



CONGRESO DEL ESTADO INDEPENDIENTE, LIBRE Y SOBERANO DE COAHUILA DE ZARAGOZA



Dictámenes correspondientes a la Primera Sesión del Segundo Período Extraordinario de Sesiones del Segundo Año de Ejercicio Constitucional de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado.

13 de agosto de 2013.

Lectura, discusión y en su caso aprobación de dictámenes en cartera.

- A.-** Dictamen presentado por la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia con relación a la Minuta proyecto de decreto que reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de legislación procesal penal única, enviada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.



CONGRESO DEL ESTADO INDEPENDIENTE, LIBRE Y SOBERANO DE COAHUILA DE ZARAGOZA



DICTAMEN de la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia de la Quincuagésimo Novena Legislatura del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, relativo al Oficio de la Diputada Tanya Rellstab Carreto Secretaria de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, mediante el cual envía copia del expediente relativo a la minuta con proyecto de decreto que reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de legislación procesal penal única.

RESULTANDO

PRIMERO.- Que en sesión celebrada por el Pleno del Congreso de la Unión el día 17 del mes de julio del año en curso, se acordó turnar a esta Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, la minuta a que se ha hecho referencia.

SEGUNDO.- Que en cumplimiento de dicho acuerdo, se turnó a esta Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, la minuta con proyecto de decreto que reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de legislación procesal penal única; y,

CONSIDERANDO

PRIMERO.- Que esta Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, con fundamento en los artículos 61 y 68 fracción I, y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso del Estado, es competente para emitir el presente dictamen.

SEGUNDO.- Que la minuta con proyecto de decreto que reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de legislación procesal penal única, se basa entre otras en las consideraciones siguientes:



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El dieciocho de junio de dos mil ocho fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional al Sistema de Justicia Penal, como producto del esfuerzo de cambio estructural y modernización de dicho sistema, motivado en gran medida por el imperativo de la sociedad de contar con instituciones jurídicas eficientes y eficaces que garanticen una correcta administración e impartición de justicia, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y garantías de los ciudadanos.

Dicha reforma constitucional ha constituido el parteaguas en la concepción de un nuevo sistema de justicia penal en nuestro país, al transitar de un sistema de justicia mixto preponderantemente inquisitivo hacia un sistema de corte acusatorio y oral, propio de un estado democrático de derecho.

En tal virtud, con la reforma constitucional se han materializado los principios y reglas propias de un debido proceso legal, cuyos contenidos fundamentales deberán de ser reglamentados por la legislación secundaria, guardando en todo tiempo la debida congruencia con lo establecido por el precepto constitucional correspondiente.

Así, tomando en cuenta que el establecimiento de las bases del debido proceso previstas por la citada reforma constitucional han constituido un paso fundamental y sin precedente en la confección del nuevo sistema de justicia penal en nuestro país, se estima que en consecuencia, el siguiente paso obligatorio para la consolidación de la reforma deberá de ser la correspondiente adecuación de la legislación adjetiva penal y de ejecución de sanciones penales aplicables en todo el país en función del mandato constitucional, lo cual tendrá que verse reflejada en la concreción de un modelo jurídico congruente con los postulados constitucionalmente establecidos, que recoja el espíritu y alcance planteado por el Constituyente en el texto constitucional, sin llegar a



CONGRESO DEL ESTADO INDEPENDIENTE, LIBRE Y SOBERANO DE COAHUILA DE ZARAGOZA



desvirtuarlo o propiciar excesos en detrimento de los justiciables y demás intervinientes del procedimiento penal.

De ahí la importancia de contar con un sistema normativo en materia adjetiva y de ejecución de sanciones penales que con pleno respeto a la soberanía de las entidades federativas, establezca un modelo jurídico uniforme, homogéneo, sistematizado y acorde a los postulados constitucionales, que evite en todo momento dispersión normativa, criterios encontrados o incluso inseguridad jurídica.

Lo anterior, tomando en consideración que la dispersión y desigualdad normativa, los criterios legales contradictorios o las omisiones existentes entre una legislación y otra, puede constituir una puerta que sea aprovechada para generar impunidad, la cual a su vez propicia que la delincuencia proliferare.

