

**OFICIO CON EL QUE REMITE LA SIGUIENTE INICIATIVA:
PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

SUBSECRETARIA DE ENLACE LEGISLATIVO

Oficio No. SEL/300/1153/07

México, D.F., 9 de marzo de 2007.

CC. Secretarios de la Cámara de Senadores

del H. Congreso de la Unión

P r e s e n t e s

Para los efectos constitucionales y por instrucciones del C. Presidente de la República, con el presente envío a ustedes Iniciativa de **DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, documento que el propio Primer Magistrado de la Nación propone por el digno conducto de ustedes.

Sin otro particular, reciban un cordial saludo.

A T E N T A M E N T E

ARMANDO SALINAS TORRE

Subsecretario

Ciudadano Presidente de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, Presente.

A medida que un estado democrático de Derecho avanza en su desarrollo político y económico, algunas variables se ven afectadas de modos diversos. Tal es el caso de la ' incidencia delictiva. Es por eso que en el mundo se reconoce que deben adecuarse las estructuras constitucionales y legales para dar respuesta a este fenómeno social con mayor efectividad pers con absoluto respeto a la legalidad.

México no es la excepción; nuestro sistema de justicia penal ha sido objeto recurrente de críticas y llamados a su modernización, tanto por la sociedad en general como por organismos públicos y privados, nacionales e internacionales.

En nuestro país, los niveles de impunidad y de inseguridad pública se han incrementado en los últimos años. Es claro que esta situación dificulta el desarrollo de México, ya que aleja las inversiones, da lugar a una percepción de temor generalizado en la sociedad, provoca desconfianza en las instituciones públicas y obstaculiza el desarrollo personal de los individuos y de toda nuestra comunidad.

Es imperativo revertir los índices de inseguridad pública e imprescindible que la sociedad recupere la confianza en sus instituciones; que sienta la certeza de que, ante la comisión de un delito, por menor que éste sea, se impondrá una sanción proporcional a la conducta y que la víctima tendrá a su alcance los elementos y medios eficaces para ser restituida en el agravio ocasionado. No podemos permitir que nuestros hijos se acostumbren a vivir en medio de la violencia, a que vean como natural la impune comisión de los delitos. Es necesario generar un ambiente de paz

pública que devuelva la tranquilidad a nuestras familias y sea uno de los elementos esenciales para el desarrollo de cada individuo y de la sociedad, en un marco de libertad y justicia.

El actual sistema de justicia fue concebido en una época distinta a la que vivimos. Hoy, la globalización y las nuevas tecnologías han modificado no solo las necesidades y los intereses de los distintos grupos que conforman la sociedad, sino sus valores y costumbres. Esto exige una revisión a fondo, una modernización que permita hacer frente a las formas que la delincuencia ha adoptado.

Nuestro sistema de justicia ha colocado la figura del Ministerio Público, a lo largo de nuestra historia post-revolucionaria, como la autoridad a cargo de la investigación de los delitos, con el auxilio de una policía bajo su autoridad y mando inmediato que, sin autonomía funcional y administrativa, ha visto limitada su capacidad de investigación.

El Ministerio Público fue concebido por el Constituyente de 1917 como la autoridad a la que correspondía, en conjunto con la policía, mas no a ésta como un auxiliar de aquél, la persecución del delito, reservando la acción penal al órgano jurídico que presentase el caso ante los tribunales. Fue hasta la reforma constitucional de 1996, cuando la palabra "investigación" se incorporó al texto del artículo 21 y se dejó por completo esta función y la persecutora al Ministerio Público, convirtiendo a la policía en un órgano auxiliar que sólo puede investigar bajo las directrices estrictas del primero. Esta reforma constitucional, que fue producto de la tradición de la legislación procesal secundaria, hizo que el Ministerio Público fuera rebasado por la realidad social.

Actualmente, el Ministerio Público no realiza la investigación por sí mismo sino que, tradicionalmente, la ha delegado en la policía y ésta, al no ser constitucionalmente la autoridad responsable de la investigación, se constriñe al cumplimiento de las instrucciones que recibe, limitando así sus habilidades e impidiendo su profesionalización al no asumirse como actor principal de la investigación.

Es indispensable redefinir a la policía como un órgano responsable de la investigación penal y devolverle las facultades que poco a poco fue perdiendo en la práctica y en las legislaciones secundarias. El objetivo es que, como sucede en otros países, se fortalezca la profesionalización policial para que ésta pueda recibir denuncias, recabar evidencias físicas y datos relacionados con los hechos posiblemente delictuosos, sin la camisa de fuerza que significa una innecesaria subordinación jerárquica y operativa al Ministerio Público, sino únicamente contando con su conducción jurídica para construir los elementos probatorios que permitan llevar los asuntos ante los tribunales.

Asimismo, redistribuir las facultades de investigación entre los órganos responsables (policía y Ministerio Público) permitirá una investigación más científica, objetiva y profesional, con la consecuente solidez en el ejercicio de la acción penal.

También se propone promover mecanismos alternos de solución de controversias que, en muchas ocasiones, resultan más apropiados para los fines de la justicia que la imposición de una pena de prisión, al restituir al agraviado en el pleno goce de sus derechos y reconstruir el orden social quebrantado por medio de la restitución y no de la represión.

La existencia de estos mecanismos alternos de solución de controversias permite que el Estado mexicano centre sus capacidades institucionales en la investigación y persecución de los delitos que dañan la estructura social, el orden y la paz públicos. A su vez, es una forma de despresurizar el sistema judicial y lograr justicia pronta, completa e imparcial en tiempos breves, lo que generará satisfacción a la sociedad y a las víctimas.

