COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES.

DIPUTADOS INTEGRANTES:
JOSÉ ABRAHAM MENDÍVIL LÓPEZ
VICENTE TERÁN URIBE
GUADALUPE ADELA GRACIA BENÍTEZ
GILDARDO REAL RAMÍREZ
JUAN MANUEL ARMENTA MONTAÑO
JOSÉ EVERARDO LÓPEZ CÓRDOVA
PRÓSPERO MANUEL IBARRA OTERO
ISMAEL VALDÉZ LÓPEZ
CARLOS ERNESTO NAVARRO LÓPEZ

HONORABLE ASAMBLEA:

A los diputados integrantes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de esta Sexagésima Legislatura, por acuerdo de la Presidencia, nos fue turnada para estudio y dictamen, Minuta con Proyecto de Decreto que remite la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por la cual se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 92, 94, fracciones I y IV, 97 y 98 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, presentamos para su discusión y aprobación, en su caso, el presente dictamen al tenor de las siguientes:

CONSIDERACIONES:

PRIMERA.- En lo correspondiente al procedimiento que motiva el análisis de la Minuta en estudio, es importante dejar asentado que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 135, previene que dicho ordenamiento fundamental es susceptible de ser adicionado o reformado, con la taxativa que: "para que las reformas o adiciones lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislatura de los Estados".

SEGUNDA.- En el caso particular, el Congreso de la Unión aprobó reformar la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en diversas iniciativas presentadas por los senadores Roberto Gil Zurath, María del Pilar Ortega Martínez, Raúl Gracia Guzmán, Carlos Mendoza Davis, José María Martínez Martínez, Arely Gómez Gonzales, Manuel Camacho Solis y Pablo Escudero, integrantes de la LXII Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, con el propósito de homologar los muy diversos criterios que existen en la materia adjetiva penal en cada una de los estados de nuestro país, para, de esta forma, contar con un modelo jurídico uniforme aplicable en todo el territorio nacional, que nos permita evitar la proliferación de la impunidad y la delincuencia que genera la desigualdad normativa que, en el ámbito penal, se encuentra de una entidad federativa a otra.

Con esa finalidad, la minuta que nos fue remitida, propone ampliar de manera expresa las facultades del legislador federal para que pueda expedir una legislación única en materia de procedimientos penales, de mecanismos alternativos de solución de

controversias y de ejecución de penas, que pueda aplicarse en todos los estados de la Republica, tanto para el procesamiento de los delitos del fuero federal, como de aquellos que corresponden al fuero común.

TERCERA.- En ese sentido, es preciso señalar que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, consideró procedente la aprobación de la modificación constitucional en cuestión, por las siguientes razones:

"La Minuta recibida para su estudio y elaboración del dictamen respectivo tiene como principal propósito de otorgar facultades al Congreso de la Unión a efecto de legislar en materia procesal penal y su unificación en toda la federación, mecanismos alternativos de solución de Controversias, de ejecución de penas, en materia de Delincuencia Organizada. Por lo transcendental del proyecto, es que se establece la metodología respecto a la elaboración del presente dictamen, y está de conformidad con la importancia de los temas, es por ello, que en primer término, es lo referente a las facultades de legislar en materia procesal penal para crear una codificación única.

En segundo lugar es lo concerniente a la solución alternativa de controversias y lo trascendente dentro de nuestro marco normativo vigente.

1. FACULTADES DEL CONGRESO.

Nuestro sistema federal, se sustenta en la división de Poderes como muchos países, para el caso de nuestra nación, el Constituyente plasmo en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la forma en que se integraría el Estado Mexicano. Así tenemos que el Poder Legislativo se compone por el Congreso de la Unión y sus respectivas Cámaras Legislativas Senadores y Diputados.

En este orden de ideas, el Congreso de la Unión, como parte esencial del Estado, tiene facultades expresamente definidas en el texto constitucional, siendo la legislativa, administrativa, política, jurisdiccional y electoral, todas ellas sustanciales para el trabajo legislativo.

En este rubro la función legislativa de creación o modificación del derecho positivo vigente, se encuentra plasmado en el artículo 71 Constitucional, por el cual se da inicio al proceso legislativo regulado en el artículo 72 del mismo ordenamiento, es preciso mencionar que por la naturaleza

federalista de nuestro país, y en el caso de adiciones o reformas a la constitución se tiene que aplicar además el numeral 135 constitucional, como requisito indispensable se tengan que realizar con aprobación de la mayoría de los Estados miembros de la Federación, para respetar el pacto federal.

Que el Congreso cuente con facultades para legislar, es dotar a este órgano político-legislativo de herramientas jurídicas para dar soluciones a problemáticas sociales, económicas y de diversa índole que así lo requieran, cuando se crean diversos marcos normativos se están proveyendo de soluciones aplicables en todo el territorio nacional. En resumidas cuentas al otorgar facultades al Congreso de la Unión, es una acción política responsable que se reflejará al interior del sistema jurídico mexicano, así con elementos normativos actuales estamos tomado las acciones legislativas inherentes para construir un Estado de Derecho solido y congruente, con la finalidad dar resultados al ciudadano y, por ende, al Estado mismo.

Se debe recordar que el Constituyente del 17 consagró en el artículo 73 Constitucional las facultades del Congreso, y estas han sido modificadas o adicionadas con el transcurso del tiempo, de acuerdo con las necesidades requeridas. Para este caso en lo particular, respecto a la materia penal, con estrecha relación con los acontecimientos que abaten el territorio nacional, es muy significativo que el Congreso cuente con los elementos que hagan posible las acciones necesarias para abatir la problemática social del delito.

