativa ante el Juez competente.

III. ...

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

...

V. ...

VI. ...

TÍTULO PRIMERO

CAPITULO DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES

I

ARTÍCULO 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato.

Corresponde al Ministerio Público, por iniciativa propia o a petición de la víctima u ofendido del delito o su representante, realizar las diligencias necesarias ante el Juez competente para la integración de los elementos del cuerpo del delito y la probable responsabilidad y continuar sus funciones ante dicho Juez competente. La Policía Preventiva investigará, prevendrá los delitos y participará como parte acusadora en aquellos delitos que conozca y no exista denunciante conforme a las leyes que al efecto se expidan.

Compete a los Jueces de Paz o sus homólogos, en los Municipios, en los Estados de la República y en el Distrito Federal, auxiliados por el Ministerio Público y la Policía el conocimiento y sanción de aquellas conductas que no constituyan delito y que sean consideradas como faltas graves en términos de las leyes de Justicia Cívica y de Paz, que al efecto se expidan.

La aplicación de sanciones por las infracciones a las **leyes de justicia cívica y de paz que se expidan**, podrán consistir en multa, **reparación del daño causado, trabajo a favor de la comunidad y arresto. Las sanciones pecuniarias que se impongan podrán sustituirse en caso de falta de pago mediante trabajo a favor de la comunidad o, en su caso, el arresto hasta por treinta y seis horas. En ningún caso el arresto administrativo podrá exceder del termino señalado en este párrafo.**

...

...

...

...

...

...

**SECCION
DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO.**

III

ARTÍCULO 73.- El Congreso tiene facultad:

I a XX

XXI.- Para legislar en las materias penal (sustantiva y procesal), penitenciaria y de menores infractores, establecer los delitos y faltas, así como fijar las penas que por ellos deban imponerse en todo el territorio de la Federación.

La aplicación de las leyes penales corresponde a la autoridad federal o local de acuerdo a su competencia.

...

**CAPITULO
DEL PODER JUDICIAL**

IV

ARTICULO 102.

...

Corresponde al Ministerio Público de la Federación, actuar de oficio o de manera conjunta con la víctima u ofendido del delito o su representante, ante el Juez, en las funciones de su competencia, realizar las diligencias necesarias para la integración del cuerpo del delito y la probable responsabilidad y continuar sus funciones, ante los Tribunales, en todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, **podrá** solicitar órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

ARTICULO 122

...

A ...

B ...

C...

Base Primera ...

I-IV...

V La Asamblea legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

a).- g).-...

h) Legislar en la materia civil; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;

i) Normar la protección civil, los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la salud y asistencia social; y la previsión social;

...

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor seis meses después de su publicación en el Diario oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Se derogan todas las disposiciones que se opongan a las reformas establecidas en el presente Decreto.

México,
a los 4 días del mes de noviembre del año 2003.

DF,

Diputados: Luis Maldonado Venegas (rúbrica), Jesús Martínez Álvarez, Jesús González Schmal (rúbrica), Juan Fernando Perdomo Bueno (rúbrica), Jaime Miguel Moreno Garavilla (rúbrica).

(Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y Derechos Humanos, y de Seguridad Pública. Noviembre 4 de 2003.)

INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR DIPUTADOS DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DE LOS PARTIDOS DE CONVERGENCIA, DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y DEL TRABAJO

Los suscritos diputados Javier González Garza, Alejandro Chanona Burguete y Ricardo Cantú Garza, Coordinadores de los Grupos Parlamentarios de los Partidos de la Revolución Democrática, Convergencia y del Trabajo; diputado Raymundo Cárdenas Hernández, Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales; y la diputada Layda Elena Sansores San Román, Secretaria de la Comisión de Gobernación de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que nos concede el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 55, fracción II, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a consideración de esta Asamblea la siguiente iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de juicios orales y debido proceso penal al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

Objetivos

La presente iniciativa tiene como objetivos fundamentales: Garantizar la vigencia en nuestro país del debido proceso en materia penal; Recuperar la confianza en la justicia penal y sus instituciones; Hacer más eficiente la persecución e investigación de los delitos y el trabajo de los tribunales penales; Asegurar la protección, asistencia y participación de las víctimas en el proceso penal.

Contexto

Desde sus orígenes, nuestra tradición constitucional reconoció avanzados principios para contener la potestad punitiva del Estado. Sin embargo, éstos nunca tuvieron una aplicación plena. El derecho de toda persona acusada penalmente de ser escuchada en audiencia pública, de manera expedita y por un juez imparcial, que se contempla en nuestra Constitución desde hace noventa años, nunca se instrumentó. Por el contrario, este derecho se fue desdibujando frente a hábitos que lo debilitaron por completo. El más nocivo de éstos fue la práctica de escriturar el proceso en gruesos expedientes, práctica que terminó por asumirse como si fuera una exigencia legal.

Pero la *escrituración* del proceso no es garantista. Ni las víctimas del delito ni los acusados la perciben como una manera justa de proceder. El expediente es un método de trabajo que se heredó de un sistema colonial autoritario, que, lejos de buscar un control ciudadano de la facultad punitiva del Estado, concebía el proceso penal como un trámite sobre el cual la autoridad política era quien debía ejercer su dominio. De ahí surgió la necesidad de operar a través de registros escritos. Pero, en su diseño y finalidad, esta manera de proceder es incompatible con la transparencia y la justicia.

Sabemos que en nuestro país las personas son "juzgadas" en medio del ruido de impresoras y máquinas de escribir, por funcionarios enfocados en la producción e intercambio de legajos. La estadística disponible consistentemente indica que ocho de cada diez acusados nunca ven a los jueces y que, incluso, los secretarios mecanógrafos tienen mayor participación que ellos en el proceso.

Los ciudadanos comunes nunca han aceptado esta visión del proceso penal. Cualquier persona exige intuitivamente que frente a la pretensión del Estado de acusarlo penalmente, su derecho más natural consistiría en tener un juicio justo, es decir: en ser llevado ante un decisor imparcial, que se exhiban públicamente las pruebas y que se le permita cuestionarlas oralmente frente al juzgador. Cualquier víctima de un delito exige exactamente lo mismo. De hecho, que a la gente común le importa ser activamente escuchada por quien ha de tomar una decisión que le afecta, es una cuestión contundentemente resuelta por las ciencias sociales, como pocas. Los estudios en el ámbito de la psicología social confirman la importancia de la oralidad y su relación con la confianza, sin importar barreras culturales ni idiomas. No obstante, ese derecho se ha negado a los mexicanos. Y por eso, nuestras instituciones han caído en la desconfianza. El más claro indicador es que ya sólo 23% de las víctimas denuncian los delitos.

El contenido principal del debido proceso, atendiendo a esa intuición del ciudadano común, consiste en colocar a la audiencia oral como el espacio idóneo para que los jueces reciban información y tomen decisiones. Su propósito es instalar un control ciudadano y jurisdiccional sobre la actuación del poder punitivo del Estado, abriendo frente al ejercicio de ese poder una ventana que permita vigilarlo, impidiendo abusos puedan injustamente inclinar la balanza en contra de las legítimas pretensiones de la víctima o del acusado. Por eso, su mecánica rechaza tajantemente la práctica de que el juzgador escuche, en privado, alegaciones unilaterales, fuera del contexto de la audiencia.

De la efectividad con que se haga valer este método de control depende la confianza en las instituciones. Sin esa confianza, no fluye la información por parte de las víctimas de un delito, a las Policías y Ministerios Públicos. Sin información, no puede auténticamente contenerse el incremento en la criminalidad que se ha observado en las últimas décadas.

Los países que han logrado avances sustanciales en el combate al crimen demuestran que nada se avanza mediante la legalización de la injusticia. Nuestro país, como bien han dicho los críticos del proceso penal actual, no necesita delincuentes institucionalizados persiguiendo a delincuentes organizados. Lo que necesita es poder abandonar métodos del pasado para ponerse en condiciones de convocar inteligencia policial, energías técnicas y capacidad de investigación avanzada, a la tarea de investigar delitos. Pero sobre todo, necesitamos instituciones sensibles a las víctimas del delito. Hoy, la imagen pública de nuestras policías y Ministerios Públicos permanece debilitada por la corrupción y por métodos que destruyen la confianza de la ciudadanía. Debemos repudiar reglas y prácticas que lastiman la reputación y credibilidad de las instituciones.

Los datos estadísticos son contundentes acerca del cambio de dirección necesario. Nos dicen que hay pocos derechos, que hay poca confianza en las instituciones y que hay poca efectividad en el abatimiento de la criminalidad. Es urgente que se hagan efectivas

en nuestro país las garantías de un proceso justo, imparcial, expedito y oral. Asumir este cambio es una gran decisión política. Lograr el cambio requiere impulsar las nuevas ideas mediante la unión y el compromiso inquebrantable, de largo plazo, de todos los partidos políticos.

Antecedentes de la presente iniciativa

Los que suscribimos esta iniciativa nos sumamos a los esfuerzos de aquellos que nos han antecedido con propuestas en la materia. La propuesta de los miembros de la Red Nacional a favor de los Juicios Orales y del Debido Proceso Legal, integrada por varias organizaciones académicas y de la sociedad civil, que recientemente fue presentada formalmente como iniciativa de ley, es un esfuerzo al que nos debemos sumar.

Cabe señalar que en la Cámara de Diputados existen importantes antecedentes en esta materia. Basta mencionar la iniciativa integral de reformas al sistema judicial y penal de México presentada por el Diputado Federal en la LIX Legislatura, Luis Maldonado Venegas, del Grupo Parlamentario de Convergencia; la iniciativa que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear el sistema penal acusatorio en el país, presentada por el ex Ministro y Diputado Federal en la misma Legislatura Miguelángel García Domínguez, del Grupo Parlamentario del PRD.

Esta propuesta recoge importantes aportaciones que hiciera el diputado César Camacho Quiroz, Presidente de la Comisión de Justicia, en coordinación con expertos de la citada Red. Adicionalmente se incorporaron las observaciones del prestigioso ex Ministro, Juventino Castro y Castro y de la Dirección de Apoyo a Comisiones de la Dirección de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados.

Todas estas modificaciones se estudiaron teniendo en cuenta su congruencia con los tratados internacionales de derechos humanos, incluyendo las Convenciones Europea e Interamericana de Derechos Humanos, a fin de poner el orden jurídico mexicano en sintonía con el orden jurídico internacional.

Asimismo, sensibles a la iniciativa que recientemente entregó el Presidente de la República al Senado, con fecha 9 de marzo de 2007, en relación con el combate a la delincuencia organizada y que formula planteamientos diferentes a los de la Red, emprendimos la tarea de revisar las ideas de la iniciativa presidencial. De este modo, hemos buscado integrar armónicamente las legítimas preocupaciones del titular del Ejecutivo, con la propuesta de la Red en mención.

Sistema acusatorio y oralidad: volver a los orígenes constitucionales

Esta iniciativa, junto con los antecedentes ya referidos, constituye un regreso a nuestros orígenes constitucionales. En efecto, a pesar de que la Constitución mexicana de 1917 es de carácter acusatorio –es decir, una que concebía al proceso como un sistema de juicios orales y audiencias públicas– las prácticas que prevalecieron en los años subsiguientes al triunfo de la Revolución consolidaron en la legislación ordinaria un proceso de carácter mixto, de corte inquisitivo. En el proceso netamente inquisitivo, la persecución penal la iniciaba un inquisidor oficiosa y unilateralmente, mediante la

"construcción" de un caso a través de registros escritos, incluyendo su "solución", sin intervención de un defensor.

En Europa, el proceso de carácter mixto constituyó una fase de transición entre el proceso de corte inquisitivo—que prevaleció desde las postrimerías del Imperio Romano, durante toda la edad media y hasta las revoluciones americana y francesa del siglo XVIII— y el proceso de carácter acusatorio.

El proceso de carácter mixto se conoció por primera vez con la promulgación del *Código de enjuiciamiento criminal* francés de 1808. Éste quería corregir el desequilibrio de poder entre las partes. Se intentó lograr esto mediante la división del proceso en diversas fases.

La idea subyacente al diseño procesal de tipo mixto quiso que la investigación del delito —sumario o averiguación previa— conservara todos los rasgos del proceso inquisitivo y que sólo ya en la fase de enjuiciamiento, el proceso asumiera rasgos marcadamente acusatorios. Desde una perspectiva ideológica el diseño era aparentemente viable; sin embargo, su puesta en práctica pronto demostró que no funcionaba: la decisión del caso era predecible y la suerte del imputado estaba echada desde que el órgano de acusación concluía su investigación. El enorme peso conferido a la investigación del ministerio público, o juez de instrucción, volvía superfluo al juicio.

Por eso, este proceso mixto fue transicional en la Europa continental y simplemente marcó la entrada a la modernidad procesal, es decir, a la fuerza del proceso acusatorio. En contraste, en los países de América Latina, el sistema procesal mixto sobrevivió hasta tiempos recientes, particularmente por la utilidad que representó para la consolidación de poderes autoritarios.

En México, al igual que en los sistemas mixtos, las actividades del acusador gozan de una presunción de veracidad y los datos recabados tienen el estatus de prueba virtualmente plena. La averiguación previa integrada por el Ministerio Público rara vez puede ser desvirtuada en sede jurisdiccional por la defensa; de ahí que esa práctica instala en los hechos una presunción de culpabilidad, en lugar de una presunción de inocencia. La consecuencia más grave de esto, más allá de las injusticias perpetradas a personas concretas, es que se han atrofiado las capacidades de investigación del Ministerio Público. Muy poco le interesa al Ministerio Público investigar profesionalmente los casos cuando tiene la posibilidad de integrar unilateralmente un expediente cuyos datos se presumirán ciertos y prosperarán sin ser efectivamente debatidos. Además, como el Ministerio Público realiza sus actuaciones por escrito, esto limita toda posibilidad de control respecto de la calidad de la información, pues los juzgadores la asumen como cierta.