La reestructuración del sistema de justicia penal que se propone se sustenta en la experiencia internacional y, además, en los esfuerzos realizados por diversas entidades federativas que han abordado la problemática con responsabilidad y sensatez, tales como Chihuahua, Estado de México, Nuevo León y Oaxaca, en las que se han concretado reformas legislativas para agilizar los procedimientos penales y facilitar la restitución de los derechos a las víctimas u ofendidos.

El Ejecutivo Federal a mi cargo reconoce profundamente los esfuerzos y el trabajo realizado para alcanzar la meta de una justicia pronta y expedita y considera de la mayor importancia sentar las bases constitucionales para aplicar un nuevo modelo de justicia penal en todo el país. La Federación y las entidades federativas, bajo criterios uniformes y sistemáticos, podrán coordinar los esfuerzos y obtener la colaboración de todos los actores en el abatimiento de la impunidad y la recuperación de la seguridad y la justicia.

La unificación penal ha sido una tendencia cada vez más fuerte de las repúblicas que han elegido como modelo de organización el sistema federal.

Por otra parte, es preciso reconocer la necesidad de articular el modelo de justicia con los instrumentos internacionales de los que México es parte y que preceptúan diversos derechos de las víctimas y los imputados. En efecto, un modelo eficaz, ante el incremento de la delincuencia, no puede estar sustentado de manera exclusiva en mayores facultades para las autoridades policiales sin control alguno; sino que, en todo caso, debe contar con los equilibrios propios e indispensables que exige la justicia y, en general, un Estado democrático de derecho.

Es de advertir que la presente iniciativa parte de un tratamiento diferenciado entre los delitos graves y aquéllos considerados como de delincuencia organizada. En estos últimos, se propone conceder al Ministerio Público mayores herramientas de investigación que puedan ser implementadas con la premura que estos casos requieren. El gobierno de México es enfático en reiterar su compromiso de enfrentar al crimen organizado con todas las fortalezas del Estado, con permanencia y efectividad. Esta reforma es fundamental para lograr ese objetivo.

Para elevar la capacidad de investigación y estar a la altura de las nuevas facultades constitucionales, así como para fortalecer las tareas de prevención policial, se propone un Sistema Nacional de Desarrollo Policial que regulará el ingreso, selección, permanencia, profesionalización, promoción, remoción, separación, sanción y reconocimiento a sus miembros. Es imperativo para el Estado mexicano blindar a sus policías de la corrupción y conceder a sus integrantes un proyecto de vida, y dignificar así su papel ante la sociedad.

Como se hizo evidente en los párrafos anteriores, el principal problema que aflige a la sociedad mexicana es el de la inseguridad. Éste ha mermado la calidad de vida de los ciudadanos así como sus relaciones familiares, laborales y comunitarias. México no puede esperar más.

La reforma que aquí se propone tiene como objetivo el abatimiento de este problema por medio de una reestructuración de fondo de nuestro sistema de justicia que se traduzca en mayor tranquilidad y seguridad jurídica para nuestras familias.

A través de la presente Iniciativa, el Ejecutivo Federal a mi cargo hace un enérgico llamado a todas las fuerzas políticas para que sumemos esfuerzos en un proyecto de unidad que tiene como fin último el único interés y objetivo que, como servidores públicos, debemos tener en consideración: México.

Bajo las premisas antes descritas, someto a la consideración de ese honorable cuerpo colegiado, 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, mismas que se detallan a continuación:

Artículo 16

Se propone la adición de un segundo párrafo al artículo 16 constitucional a efecto de establecer, al más alto nivel normativo, la existencia de medidas cautelares en los asuntos del orden penal.

Estas medidas constituyen actos de autoridad que tienden a proteger o restituir los derechos de las víctimas, a salvaguardar el interés social y a garantizar la continuación de los procedimientos sin necesidad de concluir todo el proceso penal para llevar una restitución a la sociedad.

Tal y como lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son dos los principios que inspiran a estas medidas: el peligro en la demora y la apariencia del buen derecho.

La sociedad mexicana requiere respuestas oportunas. Resulta incomprensible, por ejemplo, que una víctima de violencia intrafamiliar no pueda ser protegida de su victimario con la prohibición de acercamiento sino hasta que se dicte sentencia definitiva; o que el propietario de un inmueble objeto de despojo, aún ante la clara apariencia del buen derecho, no reciba su bien sino hasta el pronunciamiento final de un juez sobre la existencia del delito y la responsabilidad penal. Queda claro, como lo ha demostrado, por ejemplo, la suspensión en el juicio de amparo, que una medida cautelar puede proteger a la sociedad y evitarle un perjuicio mayor al ya sufrido.

No obstante lo evidente de la benevolencia de las medidas cautelares, dentro del proceso penal actual existen muy pocas, lo que ha hecho que la sociedad no se sienta satisfecha del sistema de justicia o, en casos más graves, que la investigación y persecución de los delitos se trunque o se dilate por la ausencia de esta figura procesal. Hoy en día, existen algunas de estas medidas, como lo vemos en el arraigo, en la prohibición de salir de una demarcación territorial o en el aseguramiento de bienes; sin embargo, es claro que es indispensable ampliarlas y, dado su carácter de restricción de derechos fundamentales, deben ser incorporadas a nivel constitucional.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 20/2003, se pronunció en el sentido de que las medidas que restrinjan la libertad personal tienen que estar en el texto constitucional; por ello, para dar pie a un número importante de medidas cautelares, al adicionar el párrafo segundo al artículo 16 que se propone, se da sustento constitucional a las mismas y se prevén los fines de éstas, dejando a la legislación secundaria la facultad de definir las expresamente.