Al respecto la evolución de las diversas formas delictivas han dado la pauta para modificar la fracción XXI del artículo 73 Constitucional, así desde su publicación original en 1917, en la que establecía las facultades del Congreso eran para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse, hasta ahora lo que se pretende adicionar, es otro esquema.

Así el desarrollo histórico legislativo del antes citado precepto, y como evolución de la sociedad misma se presentaron diversas formas o fenómenos que dieron pauta a la modificación de actividades y que fueron perfeccionando diversos fenómenos sociales como es el caso, de la delincuencia que paso a ser una forma más organizada, por tal motivo y por los efectos dañinos de esto fue necesario que el 28 de noviembre de 2005, en el Diario Oficial de la Federación, se publica el Decreto que amplía las facultades del Congreso, para implementaran las políticas y acciones jurídicas como una respuesta integral, pronta y eficaz, apegada a la realidad delictiva que ese momento histórico estaba Inmerso nuestro país, esta acción es la primera reforma realizada a este precepto constitucional.

Posteriormente, se presenta otro fenómeno delictivo, que se centra en lo relativo a la trata de personas y secuestro, en este punto en particular es preciso mencionar que nuestra nación suscribió diversos documentos internacionales sobre este tema, lo que dio los elementos que sirvieron para tomar cartas en el asunto, tomando en consideración que el delito de secuestro y el de trata de personas dañan a la sociedad, a las personas dado que tiene repercusiones psicológicas irreversibles en lo personal y en lo social, estos delitos son considerados como una modalidad contemporánea de esclavitud y de violencia extrema más aun cuando es en contra de las mujeres, niñas y niños, lo que afectan directamente los Derechos Humanos fundamentales, por estas razones el Constituyente Permanente reformó el 14 de julio del 2011, la constitución para dar facultades ex profesas al Congreso de la Unión para abatir estas prácticas delictivas.

Por último, el 25 de junio del 2012 en el D.O.F., se adiciona un segundo párrafo a la citada fracción, los motivos fundamentales de esta reforma recaen en el aspecto de seguridad jurídica sobre a aquellos delitos que tengan como víctimas periodistas, o cualquier persona, o que se alteren la libertad de expresión, y así fortalecer las atribuciones del Congreso respecto de aquellos delitos contra periodistas y medios de comunicación que afecten, limiten y menoscaben el Derecho a la Información, la libertad de expresión y la libertad de Imprenta.

Al mencionar la cronología de la fracción del precepto constitucional se ejemplifica como se ha ido ampliando las facultades para lograr acciones que den resultado a nuestra sociedad y la nación.

En este sentido, el proyecto en análisis tiene la pretensión directa de ofrecer un fortalecimiento del Estado de Derecho, cabe mencionar que el compromiso que tenemos como Legisladores es consolidar esto.

Por último, por la naturaleza de la modificación al texto constitucional por los alcances de está y por cuestiones metodológicas se realiza un apartado especial dentro del desarrollo del presente dictamen, con la única pretensión de precisar los alcances específicos.

2. ALCANCES ESPECÍFICOS DE LA REFORMA.

Como se mencionó con antelación, el proyecto de decreto tiene elementos facultativos para el Congreso, en este rubro se tienen que analizar desde la perspectiva muy particular, es por ello, que se ha esquematizado los siguientes elementos.

a) La fracción XXI y su división:

Se divide las facultades en tres Incisos siendo los siguientes:

Para el inicio a" se inserta el texto vigente sin modificación, relativo a la materia de secuestro y trata de personas, y la distribución de competencia en los tres órdenes de gobierno.

Para el inciso b" del proyecto, se confirma la necesidad de que el Congreso, cuente con las facultades para legislar en materia de delitos Federales, y lo relacionado a la delincuencia organizada, como es sabido esta actividad delictiva, es una acción día con día que daña a nuestra sociedad.

En esta tesitura la Colegis1adora enfatizó que una irresponsabilidad grave sería modificar estas facultades que tiene el Congreso, dado que no puede dejarse sin atender, en tanto que como fenómeno socio-delictivo se tiene que atender con mecanismos jurídicos acordes a la realidad del delito y su continua transformación.

Se suma a lo anterior, lo relativo a la impunidad y sus consecuencias, la impunidad como factor benéfico para la delincuencia, es por ello que si se quiere fortalecer las acciones en contra de la actividad delictiva y el delincuente debe haber un sentido óptimo y congruente entre las acciones legislativas y el resultado de estas.

b) Materia procesal penal y la facultad del Congreso.

En el inciso "c", se establece lo trascendental de esta reforma, dado que ahí se le otorgan las facultades para legislar en materia procesal penal unificada para toda la república.

En este rubro, es necesario mencionar que desde hace varias décadas prevaleció el sistema penal inquisitorio en nuestro país, durante la vigencia del mismo, se llegaron a presentar dentro de la práctica diversas percepciones que fueron deteriorando este sistema.

Es por ello, que el año del 2010, se transformo el sistema inquisitorio a un sistema acusatorio basado en los principios de oralidad, debido proceso, inmediatez, publicidad entre otros, así a través de ello, se busca el perfeccionamiento del control constitucional ante la problemática penal, pretendiendo eliminar pésimas practicas y con el objetivo la pretensión primordial de lograr un verdadero respeto de los Derechos Humanos que nuestra Carta Magna establece.