En tal sentido, reconociendo que el propio Constituyente al momento de aprobar la referida reforma constitucional estableció tanto para la Federación como para las Entidades Federativas un plazo máximo de ocho años para concretar las acciones necesarias para la adopción del modelo acusatorio, lo cierto es que - sin dejar de reconocer los importantes esfuerzos que algunas entidades federativas han realizado para la creación de su correspondiente legislación¹ -, se hace conveniente y necesario en el ámbito normativo la concreción de una codificación adjetiva penal única y de una ley de ejecución de sanciones penales única aplicables a todas las entidades federativas y a la federación, con la finalidad de lograr un sistema jurídico uniforme sobre la base de una política criminal coherente y congruente con las nuevas bases constitucionales, que evite espacios de impunidad y el consecuente descrédito del sistema.

En efecto, la existencia de una legislación única en materia adjetiva penal evitaría la presencia de

¹ Hasta ahora al 13 Entidades Federativas (Baja California, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Durango, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Tabasco, Zacatecas y Yucatán) ya cuentan con el sistema acusatorio en vigencia en alguno de sus distritos o, en su caso, por géneros de delitos, mientras que entidades como Coahuila, Michoacán, Nayarit, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, San Luis Potosí, Sonora, constituyen entidades que ya aprobaron sus Código de Procedimientos Penales y se encuentran pendientes de entrar en vigor.



CONGRESO DEL ESTADO INDEPENDIENTE, LIBRE Y SOBERANO DE COAHUILA DE ZARAGOZA



treinta y tres legislaciones en la materia que puedan dar lugar a criterios encontrados, tratamiento desigual, dispersión normativa o excesos entre una legislación y otra en cuanto a la interpretación y regulación de las diversas figuras jurídicas procesales propias del nuevo sistema de justicia.

A manera de ejemplo, cabe señalar que una figura constitucional respecto de la cual han existido diversos criterios en cuanto a su alcance en las legislaciones de corte acusatorio ha sido la relativa al hecho delictivo, en donde algunas legislaciones han interpretado su contenido y alcance de manera diversa, situación que forzosamente repercute en el diseño del modelo jurídico acusatorio, en virtud de que dicha figura resulta ser fundamental para la procedencia de la orden de aprehensión o, en su caso, para la vinculación a proceso del imputado.

De esta forma, existen otras figuras procesales que presentan divergencias en cuanto a la interpretación de su contenido y alcance en los diversos cuerpos normativos vigentes, que en muchos de los casos son generadas por cuestiones de naturaleza dogmática penal o, en general, por cuestiones conceptuales.

Tan sólo por mencionar algunos ejemplos, figuras como los procedimientos abreviados, la acción penal particular, los criterios de oportunidad por parte del ministerio público, los medios de impugnación, las etapas del procedimiento penal, la prisión preventiva y otras medidas cautelares, los mecanismos alternativos de solución de controversias, las atribuciones de la policía en la investigación del delito, entre otras, presentan en diversos casos divergencias notables entre la normatividad de una entidad federativa y otra.

De igual forma en materia de ejecución de sanciones también existen figuras que presentan divergencias en cuanto a la interpretación de su contenido y alcance en los diversos cuerpos normativos vigentes.

Tales divergencias y la dispersión normativa que genera el actual modelo de competencia para legislar en materia adjetiva penal, ha ocasionado dificultades en la unificación y sistematización



CONGRESO DEL ESTADO INDEPENDIENTE, LIBRE Y SOBERANO DE COAHUILA DE ZARAGOZA



de criterios y bases respecto de aspectos fundamentales del sistema de justicia, que dificultan la definición de un modelo acusatorio uniforme para todo el país, que contribuya de manera positiva en el proceso de implementación del nuevo sistema de justicia.

Sin dejar desconocer que el proceso de implementación del sistema de justicia penal no se reduce exclusivamente al aspecto normativo, en virtud de que en su integralidad, se requieren de diversos aspectos, como por ejemplo, de un rediseño institucional, de un modelo de planeación, de mecanismos de apoyo técnico, de sistemas de capacitación y de difusión, de cuestiones presupuestarias, entre otras. Ciertamente es que el aspecto normativo - en su vertiente adjetiva - juega un papel determinante en la construcción de los mecanismos de implementación, ya que determinados aspectos como el apoyo técnico, la capacitación e incluso el rediseño institucional dependen directamente del modelo jurídico en que descansará el nuevo sistema, de ahí la importancia de contar con una normatividad uniforme en todo el país.