De aprobarse la reforma, el legislador podría señalar como medidas cautelares impuestas por el juez durante la investigación de los delitos: a) el arraigo; b) la prohibición de salir de una demarcación territorial; c) la prohibición de acercarse a una

o varias personas; d) la restitución provisional de los derechos de las víctimas u ofendidos; e) la vigilancia a cargo de determinadas personas o instituciones; f) el aseguramiento de instrumentos, objetos y productos del delito; g) la protección de la integridad física y moral de las víctimas u ofendidos; h) los actos para garantizar la reparación del daño, e i) la caución para garantizar los derechos de las víctimas.

Por otra parte, las medidas impuestas por el Ministerio Público serían las mismas que las del juez, con excepción del arraigo que implica una altísima afectación a la libertad personal. Las otorgadas por el Ministerio Público siempre serían revisadas, dentro de un plazo corto que establezca la ley secundaria y mediante un recurso judicial expedito.

La idea de que las medidas cautelares sean concurrentes tiene su fundamento en la propuesta de reforma al artículo 20, apartado B), fracción VI, de la Constitución que autoriza a la víctima u ofendido a solicitarlas, lo cual podría hacer -a su elección- ante el Ministerio Público o ante el juez, sin necesidad de formalismos que hoy limitan mucho los derechos y la intervención de los sujetos pasivos del delito.

La intención de la existencia del control judicial de diversos actos durante la investigación es que sean revisados en cuanto a su legalidad por un órgano jurisdiccional, cuyas características principales son la independencia, la legalidad, la imparcialidad y la objetividad de sus decisiones.

Lo anterior permite un equilibrio entre las nuevas medidas cautelares en la investigación, restrictivas de los derechos fundamentales, con la necesidad de proteger a la sociedad, a las víctimas u ofendidos, al posibilitar una investigación expedita, pero siempre en un marco de estricta legalidad.

El actual segundo párrafo del artículo 16 constitucional, se reubica como párrafo tercero del mismo precepto y se agrega un cuarto párrafo para establecer los lineamientos que habrá de seguir el legislador secundario al establecer su catálogo de delitos graves.

En la reforma constitucional de 1993 se incorporó la distinción entre delitos graves y no graves para la regulación de la libertad provisional. Sin embargo, algunos códigos procesales, alejándose del espíritu de la Constitución, establecieron como graves muchos delitos que no lesionaban seriamente a la sociedad mexicana.

En aquel entonces, el Constituyente expuso que los delitos graves tendrían que contenerse en un catálogo limitativo de conductas, y que el legislador secundario debía escogerlas con extrema prudencia, lo que significaba que fuesen graves sólo aquellos delitos que afectaran seriamente la tranquilidad y la paz públicas, Incluso, el Código Federal de Procedimientos Penales establece que son graves los delitos contenidos en el artículo 194 porque lesionan valores fundamentales de la sociedad.

Para evitar que el legislador secundario incurra nuevamente en los excesos de tipificar como graves conductas que no lo son, y con ello, afectar el compromiso internacional de que la prisión preventiva sea la excepción y no la regla, tal y como lo prevé el numeral 9.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se propone la adición de un cuarto párrafo al artículo 16 constitucional.

Asimismo, se propone la adición de un décimo párrafo al artículo 16 para regular constitucionalmente el arraigo. Al considerar la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 20/2003, y en virtud de que el arraigo es un acto restrictivo de la libertad personal, debe estar inmerso en el texto constitucional.

En relación con el arraigo y a fin de evitar abusos, se propone lo siguiente:

a) Sólo lo puede dictar el juez, quién determinará la modalidad de su ejecución, salvo en el caso de delincuencia organizada en que podrá dictarse por el Ministerio Público con posterior revisión de la autoridad judicial.

b) Se establece con precisión el tiempo máximo de duración.

c) Por primera vez, se prevén los fines del arraigo, de forma que así se evita la arbitrariedad al permitirse únicamente cuando se compruebe la necesidad de la medida para proteger a las personas o bienes jurídicos, para la continuación de la investigación o si existen datos de riesgo fundado de sustracción del inculpaado a la acción de la justicia.

d) Se limita al caso de delitos graves, con duplicidad para delincuencia organizada.

El actual octavo párrafo se convierte en décimo primero y se adiciona un décimo segundo que establece la facultad de la policía de allanar domicilios en caso de flagrancia, siendo congruentes con el reciente criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esta adición da certidumbre a las finalidades del allanamiento hoy permitido por la jurisprudencia.

El párrafo noveno actual se convierte en párrafo décimo tercero y se adiciona un párrafo décimo cuarto que prevé como herramientas especiales en materia de investigación de la delincuencia organizada las órdenes de arraigo, cateos e intervenciones de comunicaciones privadas, que durante la investigación podrán ser autorizadas por el Ministerio Público. La intención es que estas medidas de investigación sean oportunas, pues derivado de la operación de la delincuencia organizada, resulta evidente que, en varios casos, se tienen datos que señalan la necesidad de intervenir comunicaciones de forma inmediata. En ocasiones acudir a la autoridad judicial dificulta o imposibilita la investigación; lo mismo acontece con los cateos, pues los elementos que se recaben durante su práctica pueden servir para detener o dirigir una investigación contra la delincuencia organizada.