Contar con un sistema procesal penal que de certidumbre, eficacia y transparencia, es la pretensión de cada uno de los legisladores que integramos esta Comisión, cuya finalidad es dotar a nuestra nación con una estructura penal óptima, para lograr esto se deben realizar todas las adecuaciones normativas necesarias. Se tiene claro que el tema es complicado, por esa complejidad es que la reforma constitucional publicada en el D.O.F., el 18 de junio del 2008,

estableció en su parte transitoria que el sistema acusatorio tendría ocho años a partir del día siguiente de su publicación para que entrara en vigor estas reformas, es decir, que en el 2016, se tendría que tener unificado todos los sistemas penales de nuestro país.

En este rubro el proyecto que contiene la minuta en dictamen es una parte coyuntural que las acciones que permitan a logar los objetivos del sistema acusatorio penal, por ello, los Diputados integrantes de esta Comisión afirmamos categóricamente que al contar con las facultades para legislar en materia procesal penal es construir con bases solidas un Estado de Derecho óptimo en su ejercicio.

Sin embargo, se puede pensar que al tener el Congreso de la Unión estas facultades se puede violentar el Sistema federal de nuestro país, en este punto es necesario precisar que contar con una legislación adjetiva única, no va en contra del pacto federal o vulnera de la soberanía de los Estados, para ello, es necesario comentar lo que el Doctor Carpizo menciono: "tradicionalmente esa facultad de las entidades federativas ha sido respetada por la Constitución federal, de manera que cualquier sugerencia de unificación legislativa suele calificarse como una tendencia centralizadora en perjuicio de las entidades federativas que para algunos representa un ataque al sistema federal," empero nuestro sistema de derecho positivo tiene la flexibilidad de que puedan existir diversas normas de aplicación general, y no se ha visto afectado el federalismo, ni mucho menos la propia soberanía estatal, así a manera de ejemplo existe legislación Laboral, Mercantil, y de algunas en materia Fiscal, que están enfocadas a resolver la problemática en diversos ámbitos de competencia aunado al hecho de que se unifican los criterios de quienes ejercen dichas normas.

Sin embargo, la pregunta esencial es ¿cuál sería el beneficio de tener una legislación procesal única o modelo', para dar respuesta a esta cuestión, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación manifestó que: Es necesario dotar de certidumbre y seguridad jurídicas a la sociedad, se requiere de un Código Procesal Penal Único en todo el país, el cual fortalecerá el Estado de derecho, (...) señaló que contar con 33 códigos penales y procesales en el país, permiten inconsistencias y generan un ambiente de desigualdad jurídica, ya que mientras en una entidad un delito es considerado como grave, en otra entidad no lo es. (...) Se pronunció por un Código Procesal Único, como una ley secundaria que redefinirá los contenidos del debido proceso penal en el que se respeten los derechos humanos, (...)El logro de una codificación única no es ociosa, por el contrario, ha ido congregando con el paso del tiempo razones de gran peso que logran justificar su necesidad, sobre todo, en el caso particular de México, el que, junto con los Estados Unidos, constituyen las excepciones de estados federados que no cuentan con una legislación penal aplicable en todo su territorio.

Lo que se deduce de lo pronunciado por el Ministro Juan N. Silva Meza, es que una diversidad de codificaciones penales procesales trae como consecuencia una divergencia de criterios, dando resultado una incertidumbre jurídica.

Que elementos aportaríamos al quehacer Jurídico a! legislar en materia procesal penal única, serían básicamente los siguientes:

- *Todo el sistema legal estaría bajo la regla de legalidad en todo el país, se estaría inhibiendo las actuaciones arbitrarias del juzgador dado que se tendría una aplicación de criterios homogéneos y coherentes.*
- *Se tendría una especial atención para el equilibrio de los intereses de Ias partes dentro del proceso.*
- *Una buena marcha en el desarrollo de la justicia procesal, característica del proceso acusatorio.*
- *Se consagra la reforma en materia de oralidad y de publicidad en las actuaciones.*
- *Ayuda a la operatividad del nuevo sistema penal.*
- *Se desarrollaría con vehemencia lo relativo a los principios de lealtad y probidad en el debido proceso.*
- *La adecuada sistematización y homogeneidad de los criterios legislativos y judiciales.*
- *Certeza jurídica para el gobernado.*
- *Un posible abatimiento en la corrupción y en la Impunidad dado que se podrá reducir cualquier coyuntura legal derivada de la diversidad de normas.*

Estos son algunos elementos que se deben considerar respecto de contemplar un código procesal único, se puede establecer que la solución es optar por esta figura, sin embargo, hay que poner mucha atención al legislar sobre esta materia, dado que deberá ser un requisito indispensable que la comisión redactora tome en consideración todas y cada una de las experiencias de cada entidad federativa respecto de la materia procesal, esto es para evitar que haya concesos que den como resultado el avance que estamos obligados como legisladores a realizar.

c) Mecanismos alternativos de solución de problemas.

