DE LA PRIMERA COMISIÓN, EL QUE CONTIENE PUNTO DE ACUERDO: POR EL QUE SE EXHORTA A LOS CONGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS A REALIZAR LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE CORRESPONDAN, A FIN DE PODER IMPLEMENTAR EN SUS RESPECTIVAS LEGISLACIONES EL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL DERIVADO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EL 18 DE JUNIO DE 2008.

PRIMERA COMISIÓN

GOBERNACIÓN, PUNTOS CONSTITUCIONALES Y JUSTICIA

DICTAMEN CON PUNTO DE ACUERDO POR EL QUE SE EXHORTA A LOS CONGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS A REALIZAR LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE CORRESPONDAN, A FIN DE PODER IMPLEMENTAR EN SUS RESPECTIVAS LEGISLACIONES EL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL DERIVADO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE JUNIO DE 2008..

Honorable Asamblea:

A la Primera Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia de la Comisión Permanente correspondiente al Segundo Receso del Primer Año de Ejercicio Constitucional de la LXI Legislatura, fue turnada una proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta a las entidades federativas a que adecuen sus respectivas legislaciones locales a fin de implementar las reformas constitucionales en materia penal de 2008, y por el que se exhorta a la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC) a que diseñe una estrategia que permita la adecuación de las legislaciones locales en materia penal de forma homologada, presentada por la Diputada Federal **María de Jesús Aguirre Maldonado**, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Los ciudadanos legisladores integrantes de la Primera Comisión realizaron el estudio y análisis de los planteamientos contenidos en la propuesta con punto de acuerdo, a fin de valorar su contenido, deliberar e integrar el presente dictamen.

Con fundamento en los artículos 78 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 116, 127 párrafo primero y demás aplicables de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y 175 y 176 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los miembros de esta Primera Comisión que suscriben, someten a la consideración del pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el presente dictamen, al tenor de los siguientes:

ANTECEDENTES

I. La Proposición con Punto de Acuerdo que se cita, fue presentada en la sesión del Pleno de la Comisión Permanente el 21 de julio de 2010.

II. En la misma fecha de su presentación, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión dispuso que la proposición de mérito se turnara para su estudio y dictamen a la Primera Comisión, Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia.

La proposición con punto de acuerdo presentada expone las consideraciones siguientes:

1. Señala la promoverte que el 18 de junio de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública, la cual establece las condiciones para la operación de un nuevo sistema penal, que tiene como objetivo optimizar los esquemas de impartición de justicia del país, además de contribuir al mejoramiento de la seguridad pública.

Señala además que esta reforma modificó los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución, para transformar el sistema judicial tradicional que poseía el Estado mexicano, el cual funcionaba de forma inquisitorial, a uno controversial en el que las pruebas y las evidencias son desahogadas en igualdad de condiciones ante un juez.

Destaca en su propuesta la Diputada Aguirre Maldonado que esta reforma a la Constitución, incorpora la figura del juez de control, la cual tiene la función de resolver, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos, así como la posibilidad de hacer uso de las llamadas telefónicas como pruebas en una investigación, aunque más importante es aún la incorporación de los juicios orales.

Señala que esta reforma tiene como característica la defensa y protección de los derechos humanos tanto del acusado como de la víctima; pues incorpora de manera explícita en la Constitución el principio de presunción de inocencia, así como el de de igualdad procesal entre las partes y de la nulidad de toda prueba obtenida mediante la violación de derechos fundamentales.

2. En su proposición manifiesta la promoverte que las reformas realizadas representan un adelanto en el sistema penal mexicano, de tal forma que se tienen más elementos para contar con una justicia pronta y expedita, que favorezca al Estado de Derecho y ayude al mantenimiento del orden público; provocando que se generen herramientas legales que apoyen a las acciones de mantenimiento de la seguridad pública y por otro lado se cuente con un sistema penal moderno y acorde a las nuevas necesidades del país.

La Diputada Aguirre Maldonado hace énfasis en el sentido de que los cambios aprobados en el Congreso de la Unión y en la mayoría de los Congresos Estatales deben ser incorporados de forma homologada en las entidades federativas a más tardar en 8 años a partir de su publicación, sin embargo a dos años no se observa que en la mayoría de los Estados y el Distrito Federal se apliquen los cambios necesarios para hacer funcional el nuevo sistema penal mexicano.

Manifiesta que solamente en seis entidades federativas han logrado desarrollar un grado alto de modificaciones para implementar la reforma penal de 2008, estos son: Chihuahua, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca y Zacatecas.

Por otro lado, encontramos que siete entidades federativas han implementado avances incipientes, pero también es cierto que diecinueve han implementado reformas poco significativas y no sistematizadas.