Y de hecho, la investigación empírica disponible nos confirma que, en efecto, las sentencias de los jueces penales, en sus contenidos prácticamente calcan el contenido de las averiguaciones previas. En estas condiciones no necesita el Ministerio Público procurar una investigación profesional que después pudiera resistir un efectivo debate en el juicio, pues no habrá tal. Aún con una investigación débil, el Ministerio Público obtendrá una sentencia condenatoria en nueve de cada diez casos. Así, no tenemos en nuestro país un juicio, sino una simulación de juicio.

Afortunadamente, el proceso de democratización de América Latina ha influido notablemente en la forma en que ha evolucionado el sistema procesal penal. La mayoría de los países de la región cuenta ya con sistemas procesales de carácter acusatorio, los cuales son acordes con los requerimientos de las sociedades democráticas. El éxito de los mismos, ciertamente, ha sido desigual en los distintos países, sin embargo, la orientación desde un punto de vista político es la idónea.

Son diversas las ventajas que trae aparejadas el proceso de carácter acusatorio. Sus principios de operación –publicidad, contradicción, concentración, continuidad, inmediación, así como el de imparcialidad, que se cristaliza con la separación entre juez y acusación– permiten que los ciudadanos cuenten con una garantía de debido proceso que hace posible salvaguardar el derecho a la presunción de inocencia.

Para las víctimas, además, el sistema acusatorio promueve una mayor eficacia y flexibilidad en la persecución de los delitos. En efecto, un proceso de corte acusatorio presupone que la investigación de los delitos no está formalizada. Por tanto, ya no es necesario que el Ministerio Público vaya generando un expediente de la investigación –averiguación previa– con densas formalidades similares a las que luego se practican en los expedientes judiciales. Al eliminar ese lastre y exigir al Ministerio Público simplemente que conserve los registros necesarios para que terceros puedan verificar la calidad de su actuación, el acusador penal puede operar con agilidad y eficiencia. Por lo tanto, ya no tendrá el Ministerio Público que elaborar—como ocurre en el modelo mixto—un expediente de averiguación previa.

Por estos motivos, el sistema acusatorio desformaliza la actividad de investigación. Ya no constituye un procedimiento cuasi-jurisdiccional que prefigura la sentencia del juez. Pero sí representa, en cambio, un instrumento de trabajo flexible a partir del cual los fiscales se coordinarán ágilmente con la policía, para ir obteniendo las piezas del caso que habrán de litigar.

Finalmente, cabe señalar que, por sus características, un proceso acusatorio permite adoptar más ágilmente todas las medidas recomendadas por la *Convención Internacional para el combate a la Delincuencia Organizada Transnacional*, también conocida como *Convención de Palermo*, entre otras medidas se citan: las entregas vigiladas, la ampliación de los plazos de prescripción, la inmunidad de informantes que conduzcan a la captura, procesamiento y condena de quienes ocupen puestos de administración o dirección de este tipo de organizaciones criminales, y medidas para la efectiva protección de las víctimas. Por tanto, otra gran ventaja del sistema acusatorio es que permite la adopción aún más ágil de estas medidas, con mayor efectividad y menos riesgos, que el sistema inquisitivo mixto vigente.

Oralidad

El juicio oral, es decir, emplear el método de la audiencia para decidir la culpabilidad o inocencia del acusado, es sólo una de las características del nuevo proceso penal. En realidad, éste representa sólo una de las múltiples aplicaciones de un sistema de audiencias. Al analizar la experiencia de varios países de América Latina en materia de procedimiento oral, se observa que las limitaciones de las reformas en muchos de ellos provienen de no haber extendido los principios de oralidad y de contradicción a las etapas previas al juicio oral. El así hacerlo implica introducir elementos de transparencia

y rapidez en la toma de decisiones desde muy temprano en los procesos. En los sistemas que con mayor efectividad usan la audiencia oral, los jueces pueden utilizar la audiencia para, por ejemplo:

Controlar la calidad de la detención de las personas, a tan sólo 24 horas después de ocurrida su detención;

Dictar medidas para la protección de evidencias y víctimas;

Resolver ágilmente sobre la prisión preventiva y revisar periódicamente la medida;

Verificar la legitimidad de las pruebas;

Escuchar y resolver (de manera privada) sobre solicitudes de órdenes de aprehensión y de intervención de comunicaciones;

Terminar anticipadamente el proceso, sin necesidad de ir a juicio oral, y

Administrar el proceso, adaptando los plazos a las necesidades propias de cada juicio, haciéndolo más rápido y menos costoso.

Otra de las ventajas de la metodología de audiencias consiste en reducir el riesgo del error judicial, pues su efecto inmediato es elevar la calidad de la información sobre la base de la cual los jueces toman todas estas decisiones, brindándoles a éstos mejores elementos para decidir. En cambio, en el sistema vigente, la información proviene generalmente de sólo una de las partes, sin que la otra parte pueda participar significativamente para controlar la calidad y veracidad de la información que aporta el otro. En cambio, en un sistema de audiencias, la información que aporta una parte, siempre puede ser debatida por la otra, para en su caso hacerle ver al juez las inconsistencias de la misma. Además, la participación del público impide que el juzgador resuelva algo claramente contrario a lo que el público ve y entiende.

Finalmente, el sistema de audiencias permite a los jueces decidir con la información que se recibe personal y directamente de su fuente. En cambio, hoy en día, los juzgadores deciden sobre la base de información no verificable que proviene incluso de fuentes anónimas, de segunda o tercera mano.

Justificación de los cambios

A continuación se precisa el sentido de los cambios más relevantes respecto de cada uno de los preceptos modificados:

Artículo 16

Es fundamental que cuando una persona es detenida por las autoridades, sea conducida sin demora ante juez para que éste verifique cómo fue tratada, en presencia del fiscal y del defensor. Hoy en día, lo que ocurre es que una persona es conducida a los separos de los Ministerios Públicos, en donde permanece detenida hasta 48 horas, expuesta a malos tratos que, según la estadística disponible, ocurren en 33% de los casos. Después, cualquier detenido en México será llevado a un reclusorio, y presentado ante los secretarios de un juez, hasta cinco días después de la detención.

Los países de América Latina, que han establecido con mayor éxito reformas al proceso penal, prohibieron que haya personas detenidas en el Ministerio Público. También han optado por conducir a las personas detenidas a una audiencia de control de detención dentro de un plazo de 24 horas. Por esta razón, proponemos que las personas que sean detenidas no puedan ser custodiadas por quien tenga a su cargo la persecución penal, y, enseguida, que el primer punto de contacto entre detenidos y jueces tenga lugar como máximo hasta 24 horas después de la detención, en la denominada "audiencia de control de la detención". Esta audiencia sería el punto de revisión más frecuente e importante para controlar la actividad inicial de la Policía y Ministerios Públicos.

En México, las audiencias que más se parecen a aquéllas, las denominadas de "declaración preparatoria" son meros formalismos que tienen lugar hasta cinco días después de que una persona es detenida. Estos encuentros, por sus características, nunca ponen al acusado en condiciones de expresar cómo fue tratado por las autoridades o de enterarse con claridad de sus derechos. Considerando que la mayoría de los delitos que llegan a esta etapa son hurtos menores, resulta fundamental que, para recuperar la confianza ciudadana, en nuestro país ese primer contacto con los jueces ocurra a la brevedad y que entregue una imagen de calidad y profesionalismo en el trato.

Además de las audiencias de control de la detención, se introducen elementos de oralidad más allá de la etapa de juicio para que el Ministerio Público pueda responder al fenómeno delictivo con más agilidad. Específicamente, podrá el Ministerio Público solicitar oralmente órdenes de aprehensión ante juez en audiencias secretas y obtener una respuesta inmediata por parte de los jueces; lo mismo podrá hacerse respecto de la intervención de comunicaciones y otros instrumentos de investigación que requieren autorización judicial, conforme al texto vigente. Hoy en día sólo el ministerio público federal puede solicitar la intervención de comunicaciones privadas, y tanto para resolver sobre éstas como sobre las órdenes de aprehensión pesan una gran cantidad de requisitos y plazos.

Artículo 17

Además de los componentes relativos a la oralidad, la propuesta comprende una serie de elementos que permiten incrementar la eficiencia y la racionalidad en la aplicación de recursos públicos para la persecución de delitos, a través del establecimiento de los siguientes elementos:

Principio de oportunidad (Archivo provisional –confiriendo al Ministerio Público la facultad de no iniciar la investigación– o de detenerla una vez iniciada);

Mecanismos de simplificación procesal (Juicio inmediato –en la audiencia de control de la detención; y procedimientos simplificados– aspectos que no era necesario mencionar explícitamente en el 17); y

Resolución alternativa de conflictos (Suspensión condicional del procedimiento y acuerdos reparatorios)

Todas estas medidas se justifican sobre la base de que en nuestro país, hoy en día, empleamos la gran mayoría de los recursos públicos en persecuciones penales extensas,

costosas, y de muy cuestionable interés para la seguridad pública. La gran mayoría de las personas que componen la población penitenciaria cometió hurtos menores, no violentos; sin embargo, en procesar esta clase de delitos se gastaron miles de pesos y su duración—que normalmente consume alrededor de 100 días—contrasta con la celeridad con que este tipo de asuntos se despachan en países como, por ejemplo, Chile, que resuelve este tipo de casos en la misma audiencia de control de la detención, a escasas 24 horas del arresto, en un encuentro que concluye con una sentencia al cabo de 15 minutos.

El Ministerio Público podrá ahorrar dinero público al evitar un gran número de persecuciones penales innecesarias, sea por que hay débiles posibilidades de un litigio exitoso, o porque se trate de asuntos de escaso interés para la seguridad pública; en resumen, estos ingredientes crean múltiples vías para descongestionar al Ministerio Público y emplear los recursos racionalmente.

Artículo 19

De la misma manera en que proponemos utilizar la audiencia para controlar la legalidad de la detención de cualquier persona, consideramos que es indispensable que ese mismo método de trabajo se emplee para tomar decisiones respecto de las medidas cautelares y la prisión preventiva. Hasta el día de hoy, en nuestro país opera un esquema constitucional que presupone que un legislador puede tener más sensibilidad que un juez para tomar decisiones al respecto. Si el delito es legislativamente catalogado como "grave", la persona habrá de permanecer en prisión preventiva. En términos prácticos, este sistema se ha traducido en que los legisladores locales han incrementado la cantidad de delitos definidos como "graves". La consecuencia es que la población penitenciaria se ha multiplicado en todo el país, sin que la mayoría de los internos sean el tipo de delincuentes que son relevantes para la seguridad pública, y además, incrementando los costos sociales de la prisión, pues la cárcel es la alternativa económicamente más costosa que podría ponerse en práctica. En efecto:

En México, alimentar, custodiar y albergar cada prisionero cuesta al contribuyente aproximadamente \$61,000 pesos al año (\$167 pesos por día). Según INEGI, hay 90,000 personas presas preventivamente. Esta población cuesta al erario \$15 millones de pesos diarios, 5.5 billones de pesos al año. Este monto se vería mejor empleado en programas sociales y de prevención del delito.

La prisión preventiva tiene costos adicionales: los reclusos vuelven a sus hogares con menos salud, poca confianza en sí mismos, y menos posibilidades de llevar una vida normal. La experiencia de la cárcel genera un estigma social que reduce sus posibilidades de desarrollo posterior y priva a los acusados de saludables contactos con amigos y parientes, al tiempo que los expone a las experiencias de otros reclusos que les enseñan maneras de delinquir.

El incremento sostenido en la población penitenciaria genera un descontrol y diluye las posibilidades de la cárcel como medida de tratamiento. Las tasas de reincidencia (cantidad de personas reclusas que en el futuro vuelven a delinquir) son la mejor manera de medir la efectividad de la cárcel. En México,

desafortunadamente las autoridades no generan ni publican esta información de manera sistemática, para todo el país.

Es importante considerar experiencias de éxito al explorar alternativas a la prisión preventiva. En Nuevo León, un programa de supervisión de fianzas ha demostrado su superioridad respecto de la cárcel: es más barato y efectivo que aquella. Por ejemplo, 98% de los acusados supervisados por la organización "RENACE" completaron su proceso a tiempo. Sólo 2% de los que participaron en el programa reincidieron en algún delito en los siguientes dos años. Esto contrasta fuertemente con una tasa de reincidencia del 31% de quienes fueron encarcelados.

Además, uno de los efectos más perversos del abuso generalizado de la prisión preventiva, que se ha demostrado estadísticamente y que conviene aquí exponer, es que destruye los incentivos naturales que tendrían los participantes en el proceso penal. La prisión preventiva se traduce en que el órgano acusador obtiene el encarcelamiento de la persona acusada, desde los primeros minutos del proceso, sin que haya sentencia ni pronunciamiento judicial sobre su culpabilidad. Esto confunde a la opinión pública, y dificulta la tarea de los jueces, produciendo una distorsión en los incentivos deseables. La imparcialidad de los jueces se ve afectada porque quien juzga no quisiera posteriormente tener que reconocer que tuvo preso a un inocente: preferirá condenarlo. En cambio, la parte acusadora, que normalmente tendría que investigar exhaustivamente un delito para obtener una respuesta punitiva, tiene menos razones para profundizar en su investigación, pues el resultado máximo que podría obtener para el imputado—la cárcel—ya ha sido obtenido. Así, quien debe juzgar imparcialmente es menos imparcial, y quien debe investigar exhaustivamente, hará menos investigación. En consecuencia, el efecto neto de la prisión preventiva es incrementar los riesgos de error judicial ya que, como hubo menos investigación y menos imparcialidad, aún si la persona es condenada, hay menos certeza de que ésta es quien efectivamente cometió el delito. Con todo ello, como sociedad estamos en una situación más precaria, pues como contribuyentes pagamos tanto los costos de la prisión, cuanto los costos de la inseguridad.