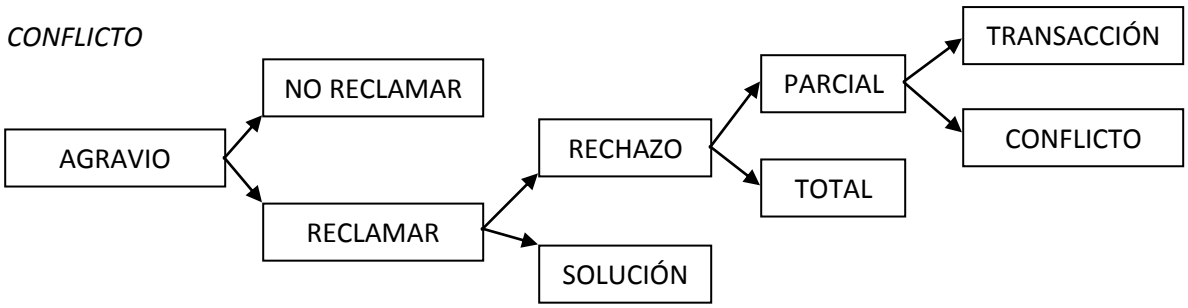
Por último, dentro del texto del inciso "c" del proyecto, además de contemplar lo relativo a la Codificación Procesal única, también se establece la posibilidad de contar con mecanismos alternativos de solución, de controversias y de ejecuciones de penas.

Respecto a lo referente a las soluciones alternativas de controversias, en este rubro es necesario legislar de manera única, para efectos de no caer en la diversidad de criterios respecto a las soluciones alternativas, es preciso señalar que si la pretensión es alcanzar la realización de una justicia plena adecuada a la realidad social en donde se obtén por soluciones alternativas a los conflictos que se den dentro de la sociedad misma, así tenemos que la vía de conciliación, intermediación, arbitramiento y negociación funcionan como fuentes del derecho moderno que dan respuesta ante la necesidad de justicia.

En cuanto a los medios alternativos de solución de problemas se establece que son estos 'a resolución de conflictos rescata la idea de que son las partes las dueñas de su propio problema (litigio), y que, por tanto, ellas son quienes deben decidir la forma de resolverlo, por lo que pueden optar por un catálogo amplio de posibilidades, en las que el proceso es una más, pero ni la única, ni la más recomendable siempre.

Podría parecer lo anterior un regreso y ampliación de las teorías contractualistas sobre el arbitraje, pero en realidad se trata de retomar la distinción que da origen al derecho procesal, la solución de una controversia de manera más simple, lo que se refleja en la agilidad de la función jurisdiccional, así mediante la aplicación de esas formas específicas, que pueden ser objeto del derecho público y, por tanto, ya no puedan las partes disponer de él'.

Una solución alternativa de controversias se puede esquematizar de la siguiente manera:



Lo importante de esta figura recae directamente tratar de abatir el retraso judicial existente, si dotamos al Estado con estos medios desde una perspectiva unificada, clara y precisa estaremos dotando de un medio eficaz para llegar a un sistema jurídico moderno y que responda a las necesidades sociales de nuestra nación.

d) Legislación Transitoria.

El proyecto de Decreto, tiene en su texto, específicamente en el Segundo transitorio, lo referente a entrada en vigor de esta reforma, esto es congruente a las reformas constitucionales del 18 de Junio del 2010, las cuales se mencionaron anteriormente, por ello es que será la vigencia hasta el 18 de junio de dos mil dieciséis para que toda la republica este unificada.

Por su parte, el párrafo segundo de este precepto transitorio hace mención sobre la vigencia de los textos normativos respecto de los Estados y del Distrito Federal, con esta mención se está siendo claro para efectos de evitar una posible vacatiolegis respecto con la nueva normatividad procesal y de los mecanismos alternativos de solución de conflictos."

Por su parte, la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión aprobó, a su vez, la reforma en estudio con base en argumentos similares, a saber:

"La existencia en nuestro país de Códigos penales diversos, tanto en lo sustantivo como en lo procedimental data, por lo menos, desde la Constitución de 1824, donde por no reservarse como una facultad exclusiva de la Federación la facultad de legislar en materia penal, permitió que cada entidad federativa estuviera en la posibilidad de expedir su propio ordenamiento en este aspecto.

Lo anterior, ha generado la coexistencia de diversas legislaciones penales, claramente distintas en la medida en que cada una de ellas ha sido producto de una visión teórica y epistemológica diferente.

A la fecha, la diversidad de ordenamientos penales, en particular en el aspecto procedimental, obedece al hecho de que, tanto la Federación, como los Estados y el Distrito Federal, cuentan con la facultad para legislar en esta materia en el ámbito de sus respectivas competencias, lo que ha generado estructuras y modos diferentes para llevar a cabo el enjuiciamiento penal, la aplicación de los mecanismos alternativos de solución de controversias, así como en la ejecución de las penas.

Debe considerarse, que de acuerdo con Alfredo Calderón Martínez, existe una tendencia mundial de unificar la legislación penal. Al respecto comenta:

> *"Todas las naciones en el Continente Americano tienen un solo Código Penal, a excepción de México y Estados Unidos. Y sí dirigimos la vista hacia Europa,*

comprobamos que en la totalidad de los países rige un solo Código Penal, para cada nación.