3. Para la Diputada Aguirre Maldonado las acciones realizadas por parte de las entidades federativas demuestran que el avance es mínimo y el tiempo es apremiante, además que los esfuerzos emprendidos han sido poco homologados, descoordinados e ineficaces, lo cual, en un caso extremo conllevaría a realizar una segunda reforma que homologue los procedimientos y marcos normativos en todo el país.

Por tanto considera que los trabajos implementados se lleven a tiempo y en forma homologada es fundamental el papel de la SETEC de la Secretaría de Gobernación, que aunque ha realizado programas de capacitación y difusión, ha publicado los lineamientos para el otorgamiento de subsidios federales, no ha diseñado una estrategia cercana a las entidades federativas, que permita un trabajo homologado en las entidades federativas.

4. En merito de los expuesto, la Diputada promovente propone exhortar a las entidades federativas a que adecuen sus respectivas legislaciones locales a fin de implementar las reformas constitucionales en materia penal de 2008 y por el que se exhorta a la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC) a que diseñe una estrategia que permita la adecuación de las legislaciones locales en materia penal de forma homologada

Con base en los argumentos anteriormente expuestos, la promoverte propone a la consideración del Pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la siguiente proposición con Punto de Acuerdo:

PRIMERO. Se exhorta a las entidades federativas a que adecuen sus respectivas legislaciones locales afín de implementar las reformas constitucionales en materia penal de 2008.

SEGUNDO. Se exhorta a la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (Setec) a que diseñe una estrategia que permita la adecuación de las legislaciones locales en materia penal de forma homologada.

CONSIDERACIONES

Los integrantes de la Comisión Dictaminadora valoraron la proposición con Punto de Acuerdo en análisis con base en las siguientes consideraciones:

PRIMERO. Los integrantes de esta Primera Comisión coinciden plenamente con lo establecido por la promoverte en el sentido de que el 18 de junio de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional en materia de justicia y seguridad pública, la cual establece un nuevo modelo de justicia penal, con juicios orales y garantías del debido proceso.

De ahí que consideramos que esta reforma a diferencia de otras, no implica solamente el cambio de un gramatical, sino que además implica un cambio radical del sistema de justicia penal que prevalece en nuestro país.

No pasa desapercibido para los integrantes de esta Primera Comisión que esta reforma estableció un régimen de transitoriedad para su entrada en vigor, así como una serie de reglas para su implementación. Para el caso que nos ocupa el artículo noveno transitorio de dicha reforma mandató lo siguiente:

NOVENO. Dentro de los dos meses siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto se creará una instancia de coordinación integrada por representantes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, además del sector académico y la sociedad civil, así como de las Conferencias de Seguridad Pública, Procuración de Justicia y de Presidentes de Tribunales, la cual contará con una secretaría técnica, que coadyuvará y apoyará a las autoridades locales y federales, cuando así se lo soliciten.

Como es de observarse, la reforma constitucional estableció la obligación de contar con una instancia de coordinación, la cual tendrá como objetivos principales promover a nivel nacional la trasformación del Sistema de Justicia Penal mediante la implementación de la reforma constitucional; coadyuvar con la Federación y los Estados en el proceso de diseño de las reformas legales, los cambios organizacionales, la construcción y la operación de la infraestructura, así como, en el proceso para diseñar e implementar la capacitación necesaria para jueces, agentes del Ministerio Público, defensores, peritos y abogados.

Asimismo se instituye la obligación de la Federación para crear un fondo especial para el financiamiento de las actividades de la secretaría técnica. Igualmente se precisa que los fondos se le otorgarán a la instancia en la medida que dé cumplimiento a sus obligaciones de acuerdo a los fines que se establezcan en la Ley.

Décimo. La Federación creará un fondo especial para el financiamiento de las actividades de la secretaría técnica a que se refiere el artículo transitorio octavo. Los fondos se otorgarán en función del cumplimiento de las obligaciones y de los fines que se establezcan en la Ley.

SEGUNDO. En virtud de lo señalado en el punto anterior, los integrantes de ésta Primera Comisión de la Permanente reiteramos que el que el 13 de octubre de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se crea el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal como una instancia de coordinación como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

Cabe señalar que de las acciones a cargo de esta instancia de Coordinación, se diseñan y realizan estrategias encaminadas a la materialización de la multicitada reforma, con el propósito de que su operación y funcionamiento sean integrales, congruentes y eficaces, en todo el país, respetando los principios establecidos en la reforma constitucional.

Dicho Consejo de Coordinación cuenta con una Secretaría Técnica para ejecutar los acuerdos y demás determinaciones de la propia instancia, así como apoyar y coadyuvar con las autoridades federales y locales cuando así se lo soliciten.

Este Consejo de Coordinación se integra por:

Poder Ejecutivo Federal: Secretario de Gobernación; Secretario de Seguridad Pública; el Procurador General de la República y el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal.