Reconociendo esta problemática, algunos tratados internacionales en la materia entregan sendos criterios para limitar el uso de la prisión preventiva a las situaciones que sea indispensable. Entre otros tratados cabe señalar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (el Pacto) y la Convención Americana de Derechos Humanos.

A pesar de esto, y no obstante que nuestro país ha suscrito estos tratados, nuestro orden jurídico los contraviene ya desde el texto constitucional. En efecto, el criterio para la aplicación de la prisión preventiva que establece la fracción I, Apartado A del artículo 20 de la Constitución, contradice los compromisos internacionales en la materia, desnaturalizando por completo esta medida cautelar y convirtiéndola en una pena sin juicio.

De lo dispuesto en los artículos 14 de la Constitución Mexicana, 9,3 y 14.2 del Pacto, 8.2 de la Convención Interamericana, así como de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y las recomendaciones e interpretaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se desprenden los siguientes principios respecto a la prisión preventiva y su aplicación:

a) **Requisitos de procedencia.** La prisión preventiva sólo puede aplicarse sobre la base de que el Estado pretende ejercer la acción penal; por lo tanto, para prosperar, tal solicitud plantea como condición necesaria, mas no suficiente, que el Estado haya aportado la existencia de indicios suficientes y confiables, mismos que, de ser comprobados, conducirían a una condena.

b) **Finalidad cautelar.** La prisión preventiva únicamente puede usarse para prevenir o cautelar ciertos riesgos que de actualizarse impedirían o dificultarían el juzgar a una persona que en definitiva, ha sido acusada y será perseguida penalmente. Entre otras finalidades se prevé proteger el desarrollo de la investigación de los hechos punibles o eliminar el riesgo de que se vean afectadas la integridad física o la vida de víctimas o testigos. En definitiva la prisión preventiva no es una alternativa para sancionar la posibilidad de una conducta delictivas que no han sido plenamente comprobadas; emplearla así, como se hace hoy, en términos prácticos, en México, no representa ningún beneficio social.

Así, por ejemplo, lo ha establecido la Corte Interamericana en la sentencia del caso Suárez Roser vs. Ecuador, que a la letra dice:

"77. Esta Corte estima que en el principio de presunción de inocencia subyace el propósito de las garantías judiciales, al afirmar la idea de que una persona es inocente hasta que su culpabilidad sea demostrada. De lo dispuesto en el artículo 8.2 de la Convención se deriva la obligación estatal de no restringir la libertad del detenido más allá de los límites estrictamente necesarios para asegurar que no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones y que no eludirá la acción de la justicia, pues la prisión preventiva es una medida cautelar, no punitiva. Este concepto está expresado en múltiples instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos y, entre otros, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que dispone que la prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general (art. 9.3). ..."

c) **Excepcionalidad.** La prisión preventiva debe tener un carácter excepcional. Por lo tanto, tan drástica medida debe sólo aplicarse cuando no existan otras medidas cautelares menos gravosas con las que se puedan prevenir los riesgos ya mencionados.

d) **Proporcionalidad.** La aplicación de la prisión preventiva debe ser proporcional; es decir ser concordante con la severidad de la pena posible que pudiera imponerse, de llegar a probarse la acusación.

e) **Provisionalidad.** La prisión preventiva debe tener no sólo plazos legales máximos de duración, sino plazos intermedios en que las partes se sometan al juez para considerar si las bases que condujeron a adoptar la medida, se siguen sosteniendo en el tiempo.

La fracción I, Apartado A del Artículo 20 de nuestra Carta Magna, contraviene estos principios porque en lugar de entregar criterios a los jueces para que éstos consideren si deben aplicar la prisión preventiva, sustrae ésta del ámbito de decisión de los jueces. En consecuencia, aplicar la prisión preventiva depende de si el delito imputado es considerado grave o no, o sea, de si éste es genérica y abstractamente calificado como inexcusable por el legislador secundario. Tratándose de cualquier delito al que el legislador secundario le confiera el adjetivo de "grave", la prisión preventiva procede automáticamente. En consecuencia, nuestro marco constitucional vigente viola el

derecho internacional porque la prisión preventiva procede en función de la clasificación jurídica del delito, y no en función ni de la satisfacción de requisitos de procedencia ni en función de alguna finalidad cautelar.

Por otra parte, en nuestra Constitución no se establece limitante alguna para que el legislador califique un delito como grave y, por tanto, determine que el mismo implica prisión preventiva automática. Todo esto ha tenido por consecuencia que la prisión preventiva, la más costosa de las medidas cautelares, se aplique de manera indiscriminada. De hecho, la prisión preventiva se aplica a la gran mayoría de los inculcados, sea porque cada vez son es mayor el número de delitos calificados como graves por el legislador federal o estatal, o debido a que la gran mayoría de los inculcados carecen de recursos para cubrir la garantía que el juez les exige para poder obtener su libertad "provisional".

Los principios de proporcionalidad y duración máxima de la prisión preventiva tampoco son contemplados en el texto constitucional, ni expresa, ni implícitamente.

La consecuencia más perversa de esto es que, debido a la magnitud del uso de esta medida, inducimos a que el proceso penal en nuestro país opere con amplios márgenes de error que de ninguna manera son armónicos con los niveles de seguridad pública que hoy exige la ciudadanía, ni con el desempeño que se desea de las instituciones.

A fin de superar todas estas contradicciones entre la Constitución General de la República y los tratados internacionales reconocidos por el país, se proponen diversos cambios al artículo 19 Constitucional, para regular en él todo lo relativo a las medidas cautelares; y se propone, en el artículo 20 de la Constitución, Apartado A, solo contemplar el resto de los derechos que tienen que ver con garantizar un proceso justo.

En primer lugar, se propone hablar de medidas cautelares, a fin de que quede muy claro el sentido no sólo de la prisión preventiva, sino de toda medida restrictiva de derechos aplicada al inculcado antes de dictarle sentencia: cabe reiterar que entre sus fines se cuenta garantizar la comparecencia en juicio, o la integridad de la víctima. Pero con ello también se busca abrir la posibilidad de que el legislador secundario establezca diversos tipos de medidas cautelares alternativas a la prisión preventiva y no se limite a establecer la caución como única medida.

En segundo término, se establece que las medidas cautelares que se apliquen al imputado deben ser sólo las "indispensables" para asegurar la comparecencia a juicio del imputado, el desarrollo de la investigación y proteger a la víctima, a los testigos y a la comunidad. De esta forma se adopta el criterio para la aplicación de las medidas cautelares (no sólo la prisión preventiva) indicado por la Corte Interamericana en la sentencia arriba citada, y además, se establece que este tipo de medidas deben ser proporcionales (sólo las indispensables) al riesgo que se busca evitar o cautelar.

Finalmente, se considera necesario también establecer un presupuesto material o de fondo para su procedencia: la probable existencia del hecho delictivo y la responsabilidad del imputado. La prisión preventiva implica una restricción de derechos muy severa. Por ese motivo, el Ministerio Público debe quedar obligado a presentar ante juez indicios creíbles y suficientes, que, de ser comprobados, llevarían a un tribunal a la convicción de que se cometió un hecho delictivo y que el imputado ha participado en el

mismo. En definitiva, para que un juez pueda autorizar al Estado a restringir derechos de una persona, al menos debe exigirle que demuestre tiene un caso penal plausible en su contra.

Sin embargo, el estándar no debe ser tan alto que las medidas cautelares se vuelvan inaplicables o bien, que su imposición requiera de análisis muy profundos de parte del juez de tal manera que en la práctica sólo puedan ser aplicadas tardíamente, cuando ya el riesgo que se pretende cautelar se puede ya haber actualizado. Por ende, debe reducirse ese estándar a un grado de probabilidad y confiabilidad respecto de los indicios de prueba sobre la existencia, tanto del hecho delictivo, como de la responsabilidad del imputado. Además, la redacción propuesta busca evitar que el juez tenga que hacer una valoración extensa de antecedentes o prueba. El trabajo de justificación que se le exige a un juez versar sobre los criterios para aplicación de la medida. Se trata de un análisis legal enteramente distinto del que correspondería a una sentencia.

Finalmente, se podrá apreciar que el requisito de fondo sobre la acreditación del hecho delictivo y responsabilidad probables desaparecen como condición para procesar a una persona: solamente tienen lugar, junto con los relativos a los riesgos, como criterios de decisión para la imposición de medidas cautelares. Consideramos que el proceso penal en sí mismo considerado, no restringe derechos. En contraste, la aplicación de las medidas cautelares sí los restringe. Por tanto, si en un caso concreto el Ministerio Público no solicita medida cautelar alguna en contra del imputado, no existe razón para exigir que satisfaga ese requisito de fondo relativo la probable existencia del hecho y de la responsabilidad.

En el párrafo segundo se propone establecer expresamente el principio de excepcionalidad de la prisión preventiva y contemplarle como una medida de *ultima ratio*. Asimismo, en el párrafo tercero se establecen dos años como plazo máximo de duración de la prisión preventiva, sin perjuicio de los plazos intermedios que habrá de disponer tras escuchar a las partes. Este plazo máximo y las consecuencias que trae aparejadas también evitarán que se aplique en la práctica la prisión preventiva como pena anticipada e introducen un deseable incentivo para que las autoridades impartan justicia en tales plazos.

Artículo 20

El artículo 20 constitucional debe ser completamente modificado para incorporar en la Constitución las bases del debido proceso legal y el mandato claro para crear juicios orales en México, tanto en el ámbito federal como local. Para tal efecto se propone un primer párrafo en que se enuncian las características generales de las audiencias, que son el componente que viene a sustituir al expediente escrito como método de trabajo. Tales audiencias operarán sobre la base de la publicidad y la oralidad; permitirán el debate entre las partes, y operarán bajo los principios de libertad probatoria, continuidad, inmediación e imparcialidad.

Según se desprende de las referencias previas al sistema acusatorio y oral, la justicia penal –y las importantes consecuencias que el mismo tiene para las personas y para la sociedad– exige como condición de legitimidad democrática que el Estado asuma la

carga de probar los hechos que acrediten la responsabilidad penal de las personas, es decir, que tenga un carácter acusatorio.

A pesar de que algunos autores identifican lo acusatorio con lo adversarial, es menester incluir esta última característica, en tanto que la misma impone al proceso el sentido de una contienda en la que las partes actúan sometidas a la jurisdicción en igualdad de condiciones para demostrar sus pretensiones. El juez sólo puede verificar los hechos imputados a una persona cuando éstos resisten la crítica de una defensa que cuenta con los medios para desvirtuarlos; la imparcialidad judicial no puede ejercerse cuando se resuelve una contienda en la que una de las partes goza de ventajas.

La oralidad implica, como regla general, que las pretensiones, argumentaciones y pruebas en el desarrollo del proceso se deben plantear, introducir y desahogar en forma verbal, sin lectura de documentos, ante el juez o tribunal.

Dada la importancia de estos principios para establecer el andamiaje del proceso penal es preciso explicitar que su operación, en términos generales, constituye la base para la operación efectiva de un sistema de auténticas audiencias:

a) **Libertad probatoria.** Las pruebas serán apreciadas de acuerdo con el grado de convicción que produzcan ante los jueces con apego a las reglas de la sana crítica. La investigación debe, por tanto, centrarse en la idoneidad de la prueba para convencer, no en la satisfacción de formalismos.

b) **Publicidad.** Todas las actuaciones serán, por principio general, públicas, con las excepciones que se establecen exclusivamente para proteger la integridad física o psicológica de las personas que deban participar en las audiencias, o cuando se ponga en riesgo la revelación indebida de datos legalmente protegidos.

c) **Contradicción.** Las partes podrán debatir los hechos y argumentos jurídicos, normativos, jurisprudenciales de la contraparte y controvertir cualquier medio de prueba, para lo cual podrán hacer comparecer, interrogar o, en su caso, conainterrogar, a los testigos y peritos pertinentes.

d) **Concentración.** La presentación, recepción y desahogo de las pruebas, así como todos los actos del debate se desarrollarán, ante juez competente y las partes, en una audiencia continua, sucesiva y secuencial, salvo casos excepcionales previstos en la legislación ordinaria.

e) **Continuidad.** Las audiencias no se interrumpirán, salvo en casos excepcionales previstos en la legislación ordinaria. En caso de interrumpirse las audiencias se reanudarán en un plazo breve y, de no ser ello posible, se ordenará su repetición.

f) **Inmediación.** Los jueces sólo tomarán conocimiento del material probatorio presentado en las audiencias presididas por uno o varios jueces, quienes escucharán directamente los argumentos de las partes, con la presencia ininterrumpida de los sujetos procesales que deban participar en ellas, salvo los casos previstos en la ley para la prueba anticipada.

g) **Imparcialidad.** Las funciones de investigación, acusación, preparación del juicio y enjuiciamiento, quedan a cargo de actores distintos, buscando evitar distorsionar la misión de cada actor.

Los principios rectores del proceso penal son interdependientes. Difícilmente tienen sentido si se les considera aisladamente.

Corresponderá a la legislación reglamentaria demarcar los alcances y las excepciones propias de cada una de las características y principios que rigen el proceso penal, así como establecer las bases a partir de las cuales se deben diseñarse las normas procesales ordinarias tanto en el ámbito federal como en el local para el desarrollo del proceso.

De acuerdo con la tradición constitucional mexicana, consideramos conveniente conservar el catálogo detallado de derechos fundamentales en la materia agrupados según correspondan a los imputados o de las víctimas. Este catálogo necesariamente se habrá de modificar para responder a las nuevas directrices. A continuación se precisa el sentido de las modificaciones propuestas, elaboradas en lenguaje de derechos:

Apartado A, sobre los derechos de los imputados

El derecho a la defensa, cuya vinculación con el principio acusatorio salta a la vista, queda establecido en la fracción I. Éste adquiere una mayor relevancia al ser enmarcado en un proceso acusatorio, público, adversarial y oral, como condiciones previas para su pleno ejercicio. Queda por tanto superada la idea recogida por el precepto constitucional vigente que establece la defensa dentro de la averiguación previa, donde, además, falta un presupuesto básico de toda defensa: que ésta se ejerza ante un juez imparcial con potestad sobre ambas partes y no ante el propio acusador.