El Derecho Penal en Europa en los siglos XX y XXI

Respecto a la legislación penal vigente en Europa en el siglo XX y la aplicable en estos primeros años del siglo XXI, todos los países europeos en el siglo XX tuvieron un solo Código Penal en sus respectivos territorios que siguen en vigor. El panorama de algunos países europeos es el siguiente:

1. En Francia sigue rigiendo en todo su territorio el Código Penal de Napoleón de 1810, con múltiples modificaciones.

2. En España rigió en todo su territorio el Código Penal de 1870. Después entró en vigor el Código Penal de 1928. Posteriormente al triunfo de la República, en 1932, se repone el antiguo Código Penal de 1870, que rigió hasta la entrada en vigor del Código Penal de 1944. Más tarde, entra en vigor el Código Penal español de 1963, y desde 1996 entra en vigor un nuevo Código Penal que rige en la actualidad.

3. En Alemania, rigió el Código Penal de 1871, que siguió aplicándose durante la primera mitad del siglo XX, con variadas reformas. Al finalizar la segunda guerra mundial se dividió en dos: la República Democrática Alemana puso en vigor su Código Penal de 1968 en su territorio. Por su parte, la República Federal Alemana, después de varios lustros de elaborar proyectos, puso en vigor un Código Penal que entró en vigor en 1975, compuesto de una nueva parte general y de una parte especial que en sus bases se sigue remontando al Código Penal de 1871. Al reunificarse la República Federal Alemana con la República Democrática Alemana, se aplica en todo el territorio alemán el Código Penal que comenzó a regir a partir del 1 de enero de 1975.

4. En Suiza, fue necesario que transcurrieran cincuenta años para poner en vigor en 1937 un solo Código Penal para toda la Confederación Helvética. La Confederación Helvética es un ejemplo para México, pues está formada por 25 cantones, con cuatro lenguas oficiales, varias religiones, gran diversidad de usos y costumbres y, sin embargo, se encuentran unidos por un Código Penal, por el que se luchó durante más de medio siglo.

El Derecho Penal en América en los siglos XX y XXI

Respecto a la legislación penal en América en los siglos XX y XXI, casi la totalidad de los países tuvo y tiene un solo Código Penal y las dos únicas excepciones son los EstadosUnidos de América y México. Con relación a estos dos países tenemos:

1. En los Estados Unidos de América, cada una de las entidades tuvo y tiene hasta ahora la facultad de legislar en las materias más diversas: bancaria, mercantil, civil, hidrocarburos, electricidad, religiosa y, por supuesto, en la legislación penal. Unos estados establecen la pena de muerte, otros no; en unos la pena de muerte se ha ejecutado en la horca, en la silla eléctrica, en la cámara de gas o con inyección letal; unos estados disponen pena de prisión acumulable que puede llegar a 200 o 300 años.

2. Por lo que se refiere a México, hemos tenido un verdadero mosaico de códigos penales en toda la República, no ha habido uniformidad, ni unidad, ni concierto en todos ellos....”

En vista de lo anterior, estas Comisiones Dictaminadoras coinciden con lo expuesto en la iniciativa, cuando señala que resulta necesario que las instituciones de procuración e impartición de justicia cuenten con un sistema de justicia penal acorde con la realidad del país, armónico y homogéneo en cuanto al diseño procedimental, a fin de generar una mayor uniformidad y coherencia en la forma en que se desahogan los procedimientos penales, en la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias, así como en la ejecución de las penas.

En este sentido, Miguel Carbonell comenta:

“Una de las propuestas del Pacto por México que más debate ha suscitado ha sido la deunificar la legislación penal. Se trataría, en caso de que prospere la propuesta, de tener un único código penal y un único código de procedimientos penales para todo el país.

Me parece que esuna idea del todo plausible, la cual había sido ya defendida por profesores de la UNAM desde los años 40 del siglo pasado y que generaciones posteriores de académicos hemos retomado, dado que entendemos que la existencia de 33 códigos penales (32 en cada una de las entidades federativas y uno federal) y 33 códigos de procedimientos penales no se justifica. No se trata de razones vinculadas con el federalismo mexicano, sino con argumentos de puro sentido común.

No parecen existir razones válidas para que lo que es considerado como delito en una entidad federativa no lo sea en la entidad vecina. Tampoco se entiende por qué motivo una conducta delictiva puede merecer una pena de 10 años en un estado y de 40 en otro: ¿será que la vida, la integridad física o el patrimonio de las personas merecen una mayor protección dependiendo del lugar en el que se encuentren?

Por lo que hace a la unificación de los códigos de procedimientos penales, la idea que propone el Pacto por México para unificarlos es también encomiable y puede resultar estratégica en un momento de profundo cambio en nuestro sistema de justicia penal. Nos encontramos a muy pocos años de que entre en funcionamiento, en todo el país, el nuevo sistema de juicios orales, con procedimientos acusatorios plenamente transparentes y dotados de una serie de reglas que los harán mucho más modernos que lo que tenemos hoy en día.

Para poder realizar una puesta en práctica eficiente del nuestro sistema de juicios orales, serviría de mucho tener un único código, en el que se unifiquen criterios y se compartan conceptos. La necesidad es tan imperiosa que todos los tribunales del país ya diseñaron desde hace un par de años un "código tipo" que recomendaronque fuera aprobado por todos los órganos legislativos locales. Los jueces fueron los primeros en darse cuenta de la importancia de contar con reglas uniformes, para evitar confusiones y ser más efectivos en el combate a la impunidad. Qué bueno que el Pacto por México haya recuperado ese impulso.