Al involucrar bienes de tan alta jerarquía se establece un mecanismo de control posterior para que sea el juez quien, de manera oficiosa, revise la legalidad de las intervenciones y los cateos.

Artículo 17

Se adiciona un último párrafo para que los mecanismos alternativos de solución de controversias sean eje total del sistema de justicia en general y, por supuesto, del penal. Esto implica la .adopción de la justicia restaurativa sobre la represiva a efecto de que la capacidad del Estado en la investigación, persecución y sanción de los delitos, se centre en lo que realmente afecta a la sociedad mexicana.

Artículo 18

Se propone la reforma al artículo 18 párrafo tercero de la Constitución, toda vez que el actual permite que los sentenciados del orden común compurguen sus penas en centros federales, pero no a la inversa, lo que claramente no es una prohibición sino una regulación constitucional incompleta. Ahora, se prevé que los convenios se celebren para que los sentenciados compurguen sus penas en centros penitenciarios de otro fuero, con lo que se perfecciona el texto constitucional.

Por su parte, se sugiere una adición a la última parte al párrafo final del numeral 18 citado, para que en caso de delincuencia organizada se excepcione la garantía individual consistente en solicitar que la pena se compurgue cerca del domicilio del reo, lo que responde a la obvia razón de que los miembros de la delincuencia organizada compurguen sus penas en centros penitenciarios que cuenten con la seguridad y las instalaciones necesarias para la protección de su integridad, disminuyendo los riesgos de fuga o violencia interna.

Artículo 20

Se proponen realizar modificaciones tendientes a equilibrar los derechos de los inculpados y los referentes a la protección y restitución de los de la víctima; estableciendo además un régimen de eliminación de etapas procesales ante el reconocimiento expreso por parte del inculpadado respecto de su participación en el delito.

Fracción III

En dicha fracción se propone establecer la reserva de los datos de las personas que denuncian hechos relacionadas con el crimen organizado; lo anterior tiene como finalidad lograr la protección de quienes, arriesgando su integridad, informan a la autoridad la participación de determinadas personas en organizaciones delictivas, lo que constituirá una herramienta eficaz en el combate al crimen organizado.

Lo anterior no conculca en ningún momento el derecho de defensa a la que toda persona tiene derecho, pues todo inculpadado habrá de conocer los hechos que se le atribuyen y las pruebas de los que se desprende, sin que exista necesidad lógica de hacerle saber la forma en que, inicialmente, la autoridad conoció su membresía delictiva.

Además, se adiciona un párrafo segundo a esta fracción III, con el fin de que la ley secundaria, con base en una visión integral de la política criminológica del Estado Mexicano, promueva la cultura de la verdad y la agilidad de los procesos penales.

La intención de esta iniciativa es que la confesión, al ser un acto de la mayor relevancia, se rinda con toda la información sobre sus consecuencias, de manera libre y ante una autoridad judicial que Garantice el respeto pleno de los derechos fundamentales.

Si esto sucede, la lógica del derecho constitucional que se propone, es la existencia de un examen judicial sobre la veracidad del reconocimiento de la responsabilidad, a la luz de los demás elementos de convicción, para determinar si es factible evitar etapas procesales para una conclusión prácticamente anunciada.

Esta adición contempla dos aspectos:

a) La ley establecerá beneficios ante el sometimiento y constricción a la norma, mediante el reconocimiento expreso, en atención a una política criminológica coherente, y

b) Que ante la confesión, apoyada por otros elementos de convicción, se hace innecesario el dictado de un formal procesamiento, por lo cual se cita inmediatamente a sentencia para su dictado y, sea en la misma audiencia o en una audiencia de individualización, se cuantificará la pena.

Ello promueve la cultura de la verdad y no de la mentira, el constreñimiento a la ley, y agiliza el proceso, con la consecuente satisfacción de la sociedad por la inmediata imposición de la sanción a la conducta que quebranta el orden legal.

Lo anterior se plasma en el texto constitucional al adicionar el segundo párrafo de la fracción que se explica en virtud de que, ordinariamente, sería en la audiencia de declaración preparatoria el momento idóneo para producir el efecto de citar a audiencia de sentencia al existir el reconocimiento de responsabilidad. Sin embargo, la ley puede establecer consecuencias similares a la confesión rendida antes de la celebración del juicio.

Fracción VIII

En congruencia con la división de delitos graves y no graves, la misma se recoge en la fracción VIII, con la finalidad que los primeros tengan un máximo de juzgamiento de un año, y los segundos de cuatro meses.

Permanece la garantía de que, si lo solicita el inculpado, se le dé más tiempo para su defensa, por ser un principio reconocido por México en tratados internacionales, pero también, porque en ocasiones la preparación de las pruebas puede implicar complicaciones importantes, como sucede en cualquier sistema de justicia.

Fracción IX

Es de suma importancia que el inculpado cuente con una defensa adecuada. Ello es una garantía que no puede ser soslayada o limitada bajo ninguna circunstancia. Sin embargo, en materia penal, nuestra Constitución permite al inculpado escoger como su defensor a una persona de su confianza, sin exigir que ésta sea un perito en derecho. Si bien esto tiene su justificación, ya que estamos hablando de la defensa de bienes fundamentales como la libertad o la vida, se estima necesario que siempre exista una asesoría por parte de un licenciado en derecho. En esa virtud, si el inculpado no puede o no quiere nombrar un abogado, se establece la obligación del juez de designar uno de oficio, quien auxilie a la persona de confianza.