Si bien, cuando fue introducida la posibilidad de defensa dentro de la averiguación previa en la actual parte final del apartado A del artículo 20 constitucional, la medida fue vista por algunos como un avance dentro del sistema mixto, el paso del tiempo ha hecho evidente que dicha limitada defensa en realidad vino a fortalecer el componente inquisitivo del sistema mixto que la prohió, permitiendo que el juicio iniciara con pruebas preconstituidas por el Ministerio Público y legitimadas de esta forma por la propia defensa. En el peor de los casos, la participación de la defensa en la etapa de la investigación se prestaba a prácticas de corrupción. La defensa, en efecto, tiene sentido a partir de que una persona es detenida y cuando ha de ser interrogada, pero en definitiva, se ejerce a plenitud en sede judicial y, por el contrario, se desvirtúa cuando se pretende que se ejerza frente al propio acusador, como sucede en la actualidad durante la averiguación previa.

La presunción de inocencia, estrechamente vinculada con el principio acusatorio no es solamente un regla de trato hacia el acusado. Ésta implica, además, una actitud que debe mantener el juzgador frente a las pruebas que han de verterse en el juicio. La culpabilidad del acusado sólo puede pronunciarse a partir de un rechazo razonado de la presunción de inocencia; cuando las reglas de la sana crítica indican que sería ilógico no hacerlo. Es, por tanto, un principio elemental que informa todas las decisiones de las autoridades responsables de perseguir y de sancionar los delitos. Así se reconoce en la fracción II del Apartado constitucional correspondiente.

El derecho a la defensa se ve complementado con el derecho del imputado a participar en el juicio, así como el derecho a declarar o a guardar silencio según se establece en la propuesta de fracción III de este Apartado.

En cuanto a la participación del imputado en el juicio, el cambio principal es que la garantía ahora consiste en que éste se realice en igualdad de circunstancias con la acusación, y que en esta etapa se manifiesten a plenitud los principios procesales adoptados. Lo mismo puede señalarse respecto de la etapa preparatoria al juicio, es decir, aquella en la que se depuran los medios probatorios y se fija la litis bajo control de un juez intermedio, comúnmente denominado juez de garantía.

Si bien no se prevé que el imputado, y su defensa, intervengan antes de la etapa intermedia, es decir durante la fase de investigación preliminar, sí tendrán derecho a beneficiarse de las investigaciones que hubieren realizado la policía y el ministerio público, como se establece en la fracción X de este mismo apartado. Una vez que el imputado haya sido vinculado a proceso tendrá pleno acceso a la información que constare en la carpeta de investigación integrada hasta entonces y, desde luego, a todos los datos e indicios que el Ministerio Público recabare en su contra, y a la manera en que éstos se recabaron.

El hecho de que en un punto determinado el juez intervenga no significa que habrá concluido la investigación del Ministerio Público. Ésta podrá continuar, pero ahora bajo el control de un juez que necesariamente será quien pueda autorizar toda afectación a la esfera jurídica del imputado durante esta etapa. Esto no significa, de manera alguna, que el juez investigue, como ocurre con los sistemas que han adoptado la figura del juez instructor. Por el contrario, en estricta observancia del principio acusatorio, el Ministerio Público tendrá la carga probatoria y el juez –trátese del que interviene en esta etapa o del o los jueces que formen un tribunal de juicio oral– estará invariablemente colocado en una posición de independencia ante las partes.

El derecho del imputado a guardar silencio, reconocido en la misma fracción III de este apartado implica que el Estado no puede obligar al imputado a contribuir a su propia condena. La razón de ser de esto es que no puede hacerse descansar el funcionamiento del aparato de justicia sobre la esperanza de que los acusados decidan confesar. Tampoco es una alternativa legalmente aceptable, ni conveniente, el forzar de ellos algún pronunciamiento.

Por tanto, el derecho a no autoincriminarse obliga al Estado a tener que probar su acusación prescindiendo de lo que el acusado pudiera manifestar. El efecto inmediato de esta norma es que el Estado tiene que realizar una investigación científica y profesional para poder probar el delito. Asimismo, esto destruye cualquier incentivo que pudiera tener el Ministerio Público para incurrir en maltratos y torturas. Ambos se encuentran entre los principales fines deseados por esta reforma.

Este derecho implica, también, que el imputado pueda ejercer su derecho tanto para defenderse de una imputación como para aceptar total o parcialmente los hechos, pero en este último caso, en congruencia con el principio de libertad probatoria y la consiguiente derogación de todas las normas que implican un valor fijo preestablecido para las pruebas, la confesión ya no tendrá el valor que el sistema vigente le había conferido. Esto es particularmente relevante respecto de la confesión rendida ante el

Ministerio Público, que se convirtió en una herramienta inquisitiva durante las últimas décadas, y que fue la causante del más sentido desprestigio de nuestro proceso penal.

De acuerdo con los principios establecidos en el nuevo modelo procesal y, particularmente, en la fracción VII de este Apartado, por regla general las pruebas sólo tienen valor cuando hayan sido rendidas y desahogadas ante juez competente. Por tanto, en el caso de que una persona acepte ante el Ministerio Público su participación en la comisión de un delito –lo que estrictamente no puede prohibirse– semejante declaración no tiene absolutamente ningún valor a menos de que el acusado decida, de viva voz, replicarla frente a los jueces.

En consecuencia, al aprobarse esta reforma constitucional quedará ipso jure derogada la siguiente jurisprudencia vigente al día de hoy, que establece:

Confesión. Primeras declaraciones del reo. De acuerdo con el principio procesal de intermediación procesal y salvo la legal procedencia de la retractación confesional, las primeras declaraciones del acusado, producidas sin tiempo suficiente de aleccionamiento o reflexiones defensivas, deben prevalecer sobre las posteriores¹.

Con esto, habremos extirpado del orden jurídico mexicano la obsesión que hasta ahora tienen las procuradurías de basar su estrategia de "investigación" en la obtención de confesiones por medio de maltratos o amenazas.

La fracción IV de este inciso reconoce el derecho del imputado a una defensa técnica, desde el momento de la detención. Se elimina el sucedáneo de la intervención de una persona de confianza del imputado, puesto que sólo con una defensa profesional es posible garantizar el debido proceso penal. Esta exigencia ha sido reconocida por el Código Federal de Procedimientos Penales y por los ordenamientos seminales de Chihuahua, Oaxaca y otras entidades.

La redacción propuesta en esta fracción abre la posibilidad para que este servicio sea proporcionado directamente por el Estado, como ocurre actualmente, o mediante otras modalidades, como podría ser mediante formas pro bono, o por medio de la contratación de abogados privados.

Con todo, la característica más novedosa de la nueva redacción es que inserta el derecho a *elegir* libremente un defensor, con la consecuente obligación para el Estado de entregar oportunamente al imputado información y elementos que permitan que pueda efectivamente elegir un abogado que le convenza, sobre la base de datos objetivos acerca del desempeño previo, sea que se trate de defensores públicos o privados.

En consonancia con la reciente reforma a los artículos primero y segundo constitucionales, la fracción V del Apartado A del nuevo texto constitucional incorpora el derecho a la asistencia de un traductor, a efecto de colocar a los integrantes de los pueblos indígenas y a quienes no dominan el idioma español en condiciones plenas de participar como sujetos procesales, y de sancionar la violación de este derecho.

La fracción VI, por su parte, reconoce el derecho de todo acusado a ser informado de los hechos que se le imputan, tanto desde el momento de su detención, como ante el juez de la causa. Este derecho no sólo reviste importancia para la preparación de su defensa,

sino que constituye una exigencia mínima de respeto a quien ha sido privado de la libertad.

En la fracción VII, se afirma la jurisdiccionalidad del proceso penal. Se trata de algo tan evidente que, si no fuera por nuestra tradición inquisitoria, debiera omitirse: hemos de ser juzgados por los jueces. Las excepciones admisibles a esta norma son la prueba anticipada, cuando sea necesario recibir declaraciones, practicar un peritaje, un reconocimiento, una reconstrucción o una inspección y, por algún obstáculo excepcionalmente difícil de superar, como la ausencia, la distancia insuperable o la imposibilidad física o psíquica de quien debe declarar, se presume que no podrá ser recibida durante el juicio. Aún así, en la medida de lo posible se dará intervención a un juez y a la defensa.

La facultad de interrogar y contrainterrogar a los testigos que declaren y a contar con una amplia oportunidad probatoria que se establece en la fracción VIII del apartado A de este Artículo, constituye una pieza complementaria del derecho a la defensa. El interrogatorio y el cotrainterrogatorio merecen ser señalados individualizadamente en el texto constitucional en cuanto que esta facultad se encuentra en el corazón mismo de un sistema acusatorio, adversarial y oral, a la vez que constituyen una herramienta fundamental para controlar la calidad y la veracidad de la información que servirá de base para dictar sentencia.

El ser juzgado en audiencia pública es la quintaesencia de la oralidad, característica ampliamente explicada en la parte inicial de esta exposición de motivos. Baste agregar que la Fracción IX establece la posibilidad del imputado de renunciar a la audiencia de juicio, lo cual abre la posibilidad para el dictado de sentencias en procedimientos abreviados seguidos por los jueces intermedios o de control de garantías a los que nos hemos referido. La admisión de estos procedimientos, aunado a los medios alternos de solución de conflictos penales, es indispensable para que el sistema de justicia penal pueda funcionar sin verse colapsado por los juicios orales que se celebren.

El principio de congruencia entre la acusación y la sentencia se adopta en la fracción XI de este apartado, lo que se hace necesario para salvaguardar la seguridad jurídica del imputado y su derecho a la defensa, de manera que el debate se ciña a la litis planteada, sin perjuicio de que, de acuerdo con la legislación ordinaria, ésta pueda ser modificada durante la preparación del juicio, y hasta la apertura del juicio oral.

Se agrega, en la Fracción XII del apartado A del precepto analizado el derecho del imputado de ser indemnizado conforme a la ley en caso de haber sido privado de la libertad o condenado en sentencia firme por error judicial o fraude procesal. Con estas disposiciones nuestra Constitución adopta lo ya preceptuado en la materia tanto por la Convención Americana de Derechos Humanos, como por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; con esto, se inserta un incentivo más para que las investigaciones penales sean confiables y profesionales, pues esto impone costos adicionales a un desempeño poco profesional.

De acuerdo con la fracción XI de este apartado, el Ministerio Público podrá diferir la acusación hasta que sea indispensable hacerla sin tener que atarse de manos desde el principio del proceso. Sólo en aquellos casos en que sea indispensable llegar a juicio oral, tendrá el Ministerio Público que fijar la litis en el auto de apertura de juicio oral.

La fracción XII eleva a rango constitucional la nulidad de la prueba ilícita, lo que, limitadamente, ha ido ganando terreno en los ámbitos legislativo y judicial. Lo que viene a hacer este precepto es incentivar el respeto a los derechos de los imputados por parte de las autoridades que intervienen en la investigación y acusación del delito. Los amplios efectos invalidatorios que la norma constitucional atribuye a las pruebas ilícitas, o al juicio en su conjunto, favorecerán asimismo la capacidad investigativa de la policía y, por ende, la confianza de la población en ella.

Apartado B, sobre los derechos de las víctimas

Respecto de los derechos de las víctimas en México puede detectarse un importante nivel de rezago, comparativamente con el avance que se ha tenido en esa esfera a nivel internacional. Los derechos que nuestro orden jurídico concedían a las víctimas no la facultaban para emprender la acción penal por sí misma. En plena concordancia con las propuestas del Anteproyecto de la Red, el marco de derechos de la víctima contenido en el apartado B, se amplió para que quedara claramente estipulado que, de manera voluntaria, la víctima pueda intervenir como parte en el proceso penal, con una actuación independiente de la del Ministerio Público.

Cabe señalar que la acción penal privada, como en la mayoría de los países en que existe, operará limitada siempre dentro de un marco de control por parte del derecho penal por parte Estado, procurando que su propósito sea avanzar persecuciones penales aún en contra de las determinaciones del Ministerio Público. En concordancia con esto, y habida cuenta de que ahora la víctima tiene la opción de ser parte en el proceso, ciertos derechos que la víctima tenía, y cuya falta de funcionalidad había quedado plenamente demostrada, se restringen: desaparece el derecho de ampararse por el no ejercicio de la acción penal, cual era necesario para que el Ministerio Público pueda aplicar criterios de oportunidad para solucionar los casos, y se reservará en la ley reglamentaria, a la víctima, el derecho de pedir una explicación ante el superior jerárquico del fiscal que decida no perseguir el caso.

Adicionalmente, hoy en día, las víctimas se quejan de que acudir al sistema de justicia amplía innecesariamente la traumática experiencia de victimización. Considerando que la protección de la víctima requiere por parte del Estado algo más que la búsqueda de un resultado punitivo, se consideró pertinente incluir como derecho que el Estado instrumente protocolos y prácticas de éxito comprobado en materia de protección de víctimas. Es un medio y un fin en sí, el que las instituciones operen con sensibilidad a los ofendidos por un delitos. Fundamental es poner en práctica los desarrollos en materia de atención a víctimas. La sensibilidad hacia la víctima es un medio para cumplir con los fines del Derecho penal y obtener la confianza de los ciudadanos: sin esa confianza, es poco probable que las autoridades persecutorias logren hacerse de la información necesaria para perseguir delitos. Es un fin porque resulta fundamental que el sistema de justicia opere para restaurar la lesión que haya padecido la víctima.