Se comparte además, en que es necesario contar con un Código Procedimental Penal Único de Procedimientos Penales de aplicación en el ámbito federal y local. Al respecto en la exposición de motivos de la iniciativa en análisis se señala lo siguiente:

"Para lograr la correcta implementación del nuevo sistema de justicia penal bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos, lo que es propio de un Estado democrático dederecho, es necesario que todos los mexicanos contemos con la misma protección jurídica en todo el territorio nacional sin distinción alguna, para que de esa forma se cumpla con los objetivos de las reformas en materia de seguridad y justicia de dos mil ocho y la correspondiente a derechos humanos de dos mil once, pues sólo así el Estado mexicano podrá cumplir a cabalidad de manera uniforme, homogénea y articulada con los propósitos de las reformas señaladas y los compromisos internacionales de los que México es parte.

En este sentido, también cabe hacer mención de la reforma constitucional en materia de Amparo y su ley secundaria, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el

seis de junio de dos mil once y el dos de abril de dos mil trece, respectivamente, ya que con las reformas aprobadas tanto por el Constituyente Permanente como por el Congreso de la Unión al Juicio de Amparo, se amplía el espectro del ejercicio de las garantías para el debido respeto de los derechos humanos en México, lo que por añadidura se traduce en la obligación del perfeccionamiento en el ejercicio de las obligaciones y facultades de la autoridad, para el debido cumplimiento de lo establecido por la Norma Suprema.

Cabe resaltar que a pesar de los grandes y destacados avances de las entidades federativas en la implementación del sistema de justicia penal, existen particularidades entre ellas que las distinguen de manera significativa; con ello se han conformado sistemas de justicia penal diferentes, cada uno con su propia lógica, visión y peculiaridades, que en muchas ocasiones son aprovechadas por los indiciados para eludir su responsabilidad en la comisión de hechos delictivos.

Son precisamente estas diferencias y sus implicaciones las que, desde hace tiempo, han generado la idea de la unificación de la legislación en materia penal. Cabe hacer mención del hecho de que nuestro país ya ha dado pasos importantes hacia la unificación, como sucedió con las reformas constitucionales que dieron origen a la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, en las cuales se establecieron tipos y sanciones penales homogéneos para todo el país, tanto a nivel federal como local, bajo la idea de contar con un solo marco legal para combatir a la delincuencia en estas materias.

Es importante señalar que la aplicación de la legislación expedida por el Congreso de la Unión por parte de las autoridades del orden común, si bien es reciente en la materia penal, no es algo nuevo en nuestro sistema jurídico. Tal es el caso de la legislación laboral que conforme a nuestro sistema es expedida por el Congreso de la Unión, pero su aplicación corresponde en gran medida a las autoridades locales.

En virtud de lo anterior, es relevante mencionar que la reforma constitucional que se propone, no puede entenderse de forma aislada, sino en el marco de la implementación del sistema de justicia penal acusatorio que será instrumentado en todo el territorio nacional antes del diecinueve de junio de dos mil dieciséis. Dicho sistema debe estar debidamentearticulado con el marco constitucional en materia de

derechos humanos, así como con el previsto en las reformas al Juicio de Amparo, con el fin de armonizar su aplicación.

Se tiene la firme convicción de que la unicidad en materia procedimental penal derivada de la expedición de un ordenamiento único permitirá la aplicación de un mismo sistema en los fueros federal y local y dará cabal cumplimiento a lo previsto por el Constituyente Permanente, así como a lo acordado en el Pacto por México, en aras de la justicia y la paz de los mexicanos."

Por lo anterior, se comparten las razones que se expresan en la exposición de motivos de la iniciativa presentada el 14 de febrero de 2013, por el Senador Roberto Gil Zuarth, cuando sostiene:

"Ahora bien, entre aquellas entidades donde ya se han realizado las modificaciones normativas necesarias y, por lo tanto, ya se han expedido nuevos Códigos de Procedimientos Penales, se observan importantes diferencias que van desde la estructura misma de los Códigos hasta la forma de concebir ciertas instituciones previstas en la Constitución. Tal dispersión de criterios legislativos se observa, entre otros, en torno a los siguientes aspectos:

- *No hay claridad sobre la naturaleza y la función del proceso penal y su vinculación con el derecho penal sustantivo.*
- *Falta uniformidad de criterios sobre las etapas del procedimiento penal ordinario, sobre cuáles son y, por ende, cuándo empieza y cuándo termina cada una de ellas.*
- *Por razón de lo anterior, hay diversidad de criterios sobre los momentos procedimentales en que deben ser observados los derechos, principios y garantías procesales previstos en la Constitución.*
- *No hay equilibrio entre la fase de investigación y la del proceso, pues se le resta importancia a lo que tradicionalmente se conoce como averiguación previa o etapa de investigación de los delitos y, por ello, se prevé de manera escasa el uso de técnicas modernas de investigación.*
- *No se observa una clara delimitación entre la acción penal pública y la acción penal privada, como tampoco hay uniformidad sobre los casos y las condiciones en que esta última debe proceder.*
- *Falta igualmente uniformidad en torno a los casos y las condiciones en que debe proceder la aplicación de criterios de oportunidad o de mecanismos alternativos de solución de conflictos.*