Artículo 20, apartado 8

Fracción II

Se modifica la figura de la coadyuvancia, ya que actualmente la víctima u ofendido sólo puede tener contacto con el Ministerio Público. Ante la redistribución de competencias y la obligación compartida del Ministerio Público y de la policía como dos entes diversos, se hace indispensable relacionar la coadyuvancia con la investigación en general, conservando el derecho de aportar pruebas, evidencias o datos.

Se considera necesario dar voz a la víctima como parte interesada dentro del proceso, otorgándole la facultad de intervenir en el mismo e interponer recursos en los términos que prevea la ley.

La eliminación del párrafo segundo de la fracción II actual, es congruente con el nuevo derecho previsto en la fracción VII, pues en ésta se le otorga un medio de control judicial expedito para impugnar las omisiones en la averiguación previa.

Fracción IV

En esta fracción se propone otorgar a la víctima u ofendido la facultad de solicitar directamente al juez la reparación del daño causado por el delito, lo cual fortalece su participación en el proceso.

Fracción V

Tratándose de los delitos de violación o secuestro, se propone que cualquier víctima u ofendido, independientemente de su edad, no se encuentre obligado a carearse o estar presente en el mismo lugar que inculpado cuando se desarrolle el juicio. Esto no implica, por supuesto, que estén exentos de declarar, pues resulta evidente que el sujeto pasivo del delito tiene mucho que aportar al conocimiento de la verdad histórica, ni que el inculpado quede en estado de indefensión, sino que obliga a la legislación secundaria a prever un mecanismo para que se desahoguen estas testimoniales, ubicando en diferentes lugares a la víctima y al victimario.

Asimismo, se aumenta la protección de los menores de edad al no obligarlos a carearse o confrontar al inculpado, en ningún caso, independientemente del delito de que se trate.

Fracción VI

Como se explicó al abordar la propuesta del párrafo segundo del artículo 16 constitucional, en el nuevo sistema se plantean medidas cautelares amplias que protejan los derechos de las víctimas u ofendidos, atendiendo a los principios de la apariencia del buen derecho y al peligro en la demora.

Al efecto, se faculta a la víctima para solicitar al Ministerio Público o al juez, en los términos que prevea la ley, medidas cautelares para la protección y restitución de sus derechos.

Lo anterior permite una acción expedita por parte de la autoridad para proteger los derechos de las víctimas u ofendidos, sin necesidad de esperar el final del juicio.

Fracción VII

La sociedad se duele "de que, en ocasiones, el Ministerio Público o la policía incumplen las altas funciones de investigar y perseguir los delitos.

La intención de adicionar esta nueva fracción al artículo citado, es permitir que en la legislación secundaria se prevea un procedimiento ágil, para que la autoridad judicial vigile que la investigación se desarrolle con puntualidad, certidumbre y eficacia.

El medio de impugnación o control que permitiría esta fracción sería más expedito y estaría exento de formalidades. En la actualidad, el único medio que existe para controvertir judicialmente las omisiones del Ministerio Público, así como las resoluciones de no ejercicio y desistimiento de la acción penal, es el juicio de amparo. Sin embargo, dicho juicio requiere de ciertas formalidades que exigen la intervención de un abogado. Esto, en muchas ocasiones, impide a la víctima u ofendido acudir ante la autoridad judicial.

Artículo 22

Se propone conservar la primera parte del párrafo tercero del artículo 22 constitucional, que prevé la figura del abandono, la cual ya se encuentra regulada en el Código Federal de Procedimientos Penales.

Sin embargo, se plantea eliminar la segunda parte del párrafo tercero, para sustituirla con una figura más novedosa y menos complicada en su aplicación.

En efecto, se propone establecer la posibilidad del Estado de aplicar a su favor, bienes respecto de los cuales existan datos suficientes para considerar que son instrumento, objeto o producto de actividades de la delincuencia organizada.

En la actualidad, la suerte de los bienes depende, en primer término de que exista un aseguramiento. Adicionalmente a ello, es necesario esperar la declaratoria de responsabilidad penal plena de una o varias personas.

Sin embargo, en ocasiones los bienes pueden no tener una relación directa o visible con los procesados, aún cuando si hay elementos de prueba suficientes para considerar que son instrumento, producto u objeto de un delito de delincuencia organizada.

Un caso evidente es aquél inmueble que se encuentra a nombre de una persona en donde se siembran grandes cantidades de droga. Resulta notorio que el inmueble es instrumento del crimen organizado, pero no puede demostrarse que sea producto de las actividades de la delincuencia organizada, sino que es usado por dicha delincuencia para la comisión de sus ilícitos. Hoy, la legislación prohíbe la aplicación de ese inmueble en favor del Estado, no obstante que es obvio que sin ese tipo de bienes se dificulta la operación del narcotráfico.

En consecuencia, se propone un cuarto párrafo al artículo 22 para establecer un procedimiento judicial independiente, distinto al que se siga contra los inculpados de delitos de delincuencia organizada, en donde lo que se juzgue es si el bien fue objeto, instrumento o producto de la delincuencia organizada y, si ello es así, se proceda a la aplicación de dichos bienes en favor del Estado.