Reconocemos, por lo tanto, que la correcta atención a las víctimas exige no sólo modernizar los instrumentos legales necesarios para una persecución penal exitosa, como se buscó hacer a través de incorporar la acción penal privada; de insertar el derecho de las víctimas a obtener ágilmente información precisa sobre el estado de su caso y, preservando la posibilidad de que la víctima pueda coadyuvar con el Ministerio Público. Pero, además de esto, es fundamental que las instituciones se estructuren para

entregar una adecuada atención desde la urgencia en los momentos posteriores a un ataque, hasta la atención que requieran durante la investigación y, por supuesto, incorporando las protecciones necesarias a la identidad de la víctima, cuando éstas fueran necesarias durante el litigio de un caso, en la etapa de juicio oral.

Artículo 21

Desde hace diez años, nuestro país ha incrementando exponencialmente su gasto en seguridad pública, sin ningún impacto en los índices la criminalidad. En efecto, mediante un sistema de aportaciones federales, el Sistema Nacional de Seguridad Pública transfiere anualmente cuantiosos recursos a los Estados, todo ello sin que la ciudadanía sienta más confianza en las policías, ni un incremento en su seguridad. Hay muchos factores que podrían explicar este fracaso, y mucho que podría debatirse y mejorarse acerca de la medición correcta de la intervención de nuestras policías, pero el hecho es que hay varias señales claras de que la estrategia adoptada de incrementar el gasto público, no está funcionando. Parte del problema es que el dinero se está usando para financiar una policía reactiva; no una policía auténticamente preventiva. Estamos gastando el dinero público en una policía que basa su estrategia de combate a la delincuencia en hacer rondines y patrullajes, con la esperanza de sacarse la lotería: capturar a un delincuente al momento de cometer un delito.

De hecho, la estadística recabada por CIDE para tres entidades (Distrito Federal, Morelos y Estado de México) demuestra que 60% de las personas que están en la cárcel fueron detenidas dentro de las 3 horas siguientes a haber cometido un delito. Y 20% fueron detenidos dentro de las 24 horas siguientes. Esto es un claro indicador de que la policía opera por medio del patrullaje callejero, apostando a detener el crimen en flagrancia. Nuestra policía patrulla para detener, y detiene para investigar. Es fundamental invertir esta tendencia: nuestra policía debe investigar para patrullar eficientemente, e investigar para detener. Sin invertir esta tendencia, nuestro país seguirá despilfarrando el dinero de público sin sentir mejoras perceptibles en la seguridad.

Sin embargo, la razón de que éste sea el modo de operar de nuestras policías puede rastrearse a una disposición Constitucional que, como ha sido interpretada, indica que sólo el Ministerio Público está facultado para investigar los delitos. Resultaba entonces fundamental aclarar que, ciertamente, es también función de la policía investigar delitos y por lo tanto estructurarse para recibir denuncias.

Por lo tanto, proponemos modificar el Artículo 21 para acoger la necesidad de imponer en nuestras policías la obligación de investigar delitos. La redacción propuesta recoge una práctica que se ha observado internacionalmente y que consiste en que la Policía puede recibir denuncias de hechos delictivos e iniciar investigaciones iniciales en respuesta a estas denuncias. La policía operará en coordinación con el Ministerio Público, y una vez que éste decida emprender la persecución penal, aquélla tendrá que sujetarse a la dirección de éste. Instrumentar esta norma adecuadamente requerirá generar esquemas de cooperación entre quienes tienen el olfato para investigar delitos, y quienes tienen que litigar el caso para convencer al juez de emitir una condena.

Entregar a la policía la facultad de investigar implicará atender un reto logístico considerable, que parte de mejorar la calidad de la fuerza policial, para efectivamente

poder instrumentar y hacer efectiva esta nueva facultad, por lo cual el Congreso mantendrá un compromiso de supervisar su evolución.

Artículo 22

Finalmente, el Artículo 22 se modifica para incorporar y actualizar su redacción de manera que queden nítidamente prohibidas la tortura y los tratos o penas inhumanos o degradantes, de conformidad con los protocolos y tratados internacionales suscritos por nuestro país. La necesidad de contundentemente desterrar estas prácticas del pasado es incuestionable, y hacerlo parte por que nuestro texto constitucional acoja la terminología correcta que propiamente designa las conductas que ha proscrito la Comunidad Internacional, desde que se emitió la Declaración Universal de los Derechos Humanos, hace medio siglo.

Justificación de artículos transitorios

Primero

La aplicación del nuevo marco de garantías se postergará hasta por 5 años en los delitos contra la salud relacionados con el narcotráfico. Esta propuesta atiende las preocupaciones del Ejecutivo y busca dar un espacio suficiente para que las autoridades adapten sus procesos y eliminen toda posibilidad de errores de instrumentación en persecución de delitos de alto costo social.

Atentos al compromiso del Presidente de la República para el establecimiento de los juicios orales y al nuestro como legisladores, agregamos algunos componentes a las medidas transitorias que se incluyeron en el proyecto de la Red.

Creemos que es fundamental que se destinen recursos federales y estatales de manera coordinada, con el propósito de lograr la instrumentación gradual, efectiva y ordenada de este mandato constitucional en los estados y en la federación. Por lo tanto, incluimos medidas tendientes a ello. Proponemos que, por la parte federal, quien coordine esta operación sea un órgano constitucional transitorio, cuya dirección sea nombrada por el Presidente, y que cuente con amplias facultades para que pueda apoyar los esfuerzos de los Estados para la organización y puesta en marcha del nuevo sistema. Y que, por la parte estatal, sean los estados, mediante las leyes que se sirvan emitir, quienes determinan a cargo de quién quedará instrumentar esta reforma.

El Congreso debe contar con instrumentos para evaluar ésta y otras políticas públicas en materia de justicia penal y seguridad pública. Por lo tanto, incluimos medidas transitorias para facilitar la rendición de cuentas mediante la evaluación por parte de expertos independientes en cuanto a la instrumentación de juicios orales y el compromiso de emitir una ley que regule la producción de estadísticas en la materia.

Quinto

De conformidad con el artículo Décimo Sexto Transitorio original, así como con este artículo transitorio del presente de Decreto se prevé una Ley General para el Debido Proceso Penal reglamentaria de los derechos establecidos en los artículos 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24 y 102, Apartado "A" constitucionales.

Corresponderá a dicha ley reglamentar los derechos que habrán de respetarse en los procesos penales, se establecen los contenidos mínimos para que las autoridades federales y locales, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia personal, material y territorial, legislen todo lo concerniente a los órganos, contenidos normativos y procedimientos inherentes a su función de "establecer los delitos", así como las materias que derivan de dicha atribución.

Si bien, las causas mismas que originaron la Revolución Mexicana hicieron que el Constituyente de 1917 estableciera la garantía puntual de los derechos relacionados con los procesos penales, la moderna técnica legislativa exige que –como lo reconoce la exposición de motivos presentada por la Red mencionada, corresponde a la Constitución únicamente enunciar "las líneas maestras que rigen al Estado".

Mediante una Ley General como la prevista se observará el mandato de garantizar el respeto a los derechos constitucionales mediante la regulación de su contenido mínimo. De esta forma se conseguirá que la función legislativa propia de los distintos órdenes de gobierno esté en armonía con el orden constitucional y –cabe señalarlo– con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

La Ley Reglamentaria propuesta se ubica así dentro del orden jurídico al que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado como orden constitucional, para distinguirlo del federal, del local o estatal, del Distrito Federal o, en su caso, del municipal.² De esta forma se mantienen intocadas las facultades para expedir, en el orden local o federal, según sea el caso, los códigos penales y procesal penales, las leyes orgánicas de las respectivas procuradurías de justicia, así como las leyes ordinarias que sean necesarias para que, al cumplir con sus atribuciones en materia penal.³

Dentro del orden constitucional –que no se restringe a lo dispuesto en la Constitución misma– están las leyes que don Héctor Fix-Zamudio, recogiendo las ideas de Mariano Otero, denomina "intermedias"⁴, es decir, aquéllas que se encuentran entre la Constitución y las leyes ordinarias. El jurista Ulises Schmill considera a estas leyes como parte del "orden nacional"⁵.

La Ley General del Debido Proceso Penal no constituye en forma alguna un código procesal penal, sino un ordenamiento que, respetando la diversidad de soluciones legislativas en cada entidad, y en el ámbito federal, garantiza que, tal como en el ámbito del derecho de acceso a la información se propuso en la denominada Iniciativa Chihuahua, promovida por los titulares de los poderes ejecutivos de cinco entidades federativas, permita que el ejercicio del derecho al debido proceso se ejerza "del mismo modo y con las mismas condiciones legales e institucionales por cualquier mexicano, en cualquier lugar, región, estado o municipio del país".⁶

Sexto

México carece de un sistema de indicadores estadísticos confiables para su sistemas de justicia y seguridad pública. Aunque esta información es esencial para evaluar políticas públicas y para la rendición de cuentas, la estadística disponible es relativamente escasa, poco accesible para el público, e incompleta. Esto impide a diversas ramas del gobierno determinar la efectividad de políticas actuales, ubicar puntos de quebranto institucional y metodológico, y generar un mapa de intervenciones bien estructurado.

En efecto, esfuerzos previos por parte del Congreso para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas dentro del sistema de justicia penal, se vieron estorbados por la carencia de indicadores estadísticos e información confiable para diagnosticar problemas, y aún para vigilar las reformas que sí se lograron aprobar. No obstante, al día de hoy no hay legislación que suficientemente asegure el derecho de potenciales consumidores –incluyendo el gobierno federal, el Congreso, varias agencias gubernamentales, instituciones académicas, y el público en general– a recibir información objetiva, accesible, confiable, y relevante, para integral y periódicamente medir la operación del sistema de justicia penal en la totalidad de sus componentes: desde la policía hasta las cárceles, pasando por los ministerios públicos, la defensoría penal y las judicaturas.

Ciertamente, se recaba alguna información, pero ésta se reduce, en general, a cuantificar solamente la cantidad de delitos reportados a las autoridades, y además, esto tampoco se recaba de manera uniforme y confiable. En definitiva, el censo de delitos reportados a las autoridades, es importante, pero no es ni remotamente suficiente para medir el desempeño de las instituciones ni mucho menos para medir la cantidad de crimen real que hay (por ejemplo, como sabemos por la encuesta de ICESI, sólo 23% de las víctimas acuden a denunciar).

Cabe señalar que, al igual que el sistema de justicia, con su método de escriturar el proceso, apaga las voces de los ciudadanos, el sistema estadístico presenta una deficiencia análoga. En efecto, no toma en cuenta voces ciudadanas. En México, a diferencia de otros países, no se recaban percepciones ciudadanas acerca del trato que éstos reciben por parte de las instituciones, sea como víctimas o como acusados. La poca estadística disponible que hay, que sí recoge percepciones ciudadanas, se ha recabado con esfuerzos privados, sin ningún apoyo gubernamental. Por esa razón, la amplitud y frecuencia con que pueden levantarse los datos, es limitada.

Para razonablemente satisfacer las necesidades básicas de información, México necesita, de manera periódica y con muestreos suficientemente grandes para que la información sea representativa para cada entidad federativa, por ejemplo, conducir algunas encuestas básicas. Otros países periódicamente recogen la siguiente información:

1. Encuestas de victimización y desempeño institucional (miden la cantidad de crimen que hay y la respuesta de todas las instituciones relevantes, según la perciben los ciudadanos).
2. Encuestas sobre policía (miden las condiciones de trabajo de la policía, las percepciones que ellos tienen sobre sus condiciones laborales, y otros factores)
3. Muestreos de gestión de casos penales (miden la manera en que las judicaturas administran los procesos penales)
4. Encuestas de población en reclusión (monitorean la situación de las cárceles y pueden servir para medir la calidad del proceso penal)
5. Reincidencia (información sobre qué tan efectivo es el sistema penal para desactivar carreras delincuenciales).

Claramente, la necesidad de que nuestro país cuente con datos estadísticos confiables y comprensivos no puede postergarse; la legislación que se propone se hará cargo de estabilizar y reglamentar la producción nacional y uniforme de este tipo de datos.

Séptimo

Considerando las preocupaciones que ha expresado el Ejecutivo en cuanto la instrumentación de esta reforma en relación con el combate al narcotráfico, y el nuevo esquema de operación de la prisión preventiva, se consideró pertinente diferir en el tiempo, hasta tres años, la aplicación de éste decreto para un catálogo cerrado de delitos contra la salud, y mantener un régimen de excepción que permitirá retener por 9 días más de lo normal a quienes se encuentren acusados de delitos contra la salud, si el Ministerio Público así lo solicita. Ello, no obstante, implica que las autoridades que participan en la investigación de los hechos atribuidos a los detenidos no intervengan en su custodia, como se establece en el nuevo párrafo quinto del artículo 16 constitucional.

Por todo lo expuesto y fundado, sometemos a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados, la siguiente Iniciativa por el que se reforman los artículos 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Juicios Orales y Debido Proceso Penal, para quedar como sigue:

Artículo Unico.- Se reforman los artículos 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como siguen:

Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

Las leyes penales serán el último recurso para la solución de conflictos.

La determinación de las penas será proporcional a los delitos que sancionen. Las leyes penales sólo sancionarán conductas delictivas que afecten derechos individuales o colectivos.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

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.

Toda persona detenida será inmediatamente conducida a donde haya de ser retenida bajo responsabilidad del juez competente, para que éste dentro de un plazo estricto de veinticuatro horas a partir de su detención controle la legalidad de la misma y ordene su libertad si aquélla fuera ilegal.

Ninguna persona podrá ser custodiada por quien tenga a su cargo la investigación o persecución penal. Los sitios de retención serán distintos a los destinados a prisión preventiva y al cumplimiento de penas.

Sólo la autoridad judicial podrá librar órdenes de aprehensión cuando tenga conocimiento de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y existan datos para estimar como probables la existencia del hecho delictivo y la responsabilidad del imputado.