Poder Legislativo Federal: Un Senador y un Diputado del Congreso de la Unión..

Poder Judicial de la Federación: Dos representantes del Poder Judicial, designados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Destaca de éste Decreto que cuenta con una vigencia no mayor a 8 años de acuerdo a la exposición de motivos de la Reforma de Seguridad y Justicia en la que se manifestó que este lapso bastaría para implementar en su totalidad el nuevo sistema penal

TERCERO. En virtud de lo anterior, los integrantes de esta Primera Comisión de la permanente consideramos que para el caso de que en el caso de la solicitud de la Diputada Aguirre Maldonado de elevar un exhorto a las entidades federativas a que adecuen sus respectivas legislaciones locales afín de implementar las reformas constitucionales en materia penal de 2008, es procedente ya que el propio Decreto de la reforma constitucional del 18 de junio de 2008 mandata en su artículo segundo transitorio lo siguiente:

SEGUNDO. El sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimoquinto; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19; 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, entrará en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder el plazo de ocho años, contado a partir del día siguiente de la publicación de este Decreto.

En consecuencia, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir y poner en vigor las modificaciones u ordenamientos legales que sean necesarios a fin de incorporar el sistema procesal penal acusatorio. La Federación, los Estados y el Distrito Federal adoptarán el sistema penal acusatorio en la modalidad que determinen, sea regional o por tipo de delito.

En el momento en que se publiquen los ordenamientos legales a que se refiere el párrafo anterior, los poderes u órgano legislativos competentes deberán emitir, asimismo, una declaratoria que se publicará en los órganos de difusión oficiales, en la que señale expresamente que el sistema procesal penal acusatorio ha sido incorporado en dichos ordenamientos y, en consecuencia, que las garantías que consagra esta Constitución empezarán a regular la forma y términos en que se substanciarán los procedimientos penales.

Por lo que los integrantes de ésta primera Comisión consideramos oportuno exhortar a los Congresos de las entidades federativas a que adecuen sus respectivas legislaciones locales afín de implementar las reformas constitucionales en materia penal de 2008.

CUARTO. Ahora bien por lo que respecta a la proposición de la promoverte de exhortar a la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal a que diseñe una estrategia que permita la adecuación de las legislaciones locales en materia penal de forma homologada, los integrantes de esta primera Comisión manifiestan que la propia Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC), ha elaborado lo que denomina como la *"Estrategia de Implementación de la Reforma Constitucional en las Entidades Federativas"*, en donde se establecen una serie de lineamientos generales a partir de los cuales cada una de las entidades federativas pueden elaborar su estrategia para el desarrollo del proceso de implementación y, al mismo tiempo, propone cuales pueden ser los canales de cooperación y vinculación con la SETEC, con absoluto respeto a la soberanía de las entidades de la Federación en sus respectivos procesos de implementación.

Es decir, que las facultades para llevar a cabo la implementación de la reforma en materia local recae en las entidades de la Federación, mientras que a la SETEC le corresponde únicamente coadyuvar en este proceso con cada una de las entidades federativas cuando así lo soliciten.

A mayor abundamiento de éste documento se desprende que no existe un mecanismo uniforme para la implementación de la reforma constitucional en cada entidad federativa, es por esa razón que la SETEC emitió la *"Estrategia de Implementación de la Reforma Constitucional en las Entidades Federativas"*, como un manual práctico que propone los elementos que sirven de apoyo a los actores locales para desarrollar el nuevo sistema de justicia en el plazo constitucional establecido y con las mayores posibilidades de éxito, el cual contempla como ejes temáticos siguientes: **1)** planeación, **2)** normatividad, **3)** capacitación, **4)** difusión, **5)** infraestructura, **6)** tecnología, **7)** gestión y reorganización institucional, así como, **8)** seguimiento y evaluación.

Por tanto la proposición que presenta la Diputada **María de Jesús Aguirre Maldonado esta siendo por la vía de los hechos realizada por la propia SETEC.**

QUINTO. En consecuencia, esta Comisión dictaminadora considera oportuno solicitar, respetuosamente los congresos de las entidades federativas a adecuar sus respectivas legislaciones a implementar las reformas constitucionales y legales para poder implementar la reforma electoral del 18 de junio de 2008.

En mérito de lo antes expuesto, la Primera Comisión, Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, de la Comisión Permanente, se permite someter a la consideración del pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el siguiente:

PUNTO DE ACUERDO

ÚNICO.- La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, con absoluto respeto a la división de poderes y al federalismo, exhorta a los Congresos de las entidades federativas a realizar las reformas constitucionales y legales que correspondan, a fin de poder implementar en sus respectivas legislaciones el nuevo sistema de justicia penal derivado de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008.

Sala de Comisiones "Miguel Ramos Arizpe" de la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, a los diez días del mes de agosto de 2010.

PRIMERA COMISIÓN