- *No hay claridad sobre si la nueva categoría procesal, auto de vinculación a proceso, es diferente o no al tradicional auto de formal prisión y al auto de sujeción a proceso, y si sus requisitos son diferentes o no.*
- *Tampoco hay claridad sobre los requisitos materiales para el ejercicio de la acción penal, la orden de aprehensión y el auto de vinculación a proceso.*
- *Igualmente falta consenso sobre si, de acuerdo con la reforma de 2008 al artículo 20 constitucional, procede o no la libertad provisional bajo caución, como un derecho del procesado para ciertos casos.*
- *Con relación a los medios probatorios, se produce cierta confusión sobre los términos a utilizar (datos, medios, elementos de prueba), y si sólo puede hablarse de "prueba" cuando ésta haya sido desahogada en la audiencia de juicio y no antes.*
- *No hay uniformidad respecto de los requisitos materiales de la sentencia condenatoria y de los presupuestos para la imposición de una pena, como tampoco los hay sobre los criterios para la individualización judicial de la pena;*
- *Se observa diversidad de criterios sobre los medios de impugnación en el proceso penal acusatorio, cuáles deben ser y cuándo proceder;*
- *Lo mismo sucede con los procedimientos penales especiales; entre otros.*

Las distorsiones y brechas normativas que se observan entre las entidades federativas ponen sobre relieve, por un lado, que en la actualidad existen diferencias procedimentales que impactan en la calidad de justicia que recibe la ciudadanía y, por el otro, que la ausencia de una pauta nacional ha provocado que la interpretación e implementación del modelo acusatorio, en general, quede a discreción de las autoridades locales.

Lo cierto es que, a diferencia de otros países que cuentan con una sola jurisdicción, en México, el proceso de implementación de un nuevo sistema de justicia resulta ser una tarea de especial complejidad pues implica lidiar con una doble jurisdicción, federal y local. Y, en éste último ámbito, tal como ha sido argumentado, con un cúmulo de criterios diversos, e incluso encontrados, respecto de contenidos constitucionales.

Ahora bien, conceder al Congreso de la Unión la facultad de emitir una Ley Nacional enmateria de Procedimientos Penales no implica modificar el arreglo jurisdiccional existente. Es decir, se dejan a salvo las facultades, tanto de la federación como de las entidades, para legislar en materia sustantiva penal y, desde luego, para sustanciar los procedimientos que recaigan en sus respectivas jurisdicciones."

Así, tal como se menciona en la iniciativa en análisis, estas Comisiones Dictaminadores consideran que con la unificación del código adjetivo penal, se establecerán criterios homogéneos en materia procedimental, en los mecanismos alternativos de solución de controversias, así como en la ejecución de penas, con lo que se obtendrán entre otros, los siguientes beneficios:

a) Una adecuada sistematización y homogeneidad de criterios legislativos;
b) Condiciones adecuadas para la construcción de una política criminal coherente, articulada e integral;
c) Una mayor y mejor coordinación entre las instancias encargadas de la procuración de justicia;
d) Mayor certeza para el gobernado respecto a cuáles son las normas penales de naturaleza adjetiva a observar en todo el país;
e) Una disminución en los índices de corrupción e impunidad, al existir menores resquicios legales con relación a la actual dispersión de normas; y
f) Criterios judiciales más homogéneos.

Por cuanto hace a los mecanismos alternativos de solución de controversias, es menester señalar lo que al respecto expresó el Senador Roberto Gil Zuarth, en la exposición de motivos de su iniciativa presentada el 14 de febrero de 2013:

> *"La necesidad de uniformar la legislación sobre Mecanismos Alternativos de Resolución de Controversias.*
>
> *La finalidad de implementar un sistema acusatorio consiste, a grandes rasgos, en la intención de dejar atrás el enfoque tradicional de política criminal que se funda en la legitimidad del aparato estatal para reprimir, de manera estricta, todas las formas de criminalidad y separar a los delincuentes de la sociedad. El enfoque alternativo, por el contrario, propone minimizar el uso del aparato penal introduciendo fórmulas que acentúan la prevención y no el carácter retributivo de la pena. En ese ánimo, el sistema acusatorio construye un catálogo de soluciones no jurisdiccionales, también conocidas como Mecanismos Alternativos de Resolución de Controversias (MARC) cuyo propósito es hacer del juicio penal un último recurso.*
>
> *Tal catálogo de soluciones no jurisdiccionales fue concebido para consolidarse como uno de los principales factores de descongestión de los sistemas de administración de justicia penal. Lo anterior es así porque el nuevo enfoque de política criminal propone que no todos los delitos deben entrar al aparato judicial tradicional, toda vez que Estado no tiene ni tendrá la capacidad de perseguir todos los hechos*

presuntamente delictivos. Por tanto, debe priorizar casos y canalizar recursos de una manera tal que sólo los delitos que causen un verdadero daño social entren a la maquinaria judicial y, a su vez, que aquellos que sean de menor relevancia se resuelvan por MARC.

Descongestionar el sistema de justicia penal ha sido uno de los objetivos primarios de las reformas procesales penales pues supone acelerar la administración de justicia, contar con mayores recursos para un menor número de casos, la posibilidad de mejorar la calidad de las investigaciones, aumentar el número de sentencias condenatorias, entre otros. En ese orden de ideas, los países que han reformado sus sistemas penales confían en que la descongestión de sus instituciones traerá beneficios esperados que terminarán por dar respuesta a la impunidad y el mal uso de los recursos estatales en la persecución del delito. Es por ello que el uso de las alternativas de solución a conflictos resultan cruciales en la implementación del sistema acusatorio. Prueba de lo anterior es que, en la mayoría de los países con sistemas reformados, entre 60% y 90% de los casos se resuelve por estos mecanismos.

Para que un sistema pueda instrumentar eficaz y eficientemente este modelo procesal, se requiere que no más del 10% de los casos llegue a juicio oral. El caso más exitoso en Latinoamérica es Chile, en donde algunas de sus regiones registran que apenas un 3% de los casos derivan en juicio oral. Y, de manera correlativa, sus tasas de impunidad para delitos graves no sobrepasan el 20%.

Los mecanismos no jurisdiccionales representan, entonces, herramientas de igual relevancia que aquellas que sí lo son. De ahí la necesidad de contar con una legislación homogénea en la materia que garantice que la efectividad y calidad de la procuración de justicia sea la misma, independientemente del lugar o jurisdicción en donde se provea.

Es por tanto que esta Iniciativa propone que el Código Nacional de Procedimientos Penales reglamente los Mecanismos de Resolución de Controversias establecidos en el artículo 17 constitucional, dejando a salvo las facultades, tanto de la federación como de las entidades, para legislar el catálogo de delitos que pueden ser susceptibles de resolverse por éstas vías y, desde luego, para sustanciar los procedimientos que recaigan en sus respectivas jurisdicciones.”

Así, el fin de la unificación de la legislación en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias es dar cumplimiento cabal al mandato constitucional previsto en el artículo 17 constitucional que al efecto establece tres aspectos fundamentales a regular:

1. *La regulación en su aplicación;*
2. *Asegurar la reparación del daño; y*
3. *Establecer los casos que requieran supervisión judicial.*

En el caso especifico de la regulación en su aplicación, evidentemente la ley única en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias deberá guardar una necesaria vinculación con la legislación sustantiva en materia penal, motivo por el cual se estimará necesario a la par de la implementación de la legislación única en la materia una vez que esta se apruebe, el poder realizar labores de homologación de la legislación penal a efecto de observar en todas las entidadesfederativas y en la federación el mandato del artículo 22 constitucional que establece que toda pena deberá de ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado."

Una vez tomadas en cuenta las consideraciones expresadas por las cámaras del Congreso de la Unión, los integrantes de esta Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, coincidimos totalmente con los argumentos bajo los cuales se fundamenta la modificación constitucional en estudio y, de manera congruente, proponemos su aprobación por parte del Pleno de esta Soberanía, toda vez que, una vez entrando en vigor dichos cambios a nuestra Carta Magna, se le otorgarían nuevas facultades al legislador federal para que se encuentre en posibilidades de establecer, en todo el territorio nacional, un sistema normativo en materia adjetiva penal, uniforme y homogéneo, con el objetivo de eliminar las diferencias procesales que existen entre las entidades federativas, que son favorables a la delincuencia y a la impunidad. Con lo anterior, se lograría un gran avance en la procuración e impartición de justicia penal y un claro beneficio para la seguridad, no sólo para los habitantes de nuestro Estado, sino de todo el país.

En tal sentido, con apoyo en lo dispuesto por los artículos 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 52 de la Constitución Política del Estado, sometemos a consideración del Pleno el siguiente punto de:

ACUERDO:

ÚNICO.- El Congreso del Estado de Sonora, en ejercicio de las facultades constitucionales que son de su competencia, según lo dispone el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprueba en todas y cada una de sus partes, la Minuta con proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que remitiera a esta Soberanía la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, que en su parte conducente es como sigue:

"M I N U T A
P R O Y E C T O
D E
D E C R E T O

QUE REFORMA LA FRACCIÓN XXI DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL ÚNICA.

Artículo Único.-Se reforman la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:
I. a **XX. …**
XXI. Para expedir:

a) Las leyes generales en materias de secuestro y trata de personas, que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones.

Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios;

b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;

c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;

XXII. a XXX. ...

Transitorios

Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación de conformidad con las disposiciones previstas en los artículos siguientes.

Segundo. La legislación única en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que expida el Congreso de la Unión conforme al presente Decreto, entrará en vigor en toda la República a más tardar el día dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

La legislación vigente en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas expedida por el Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal continuará en vigor hasta que inicie la vigencia de la legislación que respecto de cada una de dichas materias expida el Congreso de la Unión conforme al presente Decreto.

Tercero. Los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la legislación procedimental penal que establece el presente Decreto, serán concluidos conforme a las disposiciones vigentes al momento de iniciarse dichos procedimientos.”

Por estimar que el presente dictamen debe ser considerado como de obvia resolución, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 127 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Sonora, se solicita la dispensa al trámite de segunda lectura, para que sea discutido y decidido, en su caso, en esta misma sesión ordinaria.

SALA DE COMISIONES DEL H. CONGRESO DEL ESTADO
"CONSTITUYENTES SONORENSES DE 1917"
Hermosillo, Sonora, a 01 de octubre de 2013

C. DIP. JOSÉ ABRAHAM MENDÍVIL LÓPEZ

C. DIP. VICENTE TERÁN URIBE

C. DIP. GUADALUPE ADELA GRACIA BENÍTEZ

C. DIP. GILDARDO REAL RAMÍREZ

C. DIP. JUAN MANUEL ARMENTA MONTAÑO

C. DIP. JOSÉ EVERARDO LÓPEZ CÓRDOVA

C. DIP. PRÓSPERO MANUEL IBARRA OTERO

C. DIP. ISMAEL VALDÉZ LÓPEZ

C. DIP. CARLOS ERNESTO NAVARRO LÓPEZ