En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al imputado. Cuando en la realización de una revisión justificada se hagan evidentes elementos de los que se desprenda la probable responsabilidad de una persona en la comisión de un delito perseguible de oficio, la autoridad que la practique procederá a su detención y la pondrá inmediatamente bajo la responsabilidad del juez competente.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, 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. Sin embargo, la autoridad judicial podrá autorizar la intervención de comunicaciones y la revisión del contenido de la correspondencia privadas, **cuando sea indispensable para la investigación de hechos delictivos, en los términos que la ley señale.** El juez deberá fundar y motivar por escrito su decisión, expresando además el tipo de intervención o revisión y los sujetos de la misma; su duración, en su caso, **y la forma en que controlará la intervención o revisión.** La autoridad judicial no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de las comunicaciones o correspondencia del detenido con su defensor.

Las solicitudes de órdenes de aprehensión, cateo y de intervención de comunicaciones privadas podrán hacerse por escrito o de manera oral en una audiencia privada ante juez competente. Cuando la solicitud se haga en audiencia, el juez deberá de resolverlas de manera inmediata. Cuando la solicitud se transmita al juez por escrito, el juez resolverá en el plazo máximo de cuarenta y ocho horas.

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... (se suprime el párrafo al haber quedado comprendida en el párrafo relativo a las comunicaciones privadas).

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

Nadie puede ser aprehendido por deudas de carácter puramente civil.

En los asuntos del orden penal se admitirán soluciones alternativas en las que siempre se asegure la reparación del daño generado a la víctima, si ello fuera posible y necesario, conforme lo determine la ley. Toda medida alternativa al juicio estará sujeta a supervisión judicial y deberá adoptarse habiendo escuchado previamente a la víctima.

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.

Los gobiernos de la federación y de los estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones [...] (Continúa el resto del artículo en su versión actual).

Artículo 19. Durante el proceso podrán imponerse al imputado sólo las medidas cautelares indispensables, con la finalidad de asegurar su comparecencia en juicio, el desarrollo de la investigación y proteger a la víctima, a los testigos y a la comunidad. Para imponerlas deberá ser necesario además que el Ministerio Público acredite que hay bases para estimar como probables la existencia del hecho delictivo y la responsabilidad del imputado.

La prisión preventiva sólo podrá imponerse cuando otras medidas cautelares menos restrictivas no sean suficientes para garantizar su propósito.

La prisión preventiva siempre se sujetará a plazo y su pertinencia se revisará de manera periódica. La prisión no podrá exceder del tiempo que como máximo fije

la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso podrá superar dos años. Si cumplido ese término no existe una sentencia condenatoria, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el juicio, 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.

Si en la audiencia de control de la detención se solicitare la prisión preventiva, el juez resolverá en la misma audiencia. Sin embargo, si las partes justifican, el juez retendrá al acusado y celebrará una audiencia dentro de setenta y dos horas para escuchar y resolver sobre la solicitud.

Artículo 20. El proceso penal será de tipo acusatorio, adversarial y oral; y se regirá por los principios de libertad probatoria, publicidad, contradicción, concentración, continuidad, inmediación e imparcialidad, que garantizará los siguientes derechos:

A. De toda persona imputada:

- I.** A ser escuchada en un proceso acusatorio, público, adversarial y oral;
- II.** A que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad;
- III.** A participar en el juicio y en la etapa preparatoria del mismo; a declarar o a guardar silencio;
- IV.** A una defensa técnica por abogado, el cual podrá elegir libremente, incluso desde el momento mismo de su detención. Si no puede sufragarlo, el Estado le costeará uno, en los términos que la ley señale;
- V.** A ser asistido gratuitamente por un intérprete si lo necesita para su defensa.
- VI.** A que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante juez, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten. El juez que conozca de la causa deberá verificar que las autoridades administrativas hayan cumplido esta obligación;
- VII.** A que ninguna prueba tenga valor para fundar la sentencia impuesta, si no fue rendida y desahogada ante juez competente, salvo las estrictas excepciones que la ley señale. Son nulas las pruebas obtenidas con violación de los derechos fundamentales.
- VIII.** A interrogar o contrainterrogar a los testigos que declaren y a que se le reciban los testigos y demás pruebas pertinentes que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándole para obtener la comparecencia obligatoria de las personas cuyo testimonio solicite, en los términos que señale la ley.
- IX.** A ser juzgado en audiencia pública por un juez o tribunal. La publicidad sólo podrá restringirse en los casos de excepción que

expresamente determine la ley, y sólo en la medida que sea necesario, para la protección de víctimas, testigos y menores o cuando se ponga en riesgo la revelación indebida de datos legalmente protegidos. La ausencia de los jueces en las audiencias tendrá por consecuencia su nulidad. El imputado tendrá derecho a renunciar a la audiencia de juicio, en los casos y bajo las condiciones previstas por la ley.

X. A que le sean proporcionados todos los datos necesarios para su defensa. El imputado o su defensor tendrán acceso a los registros de la investigación cuando el primero se encuentre detenido y cuando pretenda recibirsele declaración. 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 expresamente señalados en la ley.

XI. A que, de ser condenado, la sentencia no exceda el contenido de la acusación;

XII. A ser indemnizado conforme a la ley en caso de haber sido privado de la libertad o condenado en sentencia firme por error judicial o fraude procesal, en los términos que la ley señale. La ley dispondrá reglas sobre la custodia y preservación de evidencias;

XIII. A pedir la nulidad del juicio o de pruebas recabadas, por violación a cualquiera de los derechos fundamentales, en los términos que la ley señale.

B. De toda víctima u ofendido:

I. A ejercer la acción penal en la forma y las condiciones que la ley determine;

II. A que el Estado instrumente los protocolos y medidas necesarias para proteger eficazmente los derechos de las víctimas, en los términos que la ley señale;

III. A recibir asesoría jurídica, ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del proceso penal;

IV. A 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, y a que se desahoguen las diligencias correspondientes, siempre que sean pertinentes;

V. A recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia y otras medidas necesarias para su protección y auxilio en los términos establecidos por la ley;

VI. A que se haga efectiva la reparación del daño en los casos en que sea procedente y que el mismo le sea reparado subsidiaria y limitadamente por

el Estado en los supuestos que establezca la ley. El Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño la que, de proceder, no podrá dejar de hacerse efectiva. La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño;

VII. Al resguardo de su identidad o la de sus testigos, cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa.

Artículo 21.

La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía, la cual, en la etapa de persecución penal, estará sujeta al control jurídico de aquél.

Los particulares o los agentes de autoridad que representen a los órganos públicos pueden ejercer la acción penal, en los casos y cumpliendo con los requisitos que señale la ley. Cuando un delito requiera querrela de los directamente afectados, solamente éstos o el Ministerio Público podrán ejercer la acción penal. En estos casos, la víctima u ofendido podrá desistirse de la acción en cualquier momento, sin que el Ministerio Público pueda continuar la persecución.

No será necesaria la querrela para los delitos cometidos por funcionarios públicos en el ejercicio del cargo o con ocasión del mismo, o para aquellos que afecten al interés general, en cuyo caso cualquier persona puede iniciar la acción penal ante la autoridad judicial en los términos y con las condiciones que establezca la ley.

En todos los procesos penales el Ministerio Público tendrá la intervención que determine la ley, con independencia de si ha ejercido o no directamente la acción penal. El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal y la apertura de un juicio. La ley fijará los supuestos y condiciones para la aplicación de estos criterios que no procederán cuando el delito lesione intereses públicos fundamentales.

La imposición o modificación de la naturaleza y duración de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial.

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones previstas en los reglamentos gubernativos, **disciplinarios y penitenciarios**, las cuales solamente podrán consistir en multa, arresto o **aislamiento temporal** hasta por 36 horas o en **trabajo a favor de la comunidad**. La multa y el **trabajo a favor de la comunidad** serán permutables por el arresto en caso de que el infractor no quiera cumplir con la sanción impuesta.

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

Si el infractor 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 no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca 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, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, se coordinarán en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, **la tortura y los tratos o penas inhumanos o degradantes**; así como la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

No se considerará confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial, de los bienes, en caso del enriquecimiento ilícito, en los términos del artículo 109; ni el decomiso de los bienes propiedad del sentenciado, por delitos de los previstos como de delincuencia organizada, o el de aquéllos respecto de los cuales éste se conduzca como dueño, si no acredita la legítima procedencia de dichos bienes.

No se considerará confiscación la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables. La autoridad judicial resolverá que se apliquen en favor del Estado los bienes que hayan sido asegurados con motivo de una investigación o proceso que se sigan por delitos de delincuencia organizada, cuando se ponga fin a dicha investigación o proceso, sin que haya un pronunciamiento sobre los bienes asegurados. La resolución judicial se dictará previo procedimiento en el que se otorgue audiencia a terceros y se acredite plenamente el cuerpo del delito previsto por la ley como de delincuencia organizada, siempre y cuando se trate de bienes respecto de los cuales el inculpado en la investigación o proceso citados haya sido poseedor, propietario o se haya conducido como tales, independientemente de que hubieran sido transferidos a terceros, salvo que éstos acrediten que son poseedores o adquirentes de buena fe.

(Derogado el cuarto párrafo).

TRANSITORIOS

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación, sin embargo, **las autoridades responsables deberán instrumentar gradualmente, de**

manera eficaz y coordinada, el sistema procesal penal aquí establecido, para lo cual, la normatividad relativa deberá entrar en vigor dentro del plazo establecido en el transitorio segundo.

Segundo. La Federación y las entidades federativas tienen un plazo de hasta cinco años para realizar las adecuaciones necesarias para la celebración de juicios conforme a las bases señaladas en este decreto. **Transcurrido este plazo serán nulos los procesos penales que no se sigan de conformidad con lo ordenado en esta Constitución.**

Tercero. A los seis meses de la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, expedirán las leyes necesarias para la instrumentación de la reforma procesal. En tales leyes, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados especificarán cómo destinarán los recursos necesarios y a qué organismo transitorio encomendarán la construcción y operación de la infraestructura que resulte necesaria para la aplicación del presente decreto, así como la capacitación que ello implique. Las determinaciones presupuestales deberán señalarse en el presupuesto inmediato siguiente a la entrada en vigor del mismo y en los sucesivos.

Cuarto. La Presidencia de la República tendrá a su cargo una Comisión dedicada a dar impulso, asesoría, capacitación y divulgación del sistema de juicios orales, del debido proceso legal y de los medios alternativos de solución de controversias a los que se refiere este decreto. Entre las demás funciones que la ley determine, la **Comisión organizará, mediante un fideicomiso, la distribución de recursos federales con el propósito de promover la aplicación uniforme y con altos estándares de calidad de esta reforma, sin limitación competencial.** El Congreso de la Unión le dedicará la provisión presupuestal correspondiente al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación mencionado en el artículo transitorio anterior. Esta oficina tendrá el carácter de órgano constitucional transitorio. La conclusión de sus funciones será determinada por el Presidente de la República, pero en ningún caso se realizará antes de **siete** años, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto. El titular de la oficina deberá presentar periódicamente un informe público en el que dará cuenta de los avances realizados y de las tareas pendientes.

Quinto. El Congreso de la Unión deberá dictar en el plazo máximo de tres meses, contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto, una **Ley General del Debido Proceso Penal** que, con carácter general y obligatorio en el orden federal, del Distrito Federal y en los Estados, precise y detalle el contenido y alcances constitucionales del debido proceso penal en México. La misma ley establecerá el Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura en los términos del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura ratificado por México.

Sexto. El Congreso de la Unión deberá aprobar, en plazo máximo de un año, una ley general relativa a la **estadística, estudios cualitativos y programas para el mejoramiento continuo de la justicia penal.** La ley estructurará y estabilizará la producción periódica y científica de estudios empíricos y estadísticas, así como de programas tendientes a replicar experiencias de éxito en la federación y en los estados.

Séptimo. Desde la entrada en vigor de este decreto, y hasta por un plazo de 3 años, las normas ordinarias procesales relativas a los delitos de delincuencia organizada se

regirán por el régimen existente para estos delitos. El Ejecutivo encomendará la evaluación independiente del uso de este régimen transitorio, y rendirá cuentas semestralmente al Congreso de los avances. Transcurrido ese plazo, sólo serán aplicables en la materia las disposiciones previstas en el artículo 19 constitucional y la aplicación ordinaria de garantías y derechos fundamentales se extenderá también a este tipo de casos. Además, durante los siguientes tres años posteriores a la entrada en vigor de este decreto, el artículo 19 se leerá como si tuviera incorporado en su último párrafo, lo siguiente: **"Cuando la autoridad judicial rechace la petición de prisión preventiva de la parte acusadora en los casos de delitos contra la salud la interposición de una impugnación de tal decisión tendrá por único efecto extender la detención del acusado hasta por nueve días; dentro de ese plazo se convocará otra audiencia para resolver sobre la solicitud de la parte acusadora, ante un juez competente de la misma jerarquía."** Esta disposición no podrá aplicarse mientras no se haga efectiva la prohibición a las autoridades responsables de la investigación y la persecución penal de custodiar a las personas cuya conducta se investigue, según lo dispone el párrafo quinto del artículo 16 constitucional.

Octavo. La Cámara de Diputados a través de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Justicia y Gobernación, se auxiliarán de instituciones académicas y organizaciones no gubernamentales del más alto nivel nacional e internacional, para vigilar la rendición de cuentas y la evaluación anual del cumplimiento de este mandato constitucional. Estos estudios comprenderán evaluación de los avances de los poderes Ejecutivo, del propio Legislativo y del Judicial en la instrumentación de la reforma procesal penal. Se procederá de semejante manera las entidades federativas. En todo caso los resultados se harán del conocimiento público tan pronto como estén disponibles.

Noveno. El Sistema Nacional de Seguridad Pública, en coordinación con las autoridades necesarias, informará a este Congreso, dentro de un plazo de 6 meses a la entrada en vigor de este decreto, las medidas que adoptará para instrumentar la modificación a que se refiere el artículo 21 en cuanto a las nuevas potestades investigativas de la policía, incluyendo mecanismos que permitan una supervisión ciudadana efectiva sobre la operación de todas las fuerzas policiales en la Nación.