Por supuesto, la nueva norma establece expresamente que no procede la aplicación a favor del Estado de los bienes propiedad o poseídos por personas de buena fe, con el objeto de que no se incurra en arbitrariedades.

La idea es perseguir los bienes de la delincuencia organizada, independientemente de dónde se encuentren o de su situación jurídica, con el fin de minar sus estructuras financieras, lo que permitirá un mayor combate al crimen organizado.

Con la reforma al artículo 22 constitucional, se propone que se apliquen bienes a favor del Estado, bajo los siguientes lineamientos:

- a) Que sólo lo realice la autoridad judicial, lo que concatenado con el artículo 14, párrafo segundo, implica un procedimiento en donde se respete plenamente la garantía de audiencia;
- b) Que existan datos suficientes para considerar que los bienes son instrumento, producto u objeto de actividades de la delincuencia organizada;
- c) Que la aplicación de los bienes en ningún caso afecte derechos de propietarios o poseedores de buena fe.

Artículos 21 y 73, fracción XXIII y 123, fracción XIII

La reingeniería de las instituciones encargadas del combate a la delincuencia requiere la reforma normativa que permita recuperar la naturaleza de los órganos investigadores y acusadores; es decir, otorgar a la policía la facultad de realizar investigaciones que permitan identificar a las personas que cometen delitos y, al mismo tiempo, que generen los elementos necesarios para que el Ministerio Público pueda presentar ante los órganos jurisdiccionales posiciones de acusación suficientemente soportadas, logrando un doble fin: menor impunidad y mayor certeza en el procedimiento.

En este sentido, se propone reformar el artículo 21 de la Constitución para establecer claramente que la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a la policía, la cual actuará bajo la conducción jurídica de aquél en el ejercicio de esta función. La intención es que la investigación siga a cargo, jurídicamente, del Ministerio Público, pero que en ella la policía actúe con la autonomía técnica y funcional necesaria y propia de su naturaleza, con facultades y atribuciones que, sin lesionar o molestar derechos sustantivos, permitan el conocimiento de los hechos aparentemente delictivos y la identificación del probable autor o partícipe.

De esta manera se abandona el concepto tradicional de que la policía se encuentra bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público, sin que ello implique la falta de control, toda vez que la autoridad ministerial continúa siendo la conductora, jurídicamente, de la investigación.

En efecto, la policía debe asumir la responsabilidad en la investigación técnica y científica de los delitos. Para ello, no basta otorgarle autonomía bajo la conducción jurídica del Ministerio Público, sino que es imprescindible contar con herramientas complementarias y, por ello, la presente iniciativa, en el artículo 73, fracción XXIII, propone crear el Sistema Nacional de Desarrollo Policial, cuyo propósito es lograr cuerpos policiales altamente capacitados y con sólidas bases profesionales para el reto que significa el abatimiento de la impunidad.

En este sentido, la profesionalización de los servidores públicos dedicados a la procuración de justicia y a la investigación de los delitos, así como la depuración de los malos elementos que incurren en actos ilícitos en el desempeño de sus funciones, significan una parte fundamental del éxito de esta estrategia, toda vez que si no contamos con agentes ministeriales y policial es eficientes, honestos y confiables, cualquier esfuerzo para enfrentar a la delincuencia será inviable.

Cabe recordar que la necesidad de depurar las instituciones policiales fue plasmada en la reforma constitucional de 1999, en la cual se estableció, entre otras cosas, que si tales elementos no cumplían con los requisitos de permanencia fijados en la ley, podrían ser removidos sin que procediera su reinstalación, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procedería la indemnización.

La intención del Constituyente fue establecer un enérgico mecanismo para expulsar a los miembros de las instituciones policiales que hubieran incumplido los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, negándoles, en términos absolutos, la reinstalación en sus cargos, cualquiera que haya sido la resolución jurisdiccional respecto del juicio o medio de defensa promovido, pues aunque aquélla hubiera sido favorable para los quejosos, sólo procede su indemnización.

Con posterioridad a la reforma constitucional citada, en el ámbito federal se implementó un amplio esquema de evaluaciones a los agentes policiales, el cual tuvo resultados buenos, pues se consiguió separar a los elementos que no cumplían con los requisitos de permanencia, que no cubrían el perfil requerido para sus funciones, o en el caso de que su integridad laboral era ampliamente cuestionable.

Sin embargo, la interpretación judicial fue en el sentido de que la reinstalación era viable cuando el interesado obtuviera resolución favorable, aún y cuando fuera para efectos.

Como consecuencia, los agentes policiales que por tecnicismos probatorios o criterios en extremo protectores, han obtenido sentencias favorables en contra de su remoción, han logrado su reinstalación en las instituciones de seguridad pública, no obstante que existen claros indicios que demuestran su deficiente desempeño como servidores públicos o, incluso, la ruptura del orden legal.

Por tales razones, someto a consideración de esa soberanía, la reforma al artículo 123, apartado B, fracción XIII, párrafo tercero, de la Constitución, a fin de señalar, en forma expresa, que la remoción de los agentes del Ministerio Público y de los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas y federación se efectuará libremente, en los términos que señalen las leyes. Adicionalmente, se reitera -con mayor precisión en el texto propuesto- que bajo ninguna circunstancia procederá la reinstalación o restitución de tales servidores públicos. De esta manera, en caso de que llegare a prosperar algún medio de defensa, el Estado deberá cubrir una indemnización, pero se insiste, no estará obligado a reintegrarlo a sus funciones.

