



R E F O R M A CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y JUSTICIA PENAL

El 18 de junio de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reformó los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123, todos de la Constitución todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

I. ANTECEDENTES

A) INICIATIVA DEL PODER EJECUTIVO

- El 9 de marzo de 2007, el Presidente Felipe Calderón Hinojosa presentó al Senado de la República una iniciativa para reformar diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de seguridad y justicia.
- Mediante comunicado CGCS-76¹ de esa fecha, la Presidencia del República informó que dicha propuesta se suscribía en el contexto del Acto de Justicia Penal y Seguridad Pública, con dos iniciativas: la primera sobre reformas a los artículos 16, 17, 18, 20, 21, 22, 73, 122, y 123, Apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y la segunda sobre el Decreto que reforma el artículo primero de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

- El comunicado precisaba como objetivos de la propuesta el abatir la impunidad, fortalecer la seguridad de los ciudadanos y dotar, tanto a la Policía Federal como al Ministerio Público, de mejores herramientas para el cumplimiento de sus responsabilidades. Para ello se propuso:
 - ◆ Crear un solo ordenamiento penal para todo el país, a fin de evitar inconsistencias legales e iguale la acción de la justicia. (Código Penal Único)
 - ◆ Establecer juicios que otorguen especial protección y pleno ejercicio de los derechos de las víctimas, testigos y denunciantes.
 - ◆ Facultar a la autoridad judicial para dictar medidas que garanticen la secrecía de los nombres y datos personales de los acusadores en los casos más delicados.
 - ◆ Fortalecer las medidas de protección adicionales a las que ya establece la Constitución, para las víctimas de los delitos de violación y secuestro.
 - ◆ Legitimar activamente a las víctimas de delitos para darles facultades, entre otras, de exigir la reparación del daño en el proceso penal.
 - ◆ Establecer procedimientos para que los bienes del crimen organizado pasen a ser parte del Estado, extinguiéndose el dominio de los delincuentes sobre sus bienes.
 - ◆ Dotar a la policía federal de facultades de investigación para fortalecer la acción del Ministerio Público.
 - ◆ Crear un sistema nacional de desarrollo policial que norme el ingreso a la corporación y la capacitación del agente, así como los reconocimientos por su labor.
 - ◆ Fortalecer la autonomía técnica del Ministerio Público.

¹ <http://www.presidencia.gob.mx/buscador/index.php?contenido=29393>

B) LIBRO BLANCO DE LA REFORMA JUDICIAL EN MÉXICO DE LA SCJN

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) entregó al Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa el 16 de febrero de 2007²; a la Cámara de Senadores el 2 de marzo 2007³, así como a la Cámara de Diputados, el 16 de febrero de 2007, el Libro Blanco de la Reforma Judicial.
- El Libro Blanco de la Reforma Judicial integra cerca de 12 mil propuestas recibidas en la Consulta Nacional para una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano, de la que se derivan 33 acciones específicas. Dichas propuestas, presentadas por representantes de diversos sectores, fueron procesadas por los numerosos expertos que se reunieron en 34 foros de reflexión en todo el país.

II. PROCESO EN EL PODER LEGISLATIVO

II.1 CÁMARA DE DIPUTADOS (11 DE DICIEMBRE DE 2007)

- Además de la propuesta del Ejecutivo, la Cámara de Diputados recibió diez iniciativas sobre reforma al sistema de justicia: cinco iniciativas del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD), dos iniciativas del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI), una iniciativa del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN). Así como una iniciativa conjunta de los Grupos Parlamentarios del PRI, PAN, PRD y Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y una iniciativa conjunta de los Grupos Parlamentarios de los PRD, Partido del Trabajo (PT) y Partido Convergencia (PC).
- La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, las iniciativas señaladas, relativas a propuestas de reformas a los artículos 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 73, 115 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

² Comunicado CGCS-66. <http://www.presidencia.gob.mx/buscador/index.php?contenido=29049>.

³ <http://www.scjn.gob.mx/NR/exeres/7F7D7A2A-658B-4810-837D-A871754D3264,frameless.htm>.