Notas:

1 Jurisprudencia en Materia Penal de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Consultable en el Apéndice de 1995, Tomo II, pág. 60, tesis 106. Registro electrónico 389975.

2 México, Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS DIVERSOS ORDENES JURIDICOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCION FEDERAL TIENEN AUTONOMIA FUNCIONAL Y ASIGNACIONES COMPETENCIALES PROPIAS". Del contenido de los artículos 1º, 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracción I, 116, primero y segundo párrafos, 122, primero y segundo párrafos, 124 y 133, de la Constitución Federal, puede distinguirse la existencia de cuatro órdenes jurídicos dentro del Estado mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el del Distrito Federal y el constitucional. Cada uno de ellos cuenta con asignaciones competenciales propias que, por lo general, son excluyentes entre sí, contando con autonomía para su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes. P./J. 95/99, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, Septiembre de 1999, p. 709.

3 De similar manera, el Congreso de la Unión aprobó recientemente la Ley General para la igualdad entre hombres y mujeres (Diario Oficial de la Federación, 2 de agosto de 2006), de cual se derivan obligaciones para los congresos locales al legislar en las materias civil y familiar, que por antonomasia corresponden al ámbito estatal y del Distrito Federal. En el último párrafo de su exposición de motivos se señala que dicha Ley, "[...] plantea una reglamentación clara y precisa del primer párrafo del artículo 4º constitucional,

mediante una ley general." 4 Héctor Fix Zamudio, "Hacia una nueva constitucionalidad. Necesidad de perfeccionar la reforma constitucional en el derecho mexicano. Las leyes orgánicas", en *Hacia una nueva constitucionalidad*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 2000. pp. 191-228. Debe señalarse que el maestro Fix—Zamudio propone que la expedición y reforma de las leyes de esta naturaleza se rijan por un procedimiento también intermedio (entre el exigido para las normas constitucionales y las de carácter ordinario) para evitar lo que bien caracteriza como "la volubilidad de las simples mayorías legislativas". En tanto no se instrumente una reforma constitucional en el sentido propuesto, continúa vigente el procedimiento ordinario para aprobar las leyes reglamentarias necesarias para hacer efectivos los derechos constitucionales, cuya jerarquía normativa no se ve disminuida por la ausencia de una mayoría calificada o un requisito similar. La falta de una mayor rigidez no mengua el carácter general ni resta validez a las normas intermedias. 5 Ulises Schmill, *El sistema de la Constitución mexicana*, Librería de Miguel Porrúa, México, 1977, pp. 135 y siguientes. Más recientemente: Ulises Schmill, *Fundamentos conceptuales de una teoría de la Constitución y de los derechos fundamentales*, en serie Ensayos y Conferencias de los formadores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005. 6 "Propuesta para la iniciativa de reforma constitucional a favor del derecho de acceso a la información y a la transparencia", presentada en diciembre de 2006, <http://www.ifai.org.mx/temas/rconstitucional.pdf>, consultada el 3 de febrero de 2007. Esta iniciativa propone elevar a rango constitucional distintos principios en la materia que regula, como el de "publicidad sujeta a excepciones por causa de interés público". Sin embargo, al no prever la existencia de una ley general que reglamente y acote el alcance de las excepciones previstas —como se hace en el anteproyecto de Ley General del Debido Proceso Penal— deja a la discreción del legislador ordinario la definición del alcance de un derecho fundamental. Esta situación conduce a que —ante la omisión del Congreso de la Unión para cumplir su obligación de reglamentar los derechos fundamentales— sean los tribunales federales los que suplan dicha tarea al realizar su función de control constitucional de las leyes, dejando la función de legislador negativo para asumir la de legislador positivo. Nadie duda de la competencia de la justicia constitucional para invalidar preceptos de las leyes generales —como ha ocurrido con la propia Ley de Amparo—, pero dicha facultad presupone que previamente el Congreso de la Unión ejerza su competencia normativa.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los veintitrés días del mes de abril de 2007.

Diputados: Javier González Garza (rúbrica), Alejandro Chanona Burguete (rúbrica) y Ricardo Cantú Garza, Coordinadores de los Grupos Parlamentarios de los Partidos de la Revolución Democrática, Convergencia y del Trabajo; diputado Raymundo Cárdenas Hernández, presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales; y la diputada Layda Elena Sansores San Román (rúbrica), secretaria de la Comisión de Gobernación de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión; Jaime Cervantes Rivera (rúbrica).

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTICULOS 16, PARRAFOS CUARTO, QUINTO Y SEXTO; 20, FRACCIONES III Y VI DEL APARTADO A), Y FRACCIONES I, II Y IV DEL APARTADO B); SE ADICIONAN LOS PARRAFOS SEGUNDO, TERCERO Y CUARTO DEL ARTICULO 21; SE REFORMA LA FRACCION XXI Y SE LE ADICIONA UN SEGUNDO PARRAFO AL ARTICULO 73; SE REFORMA EL TERCER PARRAFO DEL ARTICULO 102 Y LA FRACCION V, INCISOS H) E I), DEL APARTADO C), BASE PRIMERA, DEL ARTICULO 122 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE PREVENCION DEL DELITO, PROCURACION, ADMINISTRACION DE JUSTICIA Y READAPTACION SOCIAL, PRESENTADA POR EL DIPUTADO LUIS MALDONADO VENEGAS, EN NOMBRE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA, EN LA SESION DEL MARTES 4 DE NOVIEMBRE DE 2003

El suscrito diputado federal Luis Maldonado Venegas, a nombre del grupo parlamentario Partido Convergencia de la LIX Legislatura, en ejercicio de la facultad que le otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta ante la Honorable Cámara de Diputados, del congreso de la Unión iniciativa de decreto que reforman los artículos 16 párrafos cuarto, quinto y sexto; 20 fracciones III y VI del apartado a) y fracciones I, II y IV del apartado b); se adicionan los párrafos segundo, tercero y cuarto del artículo 21; se reforma la fracción XXI y se le adiciona un segundo párrafo al artículo 73; se reforma el tercer párrafo del artículo 102 y la fracción V, incisos h) e i) del apartado c) Base Primera del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Prevención del Delito, Procuración, Administración de Justicia y Readaptación Social, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

El primer deber del Estado es garantizar la seguridad de los gobernados. Por ello está obligado a impartir justicia pronta y eficaz y a combatir con todos los medios legítimos a su alcance la inseguridad pública, y este esfuerzo debe ser permanente, con el fin de cumplir dicha responsabilidad y asegurar a todos los mexicanos el disfrute pleno de sus libertades y sus garantías individuales.

Bajo este supuesto, la iniciativa que se presenta está motivada y fundada en la necesidad de renovar leyes e instituciones con el fin de dotar a los órganos del Estado de las capacidades que necesitan para cumplir este objetivo. Sin duda, se trata de una profunda reforma a la legislación penal desde que se promulgaron en 1917 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en 1931 el Código Penal vigente. Se pretende impulsar un nuevo orden para actualizar y mejorar el proceso penal en esta rama.

Las mayores críticas al sistema de justicia en México en su procuración y administración, son la lentitud, falta de transparencia y exceso de trámites. Los procedimientos se han hecho repetitivos y tortuosos y en consecuencia surge la corrupción que profundiza el resentimiento de injusticia del ciudadano frente al Estado, además del gran costo que representa para una sociedad productiva la pérdida de tiempo

en las agencias del Ministerio Público y en los tribunales y la incertidumbre jurídica por la incorrecta aplicación de la Ley.

Actualmente se cometen 4.5 millones de delitos por año en todo el país, sin embargo, sólo se denuncian 1.5 millones ante la autoridad competente, según encuestas del CISEN, ICESI y otros órganos ciudadanos.

De las denuncias que se convierten en averiguación previa, se consignan el 19 por ciento, pero sólo el 6 por ciento se consigna con detenido; se envían a la reserva o se determina el no ejercicio de la acción penal en el 42 por ciento; el 17 por ciento se queda en trámite y se declaran incompetencias en un 22 por ciento, principalmente por tratarse de menores de edad y otras causas; finalmente sólo el 4.5 por ciento termina con sentencia condenatoria, lo que equivaldría a que cada 300 delitos reales (100 denunciados y 200 sin denuncia) sólo se sanciona el 1.5 por ciento quedando impunes el otro 98.5 por ciento de los delitos.

Los delitos que son consignados sin detenido ante un juez, prácticamente se vuelven impunes, ya que actualmente existen miles de órdenes de aprehensión pendientes de ejecutar y miles que han prescrito, generando así la impunidad del delito.

Se cometen nueve faltas administrativas por cada delito y en éstas, no existe ni la reparación del daño ni el trabajo comunitario, existe tan sólo arrestos máximos de 36 horas y pago de multas que no exceden los 50 días de salario mínimo en promedio, y en muchos de los casos, tan sólo se realiza una amonestación al infractor por diversas causas, entre ellas por carecer de espacios para cumplimentar los arrestos. Existen 296 mil policías preventivos en todo el país y sus niveles de productividad son bajísimos.

El Sistema carcelario es deplorable, la sobrepoblación actual es del 28 por ciento, la gran mayoría de los internos por delitos del fuero común están reclusos por delitos patrimoniales menores de 8 mil pesos mientras que el costo de manutención de un interno excede los 40 mil pesos por año.

A pesar de los múltiples esfuerzos que se han hecho para renovar este sistema, los cambios no han avanzado a la velocidad que demanda una sociedad más participativa y democrática que también ha elevado su nivel de exigencia para que mejoren sus instituciones. Con una percepción más aguda, ahora evalúa la eficacia de éstas por los resultados que producen o los beneficios que de ellas recibe y, por lo tanto, está dispuesta a impulsar los cambios necesarios para que la vida pública se desenvuelva en una cultura de legalidad, honradez y transparencia.

Ha crecido dramáticamente la demanda de la sociedad de que los aparatos de prevención, procuración y administración de justicia y readaptación del sentenciado, cumplan con la tarea esencial de asegurar la vida humana, su integridad, su patrimonio y los espacios en los cuales la convivencia debe desarrollarse de manera ordenada y pacífica. Su exigencia es que se destierre para siempre la corrupción y la impunidad; se protejan los derechos humanos y se garantice un clima público de seguridad.

Uno de los ámbitos en donde esta exigencia es determinante, es en el de la justicia penal que siempre ha sido objeto de las más duras críticas por su tendencia a duplicar las funciones del Ministerio Público y el Juez. El particular se enfrenta así a un orden

complejo e indescifrable. La repetición de trámites y de pruebas, la exclusión de la víctima u ofendido como parte activa en la averiguación previa y en el proceso penal, su sometimiento a la arrogancia y la distancia del Ministerio Público o del Juez, y la creciente inseguridad pública por la ineficacia en la aplicación de la ley, no son ya circunstancias aceptables para un Estado democrático de derecho.

La complejidad del proceso penal ha conducido a la incertidumbre jurídica y a la permanente desconfianza de la sociedad frente a sus autoridades. Esta situación debe transformarse, porque no puede aceptarse que ninguna función estatal se perciba como una expresión autoritaria de poder, por lo contrario esas funciones deben desarrollarse como instrumento de servicio público. De aquí la importancia de actualizar el proceso penal y transformar el papel de las instituciones.

Es tiempo de privilegiar la justicia sobre la legalidad, lo que significa que además de una actuación apegada a la norma, al final del proceso lo que debe prevalecer como fin último de la acción de la autoridad es la reparación del daño sufrido por la víctima o el ofendido y la aplicación efectiva de las sanciones a quienes cometen un delito.

Instituciones tan nobles como el Ministerio Público que, fue creado para representar y proteger a la sociedad, deben actualizarse. Por eso las reformas constitucionales que se proponen sujetan sus funciones al proceso penal y, en consecuencia, a la vigilancia procesal del Juez, de la parte ofendida y del probable responsable bajo criterios de transparencia, eficiencia y equidad.

En efecto, en este proyecto, uno de los aspectos fundamentales es el de sujetar al Ministerio Público al proceso penal, y a los jueces a un procedimiento claro, eficaz y transparente para lograr así la ruptura del monopolio de la acción penal, devolviéndole a la víctima el derecho que nunca debió de haber perdido, de ir ante un Juez y denunciar o querrellarse, contando en el proceso con la participación del propio Ministerio Público, para que ahí realice sus tareas de autoridad, dar fe, obtener pruebas, a las que sólo la autoridad puede acceder, y para realizar todas sus funciones, ya sin la injusta tutoría obligatoria que hoy ejerce sobre las víctimas.

El argumento que justificaba el monopolio del Ministerio Público en materia penal, para evitar la venganza privada es inaceptable, ya que son los jueces, en esa materia y en todo el ámbito del derecho, quienes imparten la justicia sometiendo a las partes a su imperio.

La experiencia negativa en las tareas del Ministerio Público es abrumadora ya que la impunidad alcanza un escalofriante 98 por ciento. Según encuestas calificadas, cerca del 70 por ciento de los delitos ya no se denuncian por falta de confianza en esa institución y en sus funciones, y del 30 por ciento que sí se denuncian, el 90 por ciento no se consignan por alguna razón o falla, y del 10 por ciento que se consigna, sólo una mínima parte de los procesados obtiene sentencia condenatoria.

Lo justo es reconocerle a las víctimas del delito su calidad de parte en el procedimiento penal, para que tengan derecho a defenderse directamente, a través de un juicio oral, ejecutivo y compactado. En dicho juicio el Ministerio Público, dependiente de cada Procuraduría, debe representar a la sociedad, cumpliendo con las tareas de autoridad,

que no puede realizar un particular, pero ya sin el monopolio de la acción penal, que ha sido tan infructuoso e injusto para las víctimas.

Actualmente el ofendido no tiene recurso alguno, incluyendo el amparo, frente a las decisiones del Ministerio Público respecto a las diligencias que este último realiza dentro de la averiguación previa y los tiempos que se tome para ello, lo cual convierte a estas actuaciones administrativas en un procedimiento sin control ni recursos por parte del ofendido, que se halla en estado de indefensión.