En ese sentido, si bien la implementación de la reforma constitucional en su aspecto normativo constituye una labor compleja, ya que por un lado es necesario atender a las diversas necesidades y problemáticas que aquejan al sistema de justicia en el país en función de los nuevos postulados constitucionales y, por otro, consensuar la diversidad de opiniones, visiones y propuestas concretas que se han esgrimido en torno a la confección del modelo jurídico acusatorio por parte de operadores del sistema, académicos y diversos sectores de la sociedad, lo cierto es que dicha complejidad aumenta exponencialmente ante la existencia de diversos cuerpos normativos encargados de regular el aspecto adjetivo y de ejecución de sanciones previsto por la reforma constitucional, que en la realidad implicaría la existencia de 33 códigos de procedimientos penales y 33 disposiciones de ejecución de sanciones penales susceptibles de ser distintos y distinguibles entre sí, por la falta de armonización y criterios homogéneos y claros,

Por tal razón, la propuesta de establecer un mecanismo constitucional que permita el establecimiento de una legislación adjetiva penal única y de ejecución de sanciones penales, aplicable a todo el territorio nacional, refuerza la idea de la seguridad jurídica, de una justicia



CONGRESO DEL ESTADO INDEPENDIENTE, LIBRE Y SOBERANO DE COAHUILA DE ZARAGOZA



pronta, expedita, eficaz y eficiente, que reduzca la confrontación de criterios, que se aplique de manera uniforme en todo el país y en condiciones de igualdad para el justiciable y demás intervinientes en el procedimiento.

De igual forma, al adoptarse un sistema de codificación único en materia adjetiva y una sola ley de ejecución de sanciones penales única se facilitarían el proceso de implementación de la reforma a nivel nacional, ya que a través de ello se podrían unificar criterios en torno a su aspecto adjetivo y de ejecución, tales como las reglas de aplicación, interpretaciones en torno al alcance de las garantías, estructura de la ley, criterios para la delimitación de los delitos graves, plazos, términos, aplicación de mecanismos alternativos, criterios de oportunidad, facultades de los jueces de ejecución, procedimientos uniformes para la ejecución de las sanciones penales, entre otros.

Asimismo, la adopción de este sistema incidiría de manera positiva en otros aspectos como por ejemplo, en la capacitación de los operadores del sistema, en los procesos de enseñanza y formación de los estudiantes de derecho u abogacía, toda vez que partirían en su estudio de una misma base aplicable en todo el país.

Adicionalmente, se podrían generar criterios jurisprudenciales más uniformes al tener que analizar una misma normatividad en todo el territorio nacional, con independencia del correspondiente ámbito de competencia, así como se contarían con elementos más homogéneos para la planeación del correspondiente rediseño institucional que requiere la reforma.

A la par de ello, esta reforma otorgaría una mayor certidumbre jurídica al ciudadano y al operador, al existir reglas claras respecto de las consecuencias jurídicas que en el ámbito procesal y de ejecución puede generar la actualización de la norma penal en todo el territorio nacional, con independencia en donde se hubiese actualizado el probable hecho delictivo.

Ahora bien, cabe señalar que la propuesta que se plantea en torno a la codificación adjetiva penal



CONGRESO DEL ESTADO INDEPENDIENTE, LIBRE Y SOBERANO DE COAHUILA DE ZARAGOZA



única y de ejecución de sanciones única no contraviene el pacto federal, ni pretende suplantar la competencia de las autoridades locales en el conocimiento de los delitos del orden del fuero común, ya que sólo se constriñe a establecer constitucionalmente que sea el Congreso de la Unión la instancia legislativa encargada de crear el marco normativo adjetivo penal y de ejecución de sanciones aplicable en todo el país, tanto para el fuero federal como para el fuero común, respetando los respectivos ámbitos de competencia en cuanto a su aplicación, es decir, se sigue respetando la división competencial existente en la actualidad en cuanto a la observancia y aplicación de la normas adjetivas penales.