- Debido a la coincidencia en el contenido de las iniciativas, las Comisiones Dictaminadoras, analizaron conjuntamente las citadas iniciativas, es decir, redactaron un solo texto que integró las propuestas consideradas favorables.
- Las Comisiones Dictaminadoras celebraron múltiples reuniones de trabajo con diputados y senadores de todos los grupos parlamentarios representados en el Congreso de la Unión, funcionarios del Poder Ejecutivo federal, académicos y juristas especialistas en la materia, a fin de analizar minuciosamente cada uno de los factores que componen el sistema de justicia penal.
- El Dictamen de las Comisiones derivó en el proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de justicia penal y seguridad pública, presentado el 11 de diciembre de 2007 y aprobado por la Cámara de Diputados en lo general con 366 votos a favor, 53 en contra y 8 abstenciones, el pasado 12 de diciembre de 2007⁴. El Dictamen fue turnado a la Cámara de Senadores para su consideración, en la misma fecha.

II.2 SENADO DE LA REPÚBLICA (13 DE DICIEMBRE DE 2007)

- El 13 de diciembre de 2007, la Mesa Directiva del Senado de la República turnó la Minuta enviada por la Cámara de Diputados a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; de Gobernación, de Seguridad Pública; y de Estudios Legislativos, Segunda; para su estudio, análisis y elaboración del dictamen correspondiente. El Senado definió que los objetivos del proyecto de reforma eran los siguientes:
 1. Permitir un tránsito ordenado, gradual y viable al sistema acusatorio.
 2. Generar un sistema eficaz para combatir a la delincuencia, en especial la delincuencia organizada.
 3. Crear un sistema penal que garantice el debido proceso, la presunción de inocencia, asegure los derechos de las víctimas y proteja a los ciudadanos de los abusos de la autoridad.

⁴ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, número 2401-VIII, martes 11 de diciembre de 2007.

- Las Comisiones Dictaminadoras del Senado de la República realizaron dos modificaciones al proyecto decreto enviado por la Cámara de Diputados: al Artículo 16, párrafo décimo, relativo a las facultades del Procurador General de la República; y al Artículo 16, párrafo duodécimo, relativo a la posibilidad de que la policía pudiera ingresar a un domicilio sin orden judicial.
- En sesión del mismo día, las Comisiones dictaminadoras presentaron el dictamen de la minuta ante el pleno de la Cámara de Senadores, mismo que fue aprobado en lo general y en lo particular, y turnado a la Cámara de Diputados para sus efectos constitucionales⁵.

II.3 CÁMARA DE DIPUTADOS (26 DE FEBRERO DE 2008)

- El 1° de febrero de 2007, la Cámara de Diputados recibió la minuta remitida por la Cámara de Senadores, misma que fue turnada nuevamente a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia para el estudio, análisis y dictamen correspondiente.
- El 26 de febrero de 2008, las Dictaminadoras sometieron a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados el proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia penal, en relación con las modificaciones aprobadas por la Cámara de Senadores.
- Durante la sesión, las Comisiones Dictaminadoras propusieron la supresión del párrafo undécimo del artículo 16 constitucional, relativo al procedimiento de orden de cateo, que fue cuestionado por la sociedad civil. La propuesta de supresión fue aceptada por el Pleno de la Cámara de Diputados en votación económica.
- En dicha sesión, celebrada el 26 de febrero de 2008, la Cámara de Diputados aprobó en lo general y en lo particular el artículo 16 constitucional con la supresión de los párrafos décimo, aprobada por el Senado, y duodécimo, aprobada por la Cámara de Diputados, por 462 votos en pro, 6 en contra y 2 abstenciones. En la sesión, se instruyó hacer las adecuaciones correspondientes a los artículos transitorios del proyecto de decreto que reforma y

adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia penal, mismo que se declaró aprobado.

- En virtud de los cambios realizados por la Cámara de Diputados, la minuta del Dictamen fue devuelto a la Cámara de Senadores para su aprobación⁶.