Con la fusión de la averiguación al proceso que se desahogue ante el Juez con la participación del Ministerio Público, del ofendido y del probable responsable, van a reducirse considerablemente los tiempos procesales. Al mismo tiempo, merced a la naturaleza oral del proceso penal que se propone, el Juez quedará sometido a un mayor control y transparencia en el ejercicio de sus atribuciones reduciéndose el grado de discrecionalidad de sus decisiones.

En materia de delitos en flagrancia, la figura del Juez adquiere un perfil diferente. Sin necesidad de pasar por la averiguación previa cualquier persona podrá poner al transgresor de la ley a disposición del Juez competente. Con este procedimiento se eliminan impedimentos de carácter procesal y se alienta al ciudadano que conozca de un delito para que denuncie los hechos. Por lo tanto se sujetan las actividades de la policía judicial al control procesal tanto del Juez y el Ministerio Público como del ofendido y del probable responsable, para evitar que dejen de cumplirse órdenes de aprensión y de investigación.

Asimismo se dota a la policía preventiva de las facultades legales para investigar, prevenir los delitos y participar como parte acusadora en aquellos delitos que conozca y no exista denunciante.

De esta manera el combate al delito con eficiencia y prontitud va a ser posible gracias a una mayor participación y confianza de la sociedad.

El plazo de cuarenta y ocho horas que se concedía al Ministerio Público, ahora se amplía al Juez competente para que disponga de setenta y dos horas, término dentro del cual tendrá que ordenar la libertad del indiciado o decretar el auto de formal prisión. Este plazo podrá duplicarse de oficio o a petición de parte, sólo en los casos que la ley lo prevea. La reforma establece sanciones para quien cometa cualquier abuso, salvaguardando con ello los derechos humanos.

Actualmente en el amplio marco de garantías que consagra la Constitución dentro del proceso penal, tanto el inculpado como la víctima y el ofendido, pueden ejercer sus derechos. Pero no en igualdad de circunstancias, ya que la víctima no tiene el carácter de parte activa; además hay una insuficiencia tanto jurídica como procesal que dificultan la reparación del daño a la víctima u ofendido. Con esta reforma se reconoce y agrupan esos derechos en una integración estructuralmente favorable a la sociedad y al propio ofendido.

En este mismo plano compensador se otorga a la víctima u ofendido el carácter de parte activa en el juicio penal, con todos los derechos para denunciar directamente ante el

Juez, interponer los recursos procedentes y defender sus intereses y su causa durante todo el proceso.

Una de las novedades que introduce esta reforma es la relativa a la justicia de barandilla representada por los jueces de paz de cada localidad. Este cambio se va a llevar a cabo por medio de una reforma para atender delitos menores. El objetivo es que la impartición de la justicia inmediata por infracciones y delitos menores se sancione a través de la reparación del daño y con trabajo a favor de la comunidad o arresto.

Esta reforma tiene un carácter integral, ya que junto con las innovaciones a otros ordenamientos, se va a unificar en toda la República la justicia cívica y de paz con lo cual se van a distinguir las conductas delictivas de aquellas que pueden ser sancionadas mediante la justicia administrativa, pero en ambos casos, asegurando la reparación del daño como sanción primordial.

Se pretende que los jueces de este ramo cuenten con dispositivos legales para que, en ejercicio de sus funciones, atiendan de inmediato y en plazos perentorios, la comisión de delitos menores y asimismo, las infracciones que hoy están recogidas en diversos ordenamientos de policía y buen gobierno.

Esta facultad legislativa sería establecida para regular el procedimiento en las materias penal, de justicia cívica, penitenciaria y de menores infractores y, asimismo, para fijar las penas que deban imponerse en todo el territorio de la Federación. Conforme a un profundo espíritu federalista, se salvaguarda el principio de competencia territorial con la finalidad de que la aplicación de las leyes penales, corresponda a las autoridades federal o local, según sea el caso.

Finalmente, la reforma que se propone dirigida a homologar el ejercicio de la acción penal en todo el territorio nacional y con ello establecer un marco normativo sustantivo y procesal únicos, hace necesario por lo que toca a las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, eliminar aquellas relacionadas con la de legislar en esta materia.

En este contexto, procede manifestar que para lograr los propósitos enunciados se propone la reforma al artículo 16 constitucional en sus párrafos cuarto y quinto, en los cuales se incorpora la figura de juez competente para conocer los casos de flagrancia, una vez que la autoridad inmediata ponga a su disposición al indiciado. Por otra parte, esta reforma contempla en el párrafo sexto ampliar el plazo de que dispone la justicia de cuarenta y ocho a setenta y dos horas, para determinar la procedencia de la acción penal.

En este tenor, se modifica el artículo 20 constitucional en el apartado A, fracciones III y VI con el objeto de reivindicar los derechos de la víctima o del ofendido, haciéndolo parte en el procedimiento penal al igual que al Ministerio Público. También se modifica el apartado B, en las fracciones I, II y IV para consagrar el principio de igualdad procesal y fortalecer, sin duda, el respeto a los derechos humanos ya que a partir de esta reforma el Ministerio Público deberá fundar y motivar su negativa a desahogar cualquier diligencia ante el juez competente. Además la víctima y el ofendido, podrán actuar junto o separadamente del Ministerio Público para exigir la reparación del daño.

Conforme a este espíritu, en el artículo 21 se modifica el párrafo primero con la finalidad de establecer la obligatoriedad al Ministerio Público, ya sea por iniciativa propia o a petición de la víctima u ofendido de realizar las diligencias necesarias ante el juez competente para integrar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, y en apoyo del Ministerio Público la policía preventiva investigará, prevendrá los delitos y participará como parte acusadora en aquellos delitos que conozca y no exista denunciante conforme a las leyes que al efecto se expidan.

Asimismo, se determina que los jueces de paz de cada localidad tendrán competencia para la aplicación de sanciones por infracciones a la Ley de Justicia Cívica y de Paz o de Delitos Menores, mediante la reparación del daño, trabajo a favor de la comunidad y arresto. Dentro de este párrafo se establece la previsión de que aquellas conductas consideradas como faltas graves en el ordenamiento de Justicia Cívica y de Paz, competará su aplicación a los jueces de paz o sus homólogos en los Municipios, Estados de la República y en el Distrito Federal, auxiliados por el Ministerio Público y la policía. Con lo anterior, se restablece la justicia de barandilla y con ello la cercanía entre los órganos encargados de administrar justicia y la sociedad.

La reforma constitucional que se propone también considera un cambio profundo a la tradición legislativa en el ámbito penal. Hasta hoy, en razón de su competencia los estados y la Federación regulan esta rama del Derecho, de tal forma que coexisten un Código Penal Federal y treinta y dos códigos penales estatales. Con esta diversidad legislativa, la delincuencia ha encontrado un campo propicio para evadir la justicia, amparada en la diferencia de tipos penales, sanciones y procedimientos, por lo que es inaplazable dotar al Congreso de la Unión de una nueva facultad para que regule hacia la homogeneización normativa en esta materia, con pleno respeto a la Soberanía de cada entidad federativa, para lo cual se propone la modificación de la fracción XXI del artículo 73.

Naturalmente, en el ámbito del Poder Judicial de la Federación, son aplicables las mismas reformas a la función del Ministerio Público y del Juez competente en cuanto a la compactación del proceso y a la participación conjunta de la víctima u ofendido del delito o su representante, por lo cual se propone la reforma del segundo párrafo del apartado A del artículo 102 y la reforma de la fracción V, incisos h) e i) del apartado C, Base Primera del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos.

A fin de sustentar la importancia de esta Reforma y en apoyo de la Iniciativa que se presenta, procede mencionar lo siguiente:

1. El objetivo fundamental de estas reformas es integrar en un sólo cuerpo legislativo armónico, sistemático y estructurado los cambios que necesita el orden penal vigente con el propósito de servir a la comunidad y enfrentar la delincuencia y la injusticia.
2. Todas las instituciones vinculadas a la prevención, procuración y administración de justicia y de readaptación social del sentenciado, tendrán que responder a estos cambios para lograr la confianza de la gente con respuestas y acciones eficaces para combatir la inseguridad y el delito.

3. La asunción por parte del Honorable Congreso de la Unión de nuevas facultades para legislar en materia penal, permitirán integrar en un solo frente común y en una misma unidad de propósitos, la lucha contra el delito por parte de las autoridades municipales, estatales y federales.

4. La República Federal sale fortalecida porque no hay detrimento de competencias, sino la concurrencia de ellas para hacer frente a un problema nacional que es la inseguridad pública.

5. Con la unificación de criterios sustantivos y adjetivos, podrá expedirse para toda la República un nuevo Código Penal Único y un nuevo Código de Procedimientos Penales también único, a fin de facilitar la coordinación de las autoridades en todo el territorio nacional, consolidando así un solo frente en la lucha contra la delincuencia, sin que se altere el ejercicio de la acción penal, según la competencia territorial.

En vista de las anteriores consideraciones, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta soberanía el siguiente:

Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 16 párrafos cuarto, quinto y sexto; 20 fracciones III y VI del apartado a) y fracciones I, II y IV del apartado b); se adicionan los párrafos segundo, tercero y cuarto del artículo 21; se reforma la fracción XXI y se le adiciona un segundo párrafo al artículo 73; se reforma el tercer párrafo del artículo 102 y la fracción V, incisos h) e i) del apartado c) Base Primera del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

TÍTULO PRIMERO

CAPITULO DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES

I

ARTÍCULO 16.

...

...

En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y está, con la misma prontitud, a la del **Juez competente**.

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, por razón de la hora, lugar o circunstancia, **el Juez competente** podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención **o decretar la libertad con las reservas de ley**, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

Ningún indiciado podrá ser retenido por **el Juez** por más **de setenta y dos horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o decretársele el auto de formal prisión**; este

plazo podrá duplicarse **de oficio o a petición de parte, en los casos en que la Ley lo prevea. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la Ley Penal.**

...

...

...

...

...

ARTÍCULO 20. ...

A. Del inculpado

I. a la II.

III. Se le hará saber en audiencia pública, y dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su **detención**, el nombre de su acusador y la naturaleza y causa de la acusación, a fin de que conozca bien el hecho punible que se le atribuye y pueda contestar el cargo, rindiendo su declaración preparatoria.

...

...

VI. Será juzgado en audiencia pública por **el juez competente**.

...

...

...

...

B. De la víctima o del ofendido

I. **Ser parte en el procedimiento penal al igual que el Ministerio Público**, recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y **la legislación penal vigente y**, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal;

II. A que **el Juez** le reciba todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, y a que se desahoguen las diligencias correspondientes.

Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de cualquier diligencia a su cargo, deberá fundar y motivar su negativa ante el Juez competente.

III. ...

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

...

V. ...

VI. ...

TÍTULO PRIMERO

CAPITULO DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES

I

ARTÍCULO 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato.

Corresponde al Ministerio Público, por iniciativa propia o a petición de la víctima u ofendido del delito o su representante, realizar las diligencias necesarias ante el Juez competente para la integración de los elementos del cuerpo del delito y la probable responsabilidad y continuar sus funciones ante dicho Juez competente. La Policía Preventiva investigará, prevendrá los delitos y participará como parte acusadora en aquellos delitos que conozca y no exista denunciante conforme a las leyes que al efecto se expidan.

Compete a los Jueces de Paz o sus homólogos, en los Municipios, en los Estados de la República y en el Distrito Federal, auxiliados por el Ministerio Público y la Policía el conocimiento y sanción de aquellas conductas que no constituyan delito y que sean consideradas como faltas graves en términos de las leyes de Justicia Cívica y de Paz, que al efecto se expidan.

La aplicación de sanciones por las infracciones a las **leyes de justicia cívica y de paz que se expidan**, podrán consistir en multa, **reparación del daño causado, trabajo a favor de la comunidad y arresto. Las sanciones pecuniarias que se impongan podrán sustituirse en caso de falta de pago mediante trabajo a favor de la comunidad o, en su caso, el arresto hasta por treinta y seis horas. En ningún caso el arresto administrativo podrá exceder del termino señalado en este párrafo.**

...

...

...

...

...

...

**SECCION
DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO.**

III

ARTÍCULO 73.- El Congreso tiene facultad:

I a XX

XXI.- Para legislar en las materias penal (sustantiva y procesal), penitenciaria y de menores infractores, establecer los delitos y faltas, así como fijar las penas que por ellos deban imponerse en todo el territorio de la Federación.

La aplicación de las leyes penales corresponde a la autoridad federal o local de acuerdo a su competencia.

...

**CAPITULO
DEL PODER JUDICIAL**

IV

ARTICULO 102.

...

Corresponde al Ministerio Público de la Federación, actuar de oficio o de manera conjunta con la víctima u ofendido del delito o su representante, ante el Juez, en las funciones de su competencia, realizar las diligencias necesarias para la integración del cuerpo del delito y la probable responsabilidad y continuar sus funciones, ante los Tribunales, en todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, **podrá** solicitar órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

ARTICULO 122

...

A ...

B ...

C...

Base Primera ...

I-IV...

V La Asamblea legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

a).- g).-...

h) Legislar en la materia civil; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;

i) Normar la protección civil, los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la salud y asistencia social; y la previsión social;

...

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor seis meses después de su publicación en el Diario oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Se derogan todas las disposiciones que se opongan a las reformas establecidas en el presente Decreto.

México,
a los 4 días del mes de noviembre del año 2003.

DF,

Diputados: Luis Maldonado Venegas (rúbrica), Jesús Martínez Alvarez, Jesús González Schmal (rúbrica), Juan Fernando Perdomo Bueno (rúbrica), Jaime Miguel Moreno Garavilla (rúbrica).

(Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y Derechos Humanos, y de Seguridad Pública. Noviembre 4 de 2003.)