Incluso, se prevé que con este mecanismo de reforma constitucional, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, continúen legislando en cuestiones sustantivas penales así como de naturaleza orgánica de las instituciones encargadas de aplicar el nuevo sistema de justicia, tomando en consideración las diversas concepciones y necesidades existentes en la actualidad respecto del diseño sustantivo penal en cada entidad federativa, así como respecto de la organización de sus instancias de procuración y administración de justicia, y de ejecución de sanciones penales.

A mayor abundamiento, cabe precisar que, dado el alcance y los efectos que podría generar esta reforma, es que la misma se ha propuesto a nivel constitucional, en donde al final de cuentas se delimita la competencia legislativa en materia penal, y en el caso concreto, en su vertiente adjetiva penal y de ejecución de sanciones penales.

En efecto, precisamente la naturaleza del proceso de reforma constitucional, obliga de conformidad con lo previsto por el artículo 135 constitucional, a que ambas Cámaras del Congreso de la Unión aprueben la reforma propuesta, sin olvidar que dichos órganos camarales se encuentran integrados por representantes populares de todo el país, y particularmente en el Senado, de acuerdo a la teoría clásica, se encuentra la representación de los Estados. Por si ello fuera poco, por tratarse de una reforma constitucional, se requiere que la misma sea aprobada por la mayoría de los Estados, lo que implicará que la aprobación de esta reforma derive de un



CONGRESO DEL ESTADO INDEPENDIENTE, LIBRE Y SOBERANO DE COAHUILA DE ZARAGOZA



consenso y aceptación de los mismos, con lo cual se legitima el proceso federalista de la reforma.

En este mismo orden de ideas, es oportuno señalar que un esquema como el que se propone a través de la presente iniciativa, en donde exista una sola instancia para legislar sobre determinada materia y derivado de ello, los distintos órdenes de gobierno competentes apliquen dicha normatividad, no es ajena a nuestro sistema constitucional, tal como acontece en materia de comercio, de títulos y operaciones de crédito e incluso laboral, entre otras.

En el caso específico de la materia penal, ello ya ha acontecido con la aprobación de reformas constitucionales a la fracción XXI del artículo 73 constitucional, por medio de la cual se faculta de manera exclusiva al Congreso de la Unión para expedir una ley general en materia de secuestro y de trata de personas.

En el ámbito internacional, ha venido adoptando este tipo de mecanismos como el que se propone, baste recordar los esfuerzos realizados por la Comunidad Europea respecto de una legislación única en materia penal para todos sus integrantes.

Asimismo, en el ámbito nacional se han presentado posturas de diversos académicos que se inclinan por la viabilidad de esta propuesta, a la par que dicho tema se ha venido previendo, en términos generales, en las plataformas legislativas de diversos grupos parlamentarios en el Congreso de la Unión, existiendo incluso actualmente varios antecedentes legislativos al efecto, como por ejemplo la iniciativa de reforma constitucional presentada en la pasada administración federal que planteaba la codificación penal única. De igual forma existen propuestas establecidas tanto en el Libro Blanco del Poder Judicial de la Federación, como en el entonces Foro para la Reforma del Estado relativo a la reforma al sistema de justicia, así como en el "Pacto por México".

En suma, la presente iniciativa tiene como finalidad propiciar mayores herramientas que permitan consolidar la reforma constitucional al sistema de justicia penal, optimizando y potencializando



CONGRESO DEL ESTADO INDEPENDIENTE, LIBRE Y SOBERANO DE COAHUILA DE ZARAGOZA



su implementación en los diversos órdenes de gobierno, bajo una óptica de cooperación y coordinación plena entre todas las instancias involucradas en el sistema, con pleno respeto a la soberanía de las entidades federativas.