II.4 CÁMARA DE SENADORES (6 DE MARZO DE 2008)

- El pasado 26 de febrero la Cámara de Senadores recibió el expediente con la minuta del proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La Mesa Directiva turnó el expediente a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; de Gobernación; de Seguridad Pública; y de Estudios Legislativos, Segunda⁷, al que se dio primera lectura el 4 de marzo de 2008⁸.
- En la sesión ordinaria del Senado de la república del 6 de marzo de 2008 el Pleno de la Cámara de Senadores aprobó por 73 votos a favor y 25 en contra, el proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la reforma constitucional en materia de justicia penal, llamada en los medios “reforma judicial”.
- En cumplimiento de lo establecido en el Artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Senado de la República turnó del proyecto de Decreto para su aprobación por la mayoría en las legislaturas de las 31 Entidades Federativas de nuestro país. El Artículo 135 Constitucional también establece que el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de aprobación, para su posterior publicación en el Diario Oficial de la Federación.

⁶ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. Número 2450-IV, jueves 21 de febrero de 2008.

⁷ Gaceta Parlamentaria del Senado de la República No. 201. Año 2008 Viernes 29 de Febrero 2° Año de Ejercicio. Segundo Periodo Ordinario. <http://www.senado.gob.mx/gace.php?sesion=2008/02/29/1&documento=1>.

⁸ Gaceta parlamentaria No. 203. Año 2008 Martes 04 de Marzo 2° Año de Ejercicio. Segundo Periodo Ordinario. <http://www.senado.gob.mx/gace.php?sesion=2008/03/04/1&documento=1>.

⁵ Gaceta parlamentaria de la Cámara de Senadores No. 176, Año 2007. Jueves 13 de Diciembre 2° Año de Ejercicio. Primer Periodo Ordinario.

III. CONTENIDOS CENTRALES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

- ♦ Propone un sistema garantista, en el que se respeten los derechos tanto de la víctima y ofendido como del imputado, partiendo de la presunción de inocencia para éste. El sistema se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, con las características de acusatoriedad y oralidad. La primera, para asegurar una trilogía procesal en la que el Ministerio Público sea la parte acusadora, el inculpado esté en posibilidades de defenderse y que al final sea un juez quien determine lo conducente. La oralidad contribuirá a fomentar la transparencia, garantizando al mismo tiempo una relación directa entre el juez y las partes, propiciando que los procedimientos penales sean más ágiles y sencillos.
- ♦ Prevé la inclusión de un juez de control que resuelva, en forma inmediata y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad que así lo requieran, cuidando que se respeten las garantías de las partes y que la actuación de la parte acusadora sea apegada a derecho. El juez de control se hará cargo del asunto una vez vinculado a proceso el indiciado, hasta el auto de apertura a juicio. Un juez o tribunal que no haya tenido contacto con la causa, llevará a cabo el juicio oral, y un juez ejecutor vigilará y controlará la ejecución de la pena.
- ♦ Establece una nueva regulación respecto de medidas cautelares, entre ellas la prisión preventiva, de tal forma que ésta podrá ser aplicada excepcionalmente, cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, o cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. Asimismo, contempla aplicar la prisión preventiva en todos los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, en contra del libre desarrollo de la personalidad y en contra de la salud.

- ♦ Prevé mecanismos alternativos de solución de controversias que, por mandato constitucional expreso, procuren asegurar la reparación del daño de las víctimas de un delito, sujetas a supervisión judicial en los términos que la legislación secundaria lo juzgue conveniente.
- ♦ Tal medida generará economía procesal, además de alcanzar un objetivo fundamental: lograr que la víctima de un delito esté protegida y que el inculpado se responsabilice de sus acciones, reparando en lo posible el daño causado.
- ♦ Eliminar la “persona de confianza” en la defensa del imputado, y garantizar el derecho a una defensa adecuada por abogado. Para consolidar tal objetivo y que éste se cumpla en igualdad de condiciones, se prevé asegurar un servicio de defensoría pública de calidad para la población y garantizar las condiciones para un servicio profesional de carrera de los defensores, estableciendo que sus emolumentos no podrán ser inferiores a los que correspondan a los agentes del ministerio público.
- ♦ Dispone que el sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos relativos, entre ellos el 20, entrará en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder el plazo de ocho años.
- ♦ Resulta importante señalar que durante la sesión celebrada el 26 de febrero de 2008, la Cámara de Diputados acordó eliminar el párrafo relativo al ingreso a domicilio sin orden judicial. Indicaron que acordaron no elevar dicha figura a rango constitucional y suprimirla, por lo que la minuta de reforma aprobada no incluye dicho tema que había sido fuertemente cuestionado por algunos actores sociales.

IV. COMENTARIOS SOBRE ASPECTOS QUESTIONADOS POR ALGUNOS ACTORES SOCIALES

Es importante señalar los siguientes aspectos, que diversos actores sociales señalaron como delicados:

ARRAIGO

- ♦ El proyecto de Decreto propone incorporar el arraigo en el artículo 16 de la Constitución, exclusivamente para casos de investigaciones y procesos seguidos por el delito de delincuencia organizada. En el caso de la investigación, el arraigo podrá aplicarse cuando el caso no subsista la prisión preventiva, en los términos y condiciones que el juez establezca de conformidad con la ley de la materia, así como por la temporalidad de hasta cuarenta días y con opción a prórroga hasta por otros cuarenta días, siempre que sigan vigentes las circunstancias que justificaron su autorización inicial.
- ♦ La inclusión del arraigo se propuso en virtud de que la creciente organización de la delincuencia ha puesto en riesgo las instituciones jurídico-procesales. En ese sentido, la iniciativa de reforma judicial, busca ampliar el espectro de medidas eficaces para contrarrestar su impacto en la inseguridad pública. Su finalidad es evitar que los imputados puedan evadirse de la autoridad ministerial en un primer momento y de la judicial posteriormente, o bien, que puedan obstaculizar la investigación o afectar la integridad de las personas involucradas.

DEFINICIÓN DE DELINCUENCIA ORGANIZADA

- ♦ El decreto propone un régimen especial de delincuencia organizada. Ello incluye la facultad para que el Congreso de la Unión legisle sobre esta materia y definiéndola a nivel constitucional como “una organización de hecho de tres o más personas, para cometer en forma permanente o reiterada delitos en los términos de la ley de la materia”. Para estos casos, se autoriza decretar arraigo a una persona por parte del juez de control y a solicitud del ministerio público, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, siempre y cuando sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. No podrá exceder de cuarenta días, plazo prorrogable únicamente cuando el ministerio público acredite que subsisten las causas que le dieron origen, y en ningún caso podrá exceder los ochenta días.

- ♦ Es importante precisar que las disposiciones excepcionales que se establecen para delincuencia organizada, están dirigidas exclusivamente al combate de este tipo de criminalidad, y de ninguna manera podrán utilizarse para otras conductas, lo que impedirá a la autoridad competente el ejercicio abusivo de las facultades conferidas, en contra de luchadores sociales o a aquellas personas que se opongan o critiquen a un régimen determinado.
- ♦ La definición contiene elementos que distinguen al tipo penal de delincuencia organizada al de asociación delictuosa, pues éste último aplica para cualquier delito previsto en la legislación penal, mientras que el régimen de delincuencia organizada se crea para el tratamiento de un fenómeno muy particular de delincuencia con capacidad de operación, organización, sofisticación, e impacto.

V. CONSIDERACIONES GENERALES

- La reforma constitucional aprobada en el Poder Legislativo obedece a recurrentes llamados para su modernización, con el objetivo de dar vigencia plena a las garantías individuales que consagra la Constitución, así como contribuir al cumplimiento de la tarea fundamental del Estado mexicano de garantizar la seguridad debida a las personas y las propiedad, así como el respeto al Estado de Derecho.
- El proceso de adopción de la reforma se caracterizó por la consulta y el diálogo constructivo entre los tres Poderes de la Unión y hacia los actores sociales interesados. Durante ese proceso transparente, concluido en el Poder Legislativo, destacó el acompañamiento respetuoso y la cooperación de los Poderes Ejecutivo y Judicial. 