Artículo 73, fracción XXI

La presente iniciativa recoge las propuestas presentadas por varios sectores sociales en el sentido de crear un solo ordenamiento en materia penal y procedimental penal. Este es un concepto que ha permeado en los últimos años en razón de otorgar una mayor certeza a todos los habitantes del país y, al mismo tiempo, generar una coordinación de esfuerzos en la batalla contra la impunidad.

Cabe señalar que una legislación uniforme en determinada materia no es ajena a nuestro sistema constitucional, tal como acontece con la Ley Federal del Trabajo, la cual corresponde emitirla al Congreso de la Unión, pero es

aplicada por la Federación y las entidades federativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, los cuales están señalados en la propia ley.

Mientras los países integrantes de la Unión Europea avanzan en la integración de su legislación penal para crear un código único, en México tenemos un Código Penal y un Código Procesal Penal por cada entidad federativa, más el Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales y el Código de Justicia Militar.

Otro ejemplo de la diversidad legislativa en materia penal lo constituye el tratamiento que diferentes legislaturas estatales otorgan al tema de la delincuencia organizada. Es claro que este fenómeno trasciende los ámbitos competenciales de las entidades federativas y exige la acción clara y enérgica del Estado en su conjunto. De ahí la necesidad de que este fenómeno quede regulado en un solo cuerpo normativo, en el ámbito federal, en cuyo combate colaboren todas las autoridades de manera coordinada.

Es necesaria la unificación legislativa, tanto en la definición de las conductas delictivas y sus penas, como en el diseño para su ejecución, persecución e investigación. En efecto, la comisión de un delito en un estado de la República debe tener una sanción equivalente si se comete en otro, a la vez que el mecanismo de su persecución debe ser idéntico. La unificación legislativa conlleva un doble significado: por un lado, la certidumbre jurídica mediante la adopción de reglas claras que permitan delimitar competencias y, por el otro, la certeza jurídica mediante la adopción de figuras delictivas únicas para todo el territorio nacional, sus respectivas consecuencias jurídicas y la sustanciación de los procedimientos. Esto implica establecer, por ejemplo, un criterio de igualdad en la consideración de cuales son los delitos graves, así como los plazos, términos, formas de notificación y reglas de valoración de pruebas, entre otros.

Lo anterior no invade de ninguna forma la soberanía de los estados que componen la Federación, pues en todo caso, la ley habrá de determinar las competencias correspondientes y se deja, en todo momento, la facultad a las entidades de organizar en los términos que consideren pertinente sus instituciones de procuración y administración de justicia.

Así, la justicia será similar en todo el territorio nacional y por ende, el desarrollo del sistema beneficiará a todos, bajo un esquema de certeza y seguridad jurídicas que la uniformidad legislativa proporciona.

Por lo antes expuesto y con fundamento en el artículo 71, fracción 1, de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, por su digno conducto, someto a la ! consideración de esa soberanía, la siguiente iniciativa de

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSOS ARTICULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTICULO ÚNICO.- Se reforman los artículos 16, actual párrafo quinto; 18, párrafos tercero y último; 20, apartado A, fracciones III, VIII y IX, y el apartado B, fracciones II, IV, primer párrafo, V y VI; 21, primer párrafo; 22, párrafo tercero; 73, fracciones XXI, primer párrafo, y XXIII; 122, párrafo sexto, apartado C, base primera, fracción V, inciso h), y 123, párrafo segundo, apartado B, fracción XIII, tercer párrafo; se adicionan cinco nuevos párrafos, para pasar a ser los párrafos segundo, cuarto, décimo, décimo segundo y décimo cuarto, del artículo 16, recorriéndose los demás en su orden; un último párrafo al artículo 17; una fracción VII al apartado B del artículo 20; tres nuevos párrafos, para pasar a ser segundo, tercero y cuarto, del artículo 21, recorriéndose los demás en su orden; un último párrafo al artículo 22, y se deroga el actual párrafo cuarto del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"Artículo 16.- ...

En los asuntos del orden penal la autoridad judicial, o el Ministerio Público, con posterior revisión de aquélla, podrán imponer medidas cautelares para garantizar la continuación de los procedimientos, proteger o restituir los derechos de la víctima u ofendido, o salvaguardar el interés social, en los términos que establezca la ley.

.....

La ley establecerá como delitos graves aquéllos que afecten seriamente la tranquilidad y la paz públicas. Los delitos considerados como de delincuencia organizada siempre serán graves.

.....

.....

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave, ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

.....

.....

La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos graves, podrá decretar el arraigo de una persona con las modalidades de lugar y tiempo que el juez acuerde, sin que pueda exceder de treinta días, siempre que sea necesario para la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos o cuando exista riesgo fundado que el inculcado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá duplicarse tratándose de delincuencia organizada.

.....

.....

.....

La policía sólo podrá ingresar a un domicilio particular sin orden de cateo en caso de delito flagrante, con el único propósito de evitar la consumación de delitos o proteger la integridad de las personas.

.....

Tratándose de delitos considerados *como* de delincuencia organizada, el Ministerio Público podrá ordenar la realización de arraigos, cateos e intervención de comunicaciones privadas, cuya validez estará sujeta a revisión judicial posterior en los términos que determine la ley.

.....

.....

.....

.....

Artículo 17.- ...

.....

.....

.....

Las leyes regularán la aplicación de mecanismos alternativos de resolución de controversias.

Artículo 18.- ...

.....

La Federación, los Estados y el Distrito Federal podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan sus penas en establecimientos penitenciarios dependientes de un fuero diverso.