TERCERO.- Los integrantes de la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia que dictaminamos la presente iniciativa, somos coincidentes con los argumentos vertidos por las legisladoras del Congreso de la Unión, pues efectivamente nuestro país es un mosaico de costumbres y tradiciones en donde incluso algunas de nuestras entidades federativas se rigen por los “usos y costumbres”, por ello las 32 entidades federativas enfrentan realidades divergentes por lo que es conveniente aprobar la pretensión de unificación que se propone en la presente minuta, para ello es conveniente mencionar como antecedente la reforma del año 2009 mediante la cual se facultó al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de secuestros, de igual forma en el año 2011 se dio un paso más hacia la homologación de la legislación penal al expedir la Ley General en Materia de Trata de Personas.

En consecuencia es necesario a fin de atender la diversidad legislativa que impera en nuestro país en materia penal que se expidan las bases para una legislación procedimental, igual en los mecanismos alternativos de solución de controversias, así como en la ejecución de penas que dará como resultado una adecuada sistematización y homologación de criterios legislativos y judiciales, se otorgaría mayor certeza a los ciudadanos y seguridad jurídica al establecer criterios judiciales homogéneos y a través de los medios alternativos de solución de controversias se otorgaría a las personas un mayor y mejor acceso a la procuración de justicia al descongestionar con ello los sistemas de justicia penal en nuestro país.

Los mecanismos no jurisdiccionales son herramientas necesarias de gran importancia por lo que conlleva la necesidad de contar con una legislación homologada en esta materia a fin de garantizar la efectividad y calidad de la procuración de justicia en todo el país sin distinción del lugar o Estado en que esta se otorgue.



CONGRESO DEL ESTADO INDEPENDIENTE, LIBRE Y SOBERANO DE COAHUILA DE ZARAGOZA



De igual manera la propuesta de un Código de Procedimientos Penales Único es necesario a fin de optimizar y potencializar la implementación del nuevo sistema de justicia penal en nuestro país.

Por lo antes expuesto los integrantes de la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, y conforme a las consideraciones que anteceden se estima pertinente emitir y poner a consideración del pleno el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO.

UNICO.-Por las razones expuestas, y para los efectos del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se aprueba por ésta Legislatura el Proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de legislación procesal penal única, para quedar como sigue:

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma 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.



CONGRESO DEL ESTADO INDEPENDIENTE, LIBRE Y SOBERANO DE COAHUILA DE ZARAGOZA



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



CONGRESO DEL ESTADO INDEPENDIENTE, LIBRE Y SOBERANO DE COAHUILA DE ZARAGOZA



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.

Así lo acuerdan los Diputados integrantes de la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia de la Quincuagésimo Novena Legislatura del Congreso del Estado, Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, Diputado Ricardo López Campos, (Coordinador), Dip. Fernando de la Fuente Villarreal (Secretario), Dip. Edmundo Gómez Garza, Dip. María del Rosario Bustos Butrón, Dip. Simón Hiram Vargas Hernández, Dip. Eliseo Francisco Mendoza Berrueto, Dip. José Refugio Sandoval Rodríguez, Dip. Norma Alicia Delgado Ortiz, Dip. José Luís Moreno Aguirre **En la Ciudad de Saltillo, Coahuila, a 12 de agosto de 2013.**

COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES Y JUSTICIA

NOMBRE Y FIRMA	VOTO			RESERVA DE ARTICULOS	
	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCION	SI	CUALES
DIP. RICARDO LOPEZ CAMPOS (COORDINADOR)					
DIP. FERNANDO DE LA	A FAVOR	EN CONTRA		SI	CUALES



CONGRESO DEL ESTADO INDEPENDIENTE, LIBRE Y SOBERANO DE COAHUILA DE ZARAGOZA



FUENTE VILLARREAL			ABSTENCION		
DIP. EDMUNDO GOMEZ GARZA	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCION	SI	CUALES
DIP. ELISEO FRANCISCO MENDOZA BERRUETO	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCION	SI	CUALES
DIP. MARIA DEL ROSARIO BUSTOS BUITRON	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCION	SI	CUALES
DIP. JOSÉ REFUGIO SANDOVAL RODRIGUEZ	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCION	SI	CUALES
DIP. SIMON HIRAM VARGAS HERNANDEZ	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCION	SI	CUALES
DIP. NORMA ALICIA DELGADO ORTIZ	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCION	SI	CUALES
DIP. JOSE LUIS MORENO AGUIRRE	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCION	SI	CUALES