.....

.....

.....

.....

Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social. Esta disposición no aplicará en caso de delincuencia organizada.

Artículo 20.- ...

A. ...

I. y II. ...

III. Se le hará saber en audiencia pública, y dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su consignación a la justicia, 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 en este acto su declaración preparatoria. En caso de delincuencia organizada, la autoridad judicial podrá autorizar que se mantenga en reserva el nombre y datos personales del acusador.

En el supuesto de que el inculcado reconozca ante la autoridad judicial su participación en el delito y la confesión se encuentre sustentada en datos suficientes para considerarla cierta, el juez lo citará para audiencia de sentencia. La ley establecerá los beneficios que se podrán otorgar al inculcado cuando acepte su responsabilidad;

IV. a VII.

VIII. Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos no graves y de un año en caso de delitos graves, salvo que solicite mayor plazo para su defensa;

IX. Desde el inicio de su proceso será informado de los derechos que en su favor consigna esta Constitución y tendrá derecho a una defensa adecuada, por sí, por abogado, o por persona de su confianza. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, el juez le designará uno de oficio, quien se hará cargo de su defensa o, en su caso, de auxiliar al responsable de ésta. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera; y,

X. ...

.....

B. ...

I. ...

II. Coadyuvar en la averiguación previa; 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; a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley;

III. ...

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

.....

V. Cuando la víctima o el ofendido sean menores de edad, o bien, tratándose de delitos de violación o secuestro, no estarán obligados a carearse con el inculpado, ni a estar presentes en el mismo lugar que el inculpado durante el juicio;

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

VII. Impugnar ante la autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de no ejercicio, desistimiento e interrupción de la acción penal.

Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial.

La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a la policía, la cual actuará bajo la conducción jurídica de aquél en el ejercicio de esta función.

El ejercicio de la acción penal y la persecución de los delitos ante los tribunales corresponden al Ministerio Público. La ley señalará los casos excepcionales en que el ofendido podrá ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

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

.....

.....

Se deroga.

.....

.....

.....

Artículo 22.- ...

.....

No se considerará confiscación la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables.

La ley establecerá el procedimiento mediante el cual la autoridad judicial podrá resolver la aplicación a favor del Estado de los bienes respecto de los cuales existan datos suficientes para considerar que son instrumento, objeto o producto de actividades de la delincuencia organizada. En ningún caso se podrán afectar derechos de propietarios o poseedores de buena fe.

Artículo 73.- ...

I. a XX. ...

XXI. Para expedir leyes en materia penal, procesal penal y ejecución de sentencias, las que serán aplicadas en toda la República por las autoridades de la Federación, los Estados y el Distrito Federal, así como determinar la competencia de cada una de ellas;

.....

.....

XXII. ...

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y del Sistema Nacional de Desarrollo Policial que regulará el ingreso, selección, permanencia, profesionalización, promoción, remoción o separación, sanción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones policiales de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios;

XXIV. a XXX. ...

Artículo 122.- ...

.....

.....

.....

.....

.....

A. y B. ...

C...

BASE PRIMERA...

I. a IV. ...

V...

a) a g) ...

h) Legislar en 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) a o) ...

BASE SEGUNDA a BASE QUINTA. ...

D. a H. ...

Artículo 123.- ... ,

.....

A. ...

B. ...

I. a XII. ...

XIII. ...

.....

Los agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales de los municipios, de las entidades federativas, del Distrito Federal y de la Federación, serán removidos libremente de sus cargos, en los términos que señalen las leyes, sin que proceda su reinstalación o restitución y, en su caso, el Estado sólo estará obligado a pagar una indemnización. La separación de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables.

XIII bis. y XIV. ..."

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo dispuesto en el artículo transitorio siguiente.

SEGUNDO.- El artículo 122, párrafo sexto, apartado C, base primera, fracción V, inciso h), que se reforman por virtud de este Decreto, entrará en vigor en la misma fecha en que inicien su vigencia las leyes a que se refiere la fracción XXI del artículo 73.

TERCERO.- El Congreso de la Unión expedirá los ordenamientos legales a que se refiere la fracción XXI del artículo 73 que se reforma por virtud de este Decreto, dentro del año siguiente a la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

CUARTO.- El Congreso de la Unión, a más tardar dentro de seis meses a partir de la publicación de este Decreto, expedirá la ley que establezca el Sistema Nacional de Desarrollo Policial.

QUINTO.- Los ordenamientos en materia penal, procesal penal, ejecución de sentencias y de desarrollo policial que hayan sido expedidos por las legislaturas de las entidades federativas, quedarán abrogados a la entrada en vigor de las leyes a que se refieren las fracciones XXI y XXIII del artículo 73 que se reforman por virtud del presente ordenamiento.

SEXTO.- En tanto se expiden las disposiciones legales a que se refieren los preceptos constitucionales modificados por este Decreto, seguirán aplicándose las vigentes a la entrada en vigor del mismo, en lo que no se opongan a éstas, sin perjuicio de que puedan ser reformadas por los órganos legislativos correspondientes.

SÉPTIMO.- El Ejecutivo Federal realizará las transferencias presupuestarias que sean necesarias para la operación y funcionamiento de la Policía Federal.

Reitero a usted, ciudadano Presidente de la Cámara de Senadores, las seguridades de mi consideración atenta y distinguida.

Palacio Nacional, a los nueve días del mes de marzo de dos mil siete.

EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS