



**ÍNDICE DEL PROCESO LEGISLATIVO CORRESPONDIENTE A LA
REFORMA PUBLICADA EN EL
DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN
EL 08 DE MARZO DE 1999**

REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 08 DE MARZO DE 1999	2
I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	2
II. DICTAMEN / ORIGEN	13
III. DISCUSIÓN / ORIGEN	48
IV. MINUTA.....	52
V. DICTAMEN / REVISORA.....	56
VI. DISCUSIÓN / REVISORA	83
VII. DECLARATORIA	165



REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 08 DE MARZO DE 1999

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

CAMARA DE ORIGEN: SENADORES

EXPOSICION DE MOTIVOS

MÉXICO D.F., A 10 DE DICIEMBRE DE 1997

INICIATIVA DEL EJECUTIVO

" CC Secretarios de la Cámara
de Senadores del H. Congreso de la Unión
Presentes.

Uno de los principales compromisos del Ejecutivo Federal a mi cargo es el sustancial mejoramiento del sistema de justicia en nuestro país.

Desde el inicio de la presente administración se han impulsado profundas reformas tendientes a fortalecer las instituciones encargadas de la procuración e impartición de justicia, a fin de brindar mayor seguridad jurídica a los particulares en el goce de sus derechos y el ejercicio de sus libertades, incrementar el acceso a la justicia y garantizar que las autoridades actúen con apego a la ley.

En el año de 1994, se reformó la Constitución para reestructurar y fortalecer al Poder Judicial de la Federación. Si bien se han presentado avances significativos en materia de impartición de justicia, la procuración no se ha desarrollado en la misma proporción. Nuestro sistema de justicia penal se sustenta en el binomio indisoluble de ambas materias. Corresponde a las procuradurías la investigación y persecución de los delitos y a los tribunales aplicar oportunamente la ley.

Para generar el justo equilibrio entre ambas instituciones y lograr el mejoramiento integral del sistema de justicia, se considera necesario revisar el marco constitucional de actuación de las autoridades responsables de procurar justicia a fin de promover modificaciones que permitan atender el legítimo reclamo de la sociedad. Los mexicanos tenemos derecho a acceder a mejores condiciones de vida, a convivir en armonía y seguridad así como a confiar que nuestras instituciones gubernamentales son capaces de restablecer oportunamente el orden jurídico, cuando éste es quebrantado,



La delincuencia ha venido aumentando a índices alarmantes. Las causas del fenómeno delictivo son diversas: el desempleo o subempleo derivado del periodo de crisis y austeridad económicas, el crecimiento de la población, la corrupción de los elementos que integran los cuerpos de seguridad pública, la impunidad de quienes delinquen y el rezago de un marco jurídico que no ha evolucionado en la misma proporción que la delincuencia, entre otras.

En México, el grado de organización de la delincuencia es elevado. Existen agrupaciones delictivas que cuentan con grandes capitales obtenidos de sus actividades ilícitas un enorme poder corruptor, tecnologías avanzadas y un sofisticado armamento a su servicio. El Estado requiere de mejores herramientas jurídicas para actuar oportunamente.

A la luz de la legislación actual, las instancias procuradoras de justicia encuentran serios obstáculos para hacer frente a este fenómeno. Ciertos requisitos de la ley, pensados en su momento para enfrentar una delincuencia carente de la sofisticación que hoy despliega, limitan la actuación de la autoridad. Esta situación, se ha interpretado erróneamente como ineficiencia y promoción de la impunidad.

El sentimiento social es que vivimos en una profunda inseguridad. La percepción de que las autoridades no actúan para combatir la situación, ha provocado franca desconfianza en las instituciones.

Nada agravia tanto a la sociedad como la impunidad y nada demerita tanto a la autoridad como señalada de ineficiente. Por ello, es necesaria revisar profundamente nuestras normas jurídicas y eliminar los obstáculos que hasta ahora han impedido que se actúe con la oportunidad y severidad requeridas. Es urgente generar las condiciones legales idóneas para facilitar la acción de la justicia en beneficio de la sociedad. Debe revestirse la gran frustración de la población ante la creciente delincuencia y la poca efectividad para detener, procesar y castigar a los responsables.

Desde la expedición de la Constitución de 1917, el artículo 16 no había sufrido modificación alguna. En 1993, se transformó sustantivamente, imponiéndose a las autoridades encargadas de la procuración de justicia, mayores requisitos para obtener de la autoridad judicial, el libramiento de órdenes de aprehensión.

Dicha reforma consideró posiciones y teorías de escuelas que han tenido éxito en otras naciones. Sin embargo, hoy queda claro que no correspondían plenamente al desarrollo del derecho penal mexicano.

Antes de 1993, para que la autoridad judicial librara una orden de aprehensión se requería que el ministerio público acreditara la probable responsabilidad del indiciado. Con la reforma, se impuso el requisito de acreditar los elementos del tipo penal - objetivos, subjetivos y normativos -, así como la probable responsabilidad del indiciado.

Después de cuatro años de aplicación del nuevo texto constitucional se advierte que no se ha logrado el equilibrio entre la acción persecutoria de delito y el derecho a la libertad de los gobernados. Por el contrario, éste ha permitido que frecuentemente por tecnicismos legales, presuntos delincuentes evadan la acción de



la justicia. Basta decir que en 1997; de todas las averiguaciones previas consignadas ante la autoridad judicial, no se obsequiaron órdenes de aprehensión en más del 20 por ciento.

Lo anterior muestra que el grado excesivo de exigencia probatoria impuesta al ministerio público desde la averiguación previa, evita el enjuiciamiento de presuntos responsables, provocando consecuentemente, mayor delincuencia e impunidad'

La iniciativa que sometemos a la consideración de esa soberanía, propone flexibilizar los requisitos que establece el artículo 16 constitucional para obtener una orden de aprehensión. Se sugiere sea suficiente la acreditación de la probable existencia de los elementos objetivos del tipo penal, así como la probable responsabilidad del inculcado. Esta medida conserva plenamente el equilibrio entre la acción persecutoria de un delito y los derechos de los gobernados tutelados en las garantías individuales, y permitirá hacer más eficiente la actuación de los órganos de procuración de justicia.

La reforma de 1993, también modificó el artículo 19 constitucional a fin de hacer patente la garantía de seguridad jurídica en favor del inculcado, precisando la materia del debido proceso legal, a través del auto de procesamiento o de término constitucional. Este auto tiene por objeto, entre otros, determinar con claridad el tema del proceso penal, es decir el tipo de conducta delictiva que se le atribuye a un individuo por el cual deberá juzgarse. Este artículo también precisa el imperativo constitucional de que un proceso penal debe seguirse forzosamente por el delito o delitos señalados en el auto de formal prisión o de sujeción a proceso.

La reforma sustituyó el concepto "cuerpo de delito" por elementos del tipo penal. Antes de 1993, para que se librara un auto de formal prisión únicamente debían estar acreditados los elementos objetivos del delito y después de la reforma se debían acreditar todos los elementos del tipo penal - objetivos, subjetivos y normativos -, así como la probable responsabilidad del inculcado.

cabe mencionar que los últimos emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, concretamente el expresado en la tesis jurisprudencial 6/97, han hecho aún más rígido el acreditamiento de los elementos del tipo penal al señalar, con toda claridad, que en el auto de formal prisión deben estar acreditados, según sea el caso:

1) La existencia de una acción u omisión que lesiono un bien jurídico o lo ponga en peligro; 2) La forma de intervención del sujeto activo; 3) Si la acción u omisión fue dolosa o culposa; 4) La calidad de los sujetos activo y pasivo; 5) El resultado y su atribuibilidad a la acción u omisión; 6) El objeto material; 7) Los medios utilizados; 8) Las circunstancias de lugar, tiempo, modo y ocasión; 9) Los elementos normativos. y 10) Los elementos subjetivos específicos; así como la probable responsabilidad del inculcado. Además, deben señalarse todas las modificativas del delito o sus calificativas, por ejemplo: Homicidio (tipo básico); homicidio calificado (tipo complementado); que pesen sobre el inculcado en la comisión de una conducta delictiva.

La presente iniciativa propone reformar el segundo párrafo del artículo 19 para que en el libramiento de un auto de formal prisión se acredite la plena existencia de los elementos objetivos del tipo penal, y la probable existencia de los demás elementos del delito de que se trate, así como la probable responsabilidad del inculcado.



La reforma a los artículos 16 y 19 propuesta, pretende evitar que la actividad del ministerio público y del juez, durante la fase de preinstrucción - antes del proceso legal -, sea una verdadera etapa de instrucción, es decir, un juicio sumario. El proceso penal no debe estar limitado únicamente a la acreditación de la plena responsabilidad del inculcado, pues como se señaló anteriormente, es durante la averiguación previa y la consignación cuando se acreditan todos y cada uno de los elementos del tipo penal.

La iniciativa respeta los principios consagrados en la reforma de 1993, pero la desarrolla y perfecciona para hacer más eficiente la actuación de los órganos de procuración de justicia, conservando plenamente el equilibrio entre la acción persecutoria de un delito y los derechos de los gobernados tutelados en las garantías individuales.

Es importante precisar que la exigencia probatoria a cargo del ministerio público no se reduce con la reforma, simplemente esta exigencia se cumplimenta en las etapas procesales idóneas.

La reforma permitirá, que tanto a nivel federal como estatal, se adopten medidas legales que permitan dotar a los órganos encargados de procurar justicia de mayores y mejores instrumentos para combatir eficazmente a la delincuencia.

Por otra parte, la evasión de presuntos responsables sujetos a un proceso penal suspende y, en ocasiones, imposibilita la aplicación de la justicia; este hecho se traduce en impunidad y genera una justificada irritación de la sociedad mexicana y el cuestionamiento de la eficiencia y credibilidad de las instituciones encargadas de procurar e impartir justicia.

La falta de disposiciones legales que desalienten este tipo de acciones, ha propiciado que la fuga se haya convenido, indebidamente, en un medio de defensa mas.

En efecto, actualmente resulta conveniente para el inculcado sustraerse de la acción de la justicia, ya que no afronta, por ello, consecuencia procesal que afecte sus intereses; por el contrario, el resultado de la evasión le beneficia, ya que suspende el proceso hasta en tanto se logra nuevamente su captura. Además, a la víctima del delito también se le suspende su derecho al resarcimiento del daño que le fue causado, soportando injustamente el agravio ocasionado por el ilícito y las consecuencias de la indebida sustracción del presunto responsable.

Asimismo, los términos de prescripción de la acción y las sanciones penales no se interrumpen con la fuga del inculcado, lo que alienta la evasión a la acción de la justicia el tiempo suficiente para conseguir que opere la prescripción y así obtener una especie de premio para quien evada sus responsabilidades el tiempo necesario.

Cuando se consigue la recaptura del evadido, una vez puesto éste a disposición del juez, el procedimiento judicial continúa como si fuera, procesalmente, el día siguiente a aquél en que el probable responsable se sustrajo de la acción de la justicia. En algunos casos, incluso, puede solicitar y obtener su libertad caucional,



lo cual implicaría, por ejemplo, que después de investigar y localizar a un presunto responsable en el extranjero, se le traslade a México después de un juicio de extradición, sólo para que obtenga nuevamente su libertad caucional para estar en aptitud de sustraerse una vez más a la acción de la justicia.

Los recursos materiales y humanos que el Estado mexicano empeña en la búsqueda de quienes han decidido sustraerse a la acción de Injusticia son de gran consideración; sin duda, la adopción de medidas que señalen una serie de consecuencias jurídicas que desalienten la evasión, repercutirá en una importante disminución de la impunidad representada por el evadido, en una más expedita impartición de justicia para las víctimas de los delitos y en un gran ahorro de recursos para el Estado

Por las anteriores consideraciones, se ha estimado la necesidad de adicionar un antepenúltimo párrafo al artículo 20 de la Constitución, a fin de establecer las disposiciones adecuadas para que el procedimiento penal no sea suspendido ante la decisión unilateral del presunto responsable de sustraerse a la acción de la justicia.

Debe destacarse que la reforma presupone que el presunto responsable ha rendido su declaración preparatoria y, por consecuencia, ha sido debidamente enterado de los hechos que se le imputan y de los derechos que le asisten durante el enjuiciamiento,

El derecho de audiencia y defensa permanecerán incólumes vigentes y expeditos para que su titular los ejerza. La decisión unilateral, libre y espontánea del presunto responsable de no ejercitar sus derechos evadiendo la acción de la justicia, no debe confundirse con una negativa o afectación de tales derechos, ya que dicha interpretación implicaría subordinar la existencia de un derecho al necesario ejercicio de su titular, lo cual resulta contrario a los principios generales del derecho. Puede incluso acontecer que estando presente enjuicio, el presunto responsable no aporte ningún medio de prueba tendiente a su defensa, pero ello no quiere decir, de manera alguna, que su derecho a defenderse haya sido trastocado.

La reforma que se propone, pretende que el derecho de defensa se circunscriba a su ejercicio personalísimo e indelegable, a fin de alentar la presencia del presunto responsable ante la autoridad judicial y evitar de esta manera que evadiéndose eluda las consecuencias jurídicas de la misma a través de un representante legal.

Las anteriores medidas contribuirán, sin duda; a modernizar el enjuiciamiento penal mexicano ya la expedita administración e impartición de justicia, combatiendo frontalmente la impunidad generada por quienes pretenden evadir las consecuencias jurídicas de sus actos.

El poder de la delincuencia tiene relación directa con su capacidad económica; es un círculo que debe romperse como premisa básica para desintegración real de los grupos delictivos. La legislación actual contempla la figura del decomiso como la sanción consistente en la pérdida de los objetos instrumentos y productos del delito. Sin embargo el fenómeno delictivo se ha incrementado y diversificado de tal forma que emplea métodos vez más sofisticados tanto para cometer delitos como para evadir cualquier acción que pretenda el decomiso de dichos bienes.



Así, en la actualidad, los instrumentos, objetos y productos del delito respecto de los cuales consta en autos su procedencia ilegal, pueden llegar a legitimarse si ocurren circunstancias extraordinarias como la muerte del inculcado. De esta forma, el sobreseimiento por cualquier causa o la emisión de una sentencia que cause estado sin que el juzgador se pronuncie sobre la situación de los bienes, lleva a la legitimación de éstos. Ello es a todas luces injusto y propicia la continuación de las actividades de la delincuencia

En este marco, con el objeto de menguar el poder económico que incide directamente en la capacidad delictiva de los delincuentes, es necesaria la creación de nuevas fórmulas, sentadas sobre principios que concilien, por una parte, la seguridad jurídica y las garantías de debido proceso y, por otra, la capacidad por parte del Estado de hacer frente a esos nuevos y complejos mecanismos de evasión de la justicia.

Los delincuentes, sus cómplices y beneficiarios no deben, bajo ninguna circunstancia, gozar del producto de hechos ilícitos. Esto también es impunidad y representa una grave ofensa a la sociedad.

Por lo anterior, se somete a esa soberanía la adición de un último párrafo al artículo 22 constitucional en el que se pretende crear una nueva figura jurídica. Esta última ya existe en otros países que, como el nuestro, han buscado nuevas formas y están en constante lucha contra la delincuencia ante situaciones que se presentan en la práctica y que con las instituciones jurídicas tradicionales se dificulta enormemente enfrentar.

Esta figura es la aplicación en favor del Estado, decretada por autoridad judicial en un procedimiento determinado por la ley, de los bienes que sean instrumento objeto o producto de aquellos delitos que la sociedad considera como graves, incluidos los de la delincuencia organizada,

Esta nueva figura debe entenderse dentro de las limitaciones que en ella misma se establecen. En primer lugar, la determinación de los delitos por los que puede procederse a la aplicación a favor del Estado; deberá corresponder a la ley, estableciéndose en la propia Constitución que ésta únicamente puede señalar aquéllos entre los que se consideren como graves o los de delincuencia organizada. En segundo lugar, a fin de garantizar uno de los presupuestos básicos de cualquier acción del Estado que implique la privación de bienes o derechos, se contempla que sea la propia autoridad judicial la que decrete la aplicación mediante un procedimiento en el que se cumplan todas las formalidades esenciales y en el que puedan participar tanto los poseedores o propietarios de los bienes, como los terceros a los que se les hubieran transferido. No se trata pues de una acción unilateral del Estado.

Otra condición indispensable para la seguridad jurídica de los interesados es que esta acción no pueda ejercitarse si se encuentran pendientes procesos penales. En tal virtud, se propone en esta iniciativa que la aplicación de los bienes en favor del Estado esté condicionada a que exista una resolución judicial que ponga fin al procedimiento y que en ésta no hubiere un pronunciamiento sobre los bienes. Así, tanto en el caso de que exista un sobreseimiento por cualquier causa, inclusive la muerte, como en el de las sentencias definitivas el Estado tendría acción para romper el poder económico de los delincuentes mediante la aplicación en favor del Estado de los bienes derivados de la existencia de los elementos objetivos del tipo penal.

Debido a lo complejos sistemas que ocupa la delincuencia para ocultar la procedencia ilícita de los bienes, es necesario establecer que los bienes susceptibles de ser aplicados en favor del Estado mediante esta figura,



pueden ser aquéllos sobre los que el inculpado fuera poseedor, propietario o se conduzca como tal, así como de aquellos que hubieren sido transmitidos a terceros, salvo que estos acrediten que son poseedores o adquirentes de buena fe,

Es importante precisar que esta nueva figura es distinta e independiente de la responsabilidad penal. No se trata de una pena que se imponga al delincuente por la comisión de un delito, ya que para ello existe el decomiso, Más bien se trata de una acción de que dispone el Estado para que, una vez demostrada la relación causa-efecto entre el bien y los elementos objetivos del delito, se transfiera su propiedad en beneficio de la colectividad.

De aprobarse esta propuesta, el gobierno y la sociedad contarían con un medio adicional para combatir el flagelo que representan para nuestro país los delincuentes y las organizaciones criminales a las que pertenecen.

Otro de los campos en los que se requiere una actuación decisiva de los poderes de la Unión, es el relativo al régimen jurídico de los cuerpos de seguridad pública.

En el año de 1994 se adicionó, en el artículo 21 constitucional, el concepto de seguridad pública, la cual es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y municipios, en las respectivas competencias que la misma Constitución señala.

La seguridad pública, ejercida por los cuerpos de seguridad pública, tiene por objeto salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. En consecuencia, es una función esencial para el desarrollo nacional y la convivencia armónica de la sociedad.

Congruente con ello, la Constitución establece, de manera categórica, que la actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Sin embargo, es necesario reconocer que el objetivo de la seguridad pública no se ha cumplido cabalmente. En diversas ocasiones la sociedad y gobierno han manifestado su rechazo hacia la actuación de los malos elementos de los cuerpos de seguridad pública, quienes lejos de proteger y brindar seguridad a la ciudadanía, han aprovechado sus cargos para ofenderla, ya sea propiciando la impunidad o bien cometiendo ilícitos.

Además, esos malos elementos han deteriorado gravemente la confianza de la población en estas instituciones, perjudicando con ello el buen nombre y actuación de aquellos elementos que, por el contrario, observan una conducta íntegra, cumplen con profesionalismo sus funciones e inclusive sacrifican su vida en el desempeño de sus deberes.

La fracción XIII del apartado B del artículo 123 Constitucional dispone que los miembros de los cuerpos de seguridad pública, al igual que los militares, marinos y personal del servicio exterior, se rigen por sus propias leyes. Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que estos cuatro grupos mantienen una relación de carácter administrativo con el Estado y no así de naturaleza laboral, como la del



resto de los servidores públicos. En tal virtud, los miembros de los cuerpos de seguridad pública no tienen los derechos laborales consagrados en el resto del citado artículo constitucional y solo gozan de los beneficios que sus leyes respectivas les confieren.

Ahora bien, algunas de estas leyes otorgaron a los miembros de instituciones encargadas de la seguridad pública, diversos beneficios como la permanencia en el cargo y establecieron un complejo sistema para la separación del mismo. Ello es aplicable aún y cuando no se satisfacen las mínimas aptitudes para realizar las importantes funciones que tienen asignadas, en detrimento de los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez que deben regir su actuación.

Lo anterior, ha propiciado que estos malos elementos abusen de un recurso tan noble como el juicio de garantías, para hacer prevalecer sus intereses particulares por sobre el interés de la nación, a fin de continuar aprovechando el cargo que ocupan para atentar la impunidad y la corrupción.

En tal virtud, resulta indispensable someter el interés particular de los miembros de las instituciones de seguridad pública e instituciones policiales al de la sociedad a la que deben proteger. Para lograr lo anterior, la presente iniciativa pretende dejar en claro que el alto interés nacional no está limitado al interés particular de dichos servidores públicos.

En este contexto, la iniciativa propone establecer un marco constitucional que permitiría, por una parte, cumplir con el objeto de los sistemas de carrera de las instituciones de seguridad pública y, por la otra, contar con los mecanismos necesarios para remover libremente a aquellos servidores públicos que no cumplan con los requisitos de permanencia que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en el cargo.

De esta manera, en la legislación secundaria habrán de mantenerse, por una parte, las ventajas que ofrecen los sistemas de carrera en lo relativo a la selección, ingreso, formación, capacitación, profesionalización, desarrollo, actualización, promoción, reconocimiento y separación de los miembros de las instituciones de seguridad pública y policiales y, por la otra, se regularía la libre remoción de quienes hubieran dejado de cumplir con requisitos de permanencia.

Por lo antes expuesto, se somete a la consideración de esa soberanía una propuesta de reforma a la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución.

Actualmente, el primer párrafo de la citada disposición señala que los miembros de los cuerpos de seguridad pública se rigen por sus propias leyes. Dicho precepto ha sido interpretado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que tales cuerpos comprenden a los agentes del ministerio público y a la policía que los auxilia, además de otras instituciones encargadas de la función de seguridad pública. En este sentido, y a fin de evitar confusiones, se propone modificar el párrafo primero de la fracción XIII, únicamente para precisar que los miembros del ministerio público y los de la policía que lo auxilia, son parte de las instituciones de seguridad pública y se rigen por sus propias leyes.



Asimismo, de aprobarse la iniciativa, se adicionaría a la fracción XIII un último párrafo que pondría la libre remoción del cargo de aquellos miembros de las instituciones de seguridad pública e instituciones policiales que no cumplan con los requisitos que las leyes, vigentes en el momento de la remoción, señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que, en ningún caso, proceda reinstalación o restitución de la plaza, cargo o comisión, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa utilizado para combatir el acto.

Se reitera que no se trata de eliminar los beneficios de la carrera judicial. Los buenos elementos las instituciones policiales y de seguridad pública deben contar con sistemas que les permitan hacer una carrera profesional, digna y reconocida sociedad. Sin embargo estos sistemas deben también permitir a las autoridades separar oportunamente a los elementos que abusen de su posición y, corrompan las instituciones.

A fin de propiciar la efectividad de la reforma se propone señalar, en el artículo tercero transitorio, que las disposiciones expedidas con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto no conceden derecho a los miembros de las instituciones de seguridad pública e instituciones policiales a la permanencia en el cargo, y así estar en posibilidad de remover libremente y sin posibilidad de reinstalación, a aquéllos servidores públicos que no cumplan con los requisitos de permanencia necesarios para el óptimo desempeño de sus funciones.

Por lo antes expuesto y con fundamento en el artículo 71, fracción 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, ciudadanos Secretarios, me permito someter a consideración del Honorable Congreso de la Unión la presente Iniciativa de

DECRETO

QUE REFORMA LOS ARTICULOS 16, 19, 20, 22 Y 123 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

UNICO.- Se reforma el segundo párrafo del artículo 16; se reforma el primer párrafo se adiciona un segundo párrafo y los dos subsecuentes pasan a ser tercero y cuarto párrafos del artículo 19; se adiciona un antepenúltimo párrafo y se recorren en su orden los dos siguientes al artículo 20; se adiciona un último párrafo del artículo 22; se reforma el primer párrafo y se adiciona un tercer párrafo a la fracción XIII del apartado B del artículo 123, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 16.-...

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho determinado que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten la probable existencia de los elementos objetivos del delito penal del delito de que se trate y la probable responsabilidad del indiciado.



.....

.....

.....

.....

Artículo 19,- Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del término de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de formal prisión y siempre que de lo actuado aparezcan datos suficientes que acrediten la plena existencia de los elementos objetivos y la probable existencia de los demás elementos del tipo penal del delito que se impute a dicho indiciado y hagan probable su responsabilidad.

Este término podrá prolongarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad en donde se encuentre internado el indiciado, que dentro de término antes señalado no reciba copia autorizada del auto de formal prisión o de aceptación de la solicitud de prórroga, deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el término, y si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes pondrá al indiciado en libertad.

.....

.....

Artículo 20.-.,

1.a X.....

En el evento de que el inculpado se evada en cualquier momento después de que haya rendido su declaración preparatoria, el proceso no se suspenderá y en estos casos todas las actuaciones procesales previstas en las fracciones 1, IV, V, VII y IX de este artículo deberá llevarlas a cabo de manera personal y no podrá hacerlo a través de representante.

Artículo 22.-...

La autoridad judicial podrá resolver que se apliquen a favor del Estado los bienes que sean instrumento, objeto o producto de aquellos delitos graves o previstos como de delincuencia organizada, que señale la ley, cuando exista resolución que ponga fin al proceso penal en la que no hubiere un pronunciamiento sobre dichos bienes, se encuentre acreditada en autos la existencia de los elementos objetivos del tipo penal, y se trate de



bienes sobre los que el inculpado fuera poseedor, propietario o se conduzca como tal, independientemente de que hubieran sido transferidos a terceros, salvo que éstos acrediten que son poseedores o adquirentes de buena fe,

Artículo 123.-,..

A....

1 a XXXI

B....

1 a XII.

XIII. Los militares, marinos, miembros de las instituciones de seguridad pública, los del ministerio público y los de la policía que lo auxilia, así como el personal del servicio exterior se regirán por sus propias leyes.

.....

Los miembros de las instituciones de seguridad pública e instituciones policiales, de los municipios, entidades federativas y gobierno federal, podrán ser removidos libremente de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que en ningún caso proceda reinstalación o restitución de la plaza, cargo o comisión, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa utilizado para combatir el acto. En su caso, sólo procederá indemnización.

XIII bis. y XIV...

TRANSITORIO

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Los procedimientos penales que se encuentren en trámite o suspensos a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto. Continuaran su curso en los términos que este mismo establece.



TERCERO.- Las disposiciones expedidas con anterioridad a la entrada en vigor de este decreto no conceden derecho a los miembros de las instituciones de seguridad pública e instituciones policiales a la permanencia en el cargo y, por lo tanto, las resoluciones de los procedimientos en trámite, incluyendo los juicios de amparo, en que se hubieran impugnado los actos de cese, remoción, baja o destitución, en ningún caso podrán tener por efecto la restitución o reinstalación en las plazas, cargos o comisiones que ocupaban.

Reitero a ustedes, ciudadanos Secretarios la, seguridad de mi atenta y distinguida consideración,

México, Distrito Federal, a los nueve días del mes de diciembre de mil novecientos noventa siete

Sufragio Efectivo. No Reelección El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

Ernesto Zedillo Ponce de León".

El C. Presidente: Para los efectos del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, con fundamento en los artículos T. 71, inciso b) de la Ley Orgánica del Congreso General y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior, se turna a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; y de Estudios Legislativos, Primera, para su estudio y dictamen correspondiente.

II. DICTAMEN / ORIGEN

CAMARA DE SENADORES

DICTAMEN

MÉXICO D.F., A 1 DE OCTUBRE DE 1998.

COMISIONES UNIDAS DE

PUNTOS CONSTITUCIONALES, DE JUSTICIA

Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA SECCIÓN

Honorable Asamblea:



A las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Justicia y de Estudios Legislativos, Primera Sección, fue turnada para su estudio y dictamen la iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 16, 19, 20, 22 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estas comisiones, con las facultades que les confieren los Artículos 75, 86, 87, 88, 91 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los Artículos 65, 87, 88, 90 y otros aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentan a la consideración de los integrantes de esta Honorable Cámara, el presente dictamen.

METODOLOGÍA DEL DICTAMEN

Las Comisiones Unidas decidieron establecer una metodología precisa para elaborar el dictamen.

En primer lugar, en un apartado denominado "ANTECEDENTES" se hace una breve descripción de los trabajos realizados en el Senado de la República para el estudio y elaboración de esta propuesta de Dictamen, que ahora se pone a consideración de esta soberanía.

En el apartado llamado "VALORACIÓN", las Comisiones Unidas quieren dejar constancia de los razonamientos hechos por los integrantes de la misma para sustentar la propuesta que se formula a esta plenaria.

Dada la trascendencia de los temas específicos analizados y de los cambios propuestos por estas Comisiones a la Iniciativa recibida, se ha incluido un apartado denominado "CONSIDERACIONES PARTICULARES Y CAMBIOS A LA INICIATIVA".

Finalmente, se inserta el texto de la iniciativa con las modificaciones efectuadas y señaladas para su fácil comprensión, que serán el documento materia para abrir su discusión plenaria y votación posterior.



ANTECEDENTES

En sesión celebrada por esta Cámara de Senadores el día 10 de diciembre de 1997, los ciudadanos secretarios de la misma, dieron cuenta al Pleno de la propuesta que se describe en el proemio de este documento.

El Presidente de la mesa directiva acordó dar el siguiente trámite: "Recibo y túrnese a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos, Primera Sección".

En sesión celebrada en el mismo día, las Comisiones Unidas aprobaron integración de una subcomisión de senadores miembros de las mismas que presentarían un proyecto de dictamen.

Por decisión de las comisiones responsables de este dictamen se determinó la realización de cinco foros regionales, para recabar la opinión de los ciudadanos interesados y conocedores de estos temas; Para ello se circularon invitaciones a organizaciones de abogados, instituciones académicas, de procuración e impartición de justicia, a legisladores locales y en general a los estudiosos del derecho del país, para que acudieran a estos foros regionales que se celebraron en las ciudades de Tijuana, Villahermosa, Monterrey, Guadalajara y Mérida.

Ahí se vertieron las más variadas, contrastantes y lúcidas opiniones que mucho ilustraron el juicio de los legisladores, cuyos resultados se consignan adecuadamente en el capítulo respectivo.

Además de estas reuniones de consultas, los miembros de las Comisiones Unidas realizamos múltiples ejercicios de discusión y análisis, que se condensaron y valoraron de acuerdo a las líneas de método explicados.

Todos estas propuestas fueron debidamente valoradas por estas comisiones dictaminadoras y se han traducido en los cambios que las mismas proponen realizar a la iniciativa y que van desde cambios a la redacción de varios artículos de la iniciativa, hasta la supresión de la propuesta de modificación del artículo 20 constitucional.

VALORACIÓN DE LA INICIATIVA



La urgencia del combate a la delincuencia:

La solución de los problemas de seguridad pública, de procuración y de administración de justicia no pueden esperar más. La sociedad exige y demanda respuestas eficaces. Pues a pesar de los esfuerzos recientes, la delincuencia ha crecido desmesuradamente.

La lucha contra el crimen es una batalla que parece perderse. Con justa razón la sociedad ve en el crecimiento desmesurado de la criminalidad la mayor amenaza, no sólo contra personas y patrimonios, sino contra la nación misma.

La violencia y la inseguridad no son fortuitas, existen factores sociales perfectamente identificables que las alientan: la impunidad, la corrupción y la ineficiencia.

La impunidad generada por las fallas en nuestros sistemas de procuración y administración de justicia, que no castiga a la mayoría de las acciones delictivas. El resultado de ello es que los delincuentes prosiguen su actividad criminal, confiados y alentados porque actos antisociales difícilmente serán castigados.

La corrupción, que tiene sus raíces más profundas en el rescabramiento de la cultura de la legalidad y en la falta de incentivos institucionales, financieros y honoríficos para quienes dedican su vida a hacer cumplir la ley.

Por si esto fuera poco, el abandono en que por décadas se dejó a nuestros cuerpos de seguridad, no permitió su profesionalización y modernización; por ello, para la gran mayoría de sus miembros, las técnicas de investigación y prevención del delito son algo ajeno a su práctica cotidiana. Aunado a esto encontramos la falta de recursos materiales, los coloca en una marcada desventaja frente a los recursos y técnicas que utilizan las cada vez más modernizadas, organizaciones criminales, lo que genera una marcada ineficacia en sus acciones en contra de la delincuencia.

Sin embargo y a pesar de todo lo anterior, para los senadores de la República nos queda claro que no se puede condenar a las nuevas generaciones a crecer en clima de violencia, en un espacio social donde impere la ley de la selva y donde los valores de la paz, la tranquilidad, la legalidad y la justicia se vuelven conceptos caducos y olvidados. Existe coincidencia en que se requiere, de una vez, sentar las bases de un nuevo y eficaz sistema de justicia, que contribuya definitivamente a consolidar nuestro Estado de Derecho.



En este orden de ideas, es imperante dar pasos decisivos en la lucha por alcanzar los niveles de seguridad pública que todos los mexicanos demandan. Es el momento de que pueblo y gobierno, emprendan la batalla principal por la defensa de las familias, de sus bienes y patrimonio. Debe ponerse un alto definitivo a la violencia que amenaza con apoderarse de vidas y personas.

El Estado Mexicano necesita recuperar la capacidad de ejercer con eficacia la más elemental de sus funciones: brindar seguridad a la ciudadanía, someter al transgresor al imperio de la ley y evitar que la violencia se encumbre como factor predominante de la vida social.

La realidad de la procuración y la administración de justicia

El análisis estadístico de nuestro sistema penal muestra una realidad alarmante.

Según un estudio realizado, de las 232,821 averiguaciones previas iniciadas por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en 1996, únicamente se consignaron ante el juez el 10 % y exclusivamente en un 3.8 % de los casos se logró una sentencia condenatoria.

En el ámbito federal, en el año de 1996, la Procuraduría General de la República inició 74,030 indagatorias; de ellas, puso a disposición de los jueces únicamente a 8,940 probables responsables de delito, es decir, al 12% de los casos.

En el resto del país, las estadísticas de delitos denunciados, investigados y perseguidos siguen los mismos parámetros, ya que de 1,491,860 averiguaciones abiertas en 1996 por los agentes del ministerio público del fuero común, respecto de consignaciones con detenido, en promedio por entidades, sólo llegaron a los tribunales aproximadamente el 10% del total, de conformidad con los datos proporcionados por las propias procuradurías de justicia estatales.

Datos más recientes proporcionados por el Secretario de Gobernación, Lic. Francisco Labastida Ochoa, en la ceremonia de presentación de la Cruzada Nacional Contra el Crimen y la Delincuencia. En esa ocasión afirmó: "El año pasado (1997) se denunciaron ante agencias del Ministerio Público un millón 490 mil delitos y muchos más no fueron denunciados. Se iniciaron un millón 330 mil averiguaciones previas, pero sólo fueron consignadas 249 mil. Se libraron 149 mil órdenes de aprehensión, pero sólo se ejecutaron 85 mil. El número de delincuentes detenidos, es una proporción muy baja; en consecuencia el número de delincuentes que está libre, es muy alto.



Lo anterior representa la cifras sobre la labor formal de la justicia; sin embargo, además de tomar en consideración a quienes se procesa y sentencia, se debe tener en cuenta el número de delitos y de delincuentes que se quedan sin esclarecer o identificar, estas cifras son mayores.

Los delitos que se denuncian arrojan datos verdaderamente preocupantes sobre el grado de criminalidad no castigada y por tanto, sobre los niveles de impunidad y particularmente, en la procuración de justicia del país.

La conclusión es evidente: En México predomina la impunidad. De los delitos denunciados, únicamente un número muy pequeño se persigue y se sanciona; el resto, los delitos conocidos, que son muchos y los delitos desconocidos que son más, se quedan sin investigar y por ende, sin sanción.

Desde esta perspectiva, la impunidad debe atacarse frontalmente. El quehacer de las instituciones de seguridad pública debe enfocarse a que los delitos conocidos no se queden sin castigo, puesto que ello influye directamente en la población provocando una sensación de inseguridad; que es menester atender especialmente y con gran énfasis la insustituible tarea pública de la procuración de justicia.

Con las propuestas de la iniciativa en estudio, se busca atender la urgente necesidad de modificar la averiguación previa, con medios que hagan eficiente las tareas del ministerio público y de la policía investigadora.

Como se observa, la tarea por realizar es muy amplia. Las modificaciones constitucionales que hoy se propone aprobar representan un avance significativo, sin embargo apenas constituyen un paso para resolver la aguda problemática que afrontamos en materia de seguridad pública.

Hacia una reforma integral en materia de seguridad pública

Muchas de las propuestas recibidas en los foros de consulta celebrados por acuerdo de las comisiones dictaminadoras, deberán necesariamente cristalizarse en la legislación secundaria. Dentro de los temas que deberán retomarse en un futuro próximo, está el analizar a fondo la naturaleza y el papel de la institución del ministerio público, que vive en la indefinición de funciones, porque no es precisamente policía, ni investiga, ni es instructor de causas. También es necesario equilibrar en el futuro el papel del acusado y la víctima en un proceso penal, ya que esta última prácticamente no tiene una protección jurídica, mientras que el presunto violador de la ley cuenta con un sin fin de derechos y recursos procesales de los que puede echar mano, para impedir la acción de la justicia.



Por ello, para los senadores de la República se hace necesario revisar integralmente los procedimientos de justicia penal, más aún, se hace necesario iniciar un esfuerzo legislativo extraordinario para analizar puntualmente todas y cada una de las instituciones y procedimientos de nuestra justicia penal.

Debemos consolidar nuestro sistema de justicia penal, sustentándolo en una verdadera cultura de la legalidad, que se promueva desde el Estado, la impulse la ciudadanía y sea respetada por todos, gobernantes y gobernados.

Se debe dar un lugar de privilegio a las tareas de prevención del delito, para que en lugar de reprimir conductas antisociales, el Estado dedique sus mejores esfuerzos a promover valores positivos. Siempre será más barato construir una escuela que ampliar diez prisiones.

Todo el diseño de nuestra política criminal debe comenzar con estudios serios de la criminalidad y sobre todo de las razones de la misma, para proponer programas integrales que atiendan a los factores geográficos, étnicos, culturales o económicos que motivan las conductas delictivas.

La consulta nacional llevada a cabo por el Senado

Reformar artículos que se refieren a las garantías individuales de libertad demanda una reflexión profunda y la participación de un amplio espectro de opiniones.

Reforzar las facultades de la autoridad para combatir la delincuencia, también es esencial asegurar que el ejercicio indebido de tales facultades no vayan a crear condiciones que lesionen las garantías individuales. De otra manera dicho, conseguir el sabio equilibrio entre el interés público y los derechos subjetivos, en una cuestión vital como es la libertad de los mexicanos.

Por ello, el Senado de la República convocó a los estudiosos del tema y a la sociedad en general a analizar y debatir la iniciativa de reformas enviada por el Presidente de la República.

Se llevaron a cabo cinco foros nacionales en las ciudades de Tijuana, Baja California, Villahermosa, Tabasco, Monterrey, Nuevo León, Guadalajara, Jalisco y Mérida, Yucatán. Se contó con la participación de 70 ponentes, entre ellos, el Procurador General de la República, procuradores de justicia de los estados y del D.F.; funcionarios de procuradurías de justicia estatales; académicos;



funcionarios de la Procuraduría General de la República; funcionarios de la Secretaría de Gobernación; miembros de organismos de protección de los derechos humanos; funcionarios del poder judicial; abogados postulantes y dirigentes de organismos de la sociedad civil.

Esas reuniones se convirtieron en puntos de expresión libre de las ideas, en los cuales los participantes pudieron manifestar abiertamente su sentir respecto a la iniciativa de reformas constitucionales que nos ocupan.

De esta manera, los Senadores tuvimos la oportunidad de escuchar opiniones muy calificadas y de naturaleza diversa.

Tanto las críticas como las propuestas, han permitido a los legisladores que integramos las Comisiones encargadas de formular el presente dictamen, ponderar de mejor manera las implicaciones y trascendencia de la iniciativa presentada, valorar y reflexionar en su exacta dimensión los propósitos en ella contenidos, en aras de lograr una mejor procuración de justicia.

Fue sorprendente el número y la profundidad de las propuestas que se allegaron en estos foros. El análisis de cada una de ellas y su incorporación a la iniciativa, es un trabajo que enriqueció ciertamente el presente documento.

Por ello, el primer balance que podemos hacer de este proceso de consulta, es que la sociedad civil, los estudiosos de la materia y las autoridades responsables, tienen no sólo un vivo interés sobre las iniciativas presidenciales, sino también perspectivas propias sobre como enfrentar al crimen.

En la lucha contra el crimen y por una legislación adecuada y eficaz es posible tener divergencias y sin embargo, llegar a acuerdos. En efecto, es muy alentador que la pluralidad política del país se manifieste en participación seria, en discusión abierta, en un animo por lograr la más adecuada legislación posible para la nación, como creemos que ha sucedido con las consultas que las Comisiones realizaron.

De manera independiente a la realización de estos foros y al estudio realizado por las comisiones, la iniciativa presidencial de reformas constitucionales, fue sometida al examen del Congreso Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, en donde los Magistrados analizaron las propuestas de la iniciativa, aportando de su experiencia conclusiones que enriquecen nuestras consideraciones y resoluciones.



Así las judicaturas de las entidades federativas aportaron opiniones cuyo contenido refuerza el planteamiento de adecuar el marco jurídico para mejorar el ejercicio de la acción punitiva que garantice la preservación del estado de derecho.

Es de destacarse también la reunión que llevaron a cabo miembros de las comisiones dictaminadoras con el pleno de la Conferencia Nacional de Procuradores de Justicia.

A esta reunión asistieron la totalidad de los titulares de los organismos encargados de la procuración de justicia a nivel local y federal, lo cual demuestra el interés de estos funcionarios de que se aprueben mejores instrumentos jurídicos que faciliten la tarea de combate a la delincuencia que llevan a cabo.

En esta reunión, los senadores tuvimos oportunidad de escuchar de viva voz, algunas de las experiencias de los ciudadanos procuradores en la aplicación del actual marco jurídico que rigen el libramiento de órdenes de aprehensión y los autos de formal prisión o autos de libertad. También comentaron algunos puntos de vista sobre las diversas propuestas de redacción que estas comisiones unidas han intentado en su afán de alcanzar consensos en esta difícil y compleja materia.

Las garantías individuales frente al interés de la convivencia social

Las preocupaciones sobre las libertades de los ciudadanos y el respeto que merecen por parte del Estado, se introdujeron en el debate constitucional mexicano de manera temprana. Ya desde los debates de la asamblea constituyente que dio lugar a la Constitución de 1824, se dejaba ver la preocupación por establecer límites precisos al nuevo poder estatal que se estaba engendrando. Si bien finalmente aquel documento constitucional no llegó a incluir en su texto un catálogo de "derechos individuales" o de "garantías" de los gobernados frente al poder estatal.

Con mayor fuerza, el debate en torno a este tema reapareció a raíz de las discusiones que derivaron en el Acta de Reformas de 1847. Sin embargo, como es bien sabido, no fue sino hasta la expedición de la Constitución de 1857 cuando se introdujo, por primera vez en nuestra historia constitucional, un catálogo de derechos individuales o, como después se les denominó en nuestra tradición constitucional, de "garantías individuales".

Como queda claro a partir del análisis de la parte orgánica de la Constitución de 1857, el constituyente de aquella época estaba bien consciente de la compleja relación y aun de la tensión permanente, entre el poder del estado y los derechos del hombre.



En aquella Constitución se hablaba de los "derechos del hombre" y no de las "garantías individuales". La diferenciación entre los conceptos de "derechos del hombre" y "garantías individuales" proviene del proceso constituyente de 1842. El proyecto de la mayoría utilizó el título de "garantías individuales" en la sección dedicada a la protección de dichos derechos; y el proyecto de la minoría señaló en su artículo quinto que: "La Constitución otorga a los derechos del hombre, las siguientes garantías".

Por su parte, la Constitución de 1857, empleando el título de "Garantías Individuales", estableció también una diferencia entre "derechos del hombre" y "garantías", al disponer en su artículo 1º que: "El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara, que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución."

Ahora bien, el artículo 1º de la Constitución de 1917, declara que "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece."

Se ha discutido si la Constitución vigente ha operado un cambio de tesis en cuanto a la relación entre derechos y garantías. La duda surge debido a que en los documentos constitucionales de 1842 y de 1857 se hacía referencia expresa por un lado, a los "derechos del hombre"; y por el otro, a las "garantías"; mientras que el aludido artículo 1º de la Constitución vigente omite mención expresa a los primeros, limitándose a referirse a las segundas.

Sin embargo, la doctrina ha sostenido que el Constituyente de 1917 no desconoció la existencia de los derechos del hombre. En los debates mismos es posible darse cuenta de que los diputados constituyentes tenían muy claro que el origen o la fuente de las garantías individuales, eran los derechos del hombre. Pero ello no quiere decir que unas y otros sean equivalentes.

Entre ellos, existe una relación entre "lo garantizado" y "la garantía". Los derechos del hombre, como conceptos generales y abstractos, son lo garantizado. Las "garantías individuales" son, la salvaguarda, no abstracta, sino concreta e individualizada, de aquéllos derechos que todo hombre tiene, independientemente de su reconocimiento o no por el Estado. Las garantías individuales son relativas; y su relatividad depende de las circunstancias de lugar y tiempo, de la situación histórica de una nación y de los problemas que ha de enfrentar como comunidad política.



En otras palabras, las "garantías individuales" representan la medida en que el orden jurídico concreto garantiza los derechos del hombre, en un momento histórico determinado.

Así ha de entenderse el artículo 1º de la Constitución de 1917, aunque no se haga mención expresa de los derechos del hombre. El hecho de que solamente haga referencia a las "garantías" no significa que los derechos del hombre se desconozcan. Al contrario, y por las razones expuestas, dicho artículo ha de entenderse en los mismos términos trazados por el constitucionalismo mexicano desde 1842, es decir, vinculando íntimamente la idea de garantías con el concepto de derechos del hombre pero, aún así, haciendo la diferenciación entre ellos, en razón de que cumplen una función distinta: unos son "lo garantizado", mientras que las otras son "la garantía" proporcionada por el orden jurídico e históricamente determinada.

Por ello es que el texto mismo del artículo 1º de la Constitución vigente prevé la posibilidad de que las garantías sean más amplias o más restringidas, o incluso suspendidas. Debemos concluir, por lo tanto, que los derechos del hombre, como conceptos abstractos y genéricos, no pueden restringirse ni suspenderse, pero sí las "garantías individuales".

Las condiciones para su restricción o incluso suspensión habrán de ser definidas por la propia Constitución, en virtud de las circunstancias específicas del lugar y el tiempo; con base en los problemas y necesidades que enfrente la nación en un momento histórico determinado. Ese y no otro es el sentido del artículo 1º constitucional, que de esta manera resuelve la tensión entre el carácter absoluto, que por necesidad lógica tienen los derechos naturales del hombre y la necesidad práctica de resolver los problemas de los hombres que viven en cada vez más complejas comunidades políticas.

La reforma constitucional que hoy se propone aprobar a este pleno, se inserta perfectamente en la lógica del constitucionalismo mexicano trazada desde 1842 en materia de derechos del hombre y de garantías individuales. En el tiempo y el espacio del México de hoy; en el momento histórico actual, en el cual nuestra sociedad enfrenta enormes problemas relativos a la seguridad pública, nos vemos obligados a proponer una serie de modificaciones que si bien restringen el alcance de algunas de las garantías establecidas a favor de quienes están sujetos a un proceso penal, son imprescindibles para atacar de manera frontal a la delincuencia;; así como para acabar con la impunidad que tanto daño causa al tejido social.

Por ello, aunque es verdad se consideró a los derechos del hombre como de importancia suprema para la vida personal de todos los individuos que forman parte de la sociedad, también es cierto que estos derechos del hombre, tal y como los definió y desarrolló el Constituyente de 1857, pueden limitarse y restringirse.



0

Es importante hacer notar, para los efectos del presente dictamen, que detrás de cada una de las limitaciones a las garantías de los gobernados, siempre habremos de encontrar algún interés superior de la sociedad. El orden público, la moral, la paz social y la seguridad de los demás ciudadanos, la justa distribución de la riqueza, son los valores supremos que, para el constituyente, han justificado restricciones a las garantías individuales. Solo algún interés superior de la sociedad puede justificar la relativización de garantías que, como individuos, quisiéramos todos fueran lo más amplias posible, pero que como miembros de una sociedad que aspira a la seguridad, al orden y a la paz social, debemos convenir en limitar, para asegurar una mejor convivencia.

Este es precisamente el dilema que se plantea la sociedad mexicana en los tiempos que corren, en un momento de la historia nacional en que la delincuencia amenaza con ampliar su radio de acción hacia ámbitos antes insospechados. Un momento en el cual la delincuencia ha tomado como rehén a la sociedad mexicana, que no cuenta con todos los instrumentos indispensables para hacer frente a esta inusitada situación. Un momento en el que la sociedad reclama al Estado, acciones prontas, decididas y expeditas para poner un alto a la creciente inseguridad pública y a su principal promotora, la impunidad.

La reciente consulta nacional nos ha convencido de la importancia de dar pasos muy firmes para asestar golpes certeros y definitivos a esos flagelos que son la delincuencia y la impunidad. La consulta fue amplia y totalmente abierta. En ella participaron todos los sectores de la sociedad, como se explicó antes, preocupados por la creciente inseguridad que se ha apoderado de algunas regiones o ciudades del país. El clamor generalizado es, en suma, cerrar todos los resquicios que infortunadamente hoy permiten la burla a la justicia y la evasión del castigo.

El clamor generalizado no es sino una manifestación de la situación de emergencia que viven algunas partes del país en materia de seguridad pública. En atención a dicho clamor y a dicha exigencia, las Comisiones que formulamos la presente propuesta de dictamen de reforma constitucional, consideramos necesario adecuar nuestra norma fundamental al interés social, que en estos momentos exige un combate efectivo y certero en contra de la criminalidad y la impunidad.

El contenido de la iniciativa.

En la Exposición de motivos, el titular del Ejecutivo Federal afirma su compromiso fundamental de contribuir a mejorar substancialmente el sistema de justicia en nuestro país.



Más adelante, destaca las primeras acciones emprendidas para fortalecer las instituciones encargadas de la procuración e impartición de justicia, como los únicos medios para garantizar la vigencia del Estado de Derecho. Entre ellas recuerda la profunda reestructuración del poder judicial federal, que empieza a reflejar mejores resultados, aunque la procuración de la justicia no ha corrido por la misma ruta.

Ante esta situación, reafirma la necesidad de poner en sincronía ambas instituciones: impartición y procuración de justicia. Sólo así, expone, se podrá acceder a mejores condiciones de vida, convivir en armonía y seguridad, y generar confianza en la actuación de las autoridades.

Nos recuerda la responsabilidad de las Procuradurías como las encargadas de la persecución de los delitos y la captura de los delincuentes; sin embargo, sus tareas se dificultan ante lo desfasado de los preceptos normativos, las difíciles circunstancias socioeconómicas en las que se encuentra el país, así como la presencia y recursos de la "delincuencia organizada".

Insiste en cómo las instituciones encargadas de la procuración de justicia encuentran en la legislación actual serios obstáculos para hacer frente a la delincuencia, que no se actúa con la oportunidad y la severidad requerida, al grado de que se vive un sentimiento social de que las autoridades no actúan para combatir esta realidad y como todo ello genera una franca desconfianza pública.

Por todo eso, recalca la exposición de motivos, hay la urgente necesidad de inducir las condiciones legales idóneas para facilitar la acción de la justicia en beneficio de la sociedad.

ARTÍCULO 16

Se reconoce que este precepto desde su consagración en el texto Querétaro de 1917 no había sufrido reforma alguna, sino hasta 1993, cuando a las autoridades encargadas de la procuración de justicia se le exigieron mayores requisitos para obtener una orden de aprehensión.

El balance de los cuatro años de aplicación del precepto en comentario, se dice, es que no se ha logrado el equilibrio entre la acción persecutoria del delito y el derecho a la libertad de los gobernados. Por el contrario, por tecnicismos formales, presuntos delincuentes han logrado evadir la acción de la justicia; vale recordar aquí las cifras asentadas, porque en 1997 tampoco se observó mejoría, pues de todas las averiguaciones previas consignadas ante la autoridad judicial, se obsequiaron órdenes de aprehensión en menos del 20 por ciento; esto sin tomar en cuenta las



magras cifras de consignación que hacen las procuradurías como se ha explicitado antes y cuya tendencia se mantuvo en 1997.

Ello demuestra, a decir de la iniciativa presidencial, que el grado excesivo de exigencia probatoria impuesta al ministerio público en la averiguación previa evita el enjuiciamiento debido de muchos presuntos responsables, provocando en consecuencia mayor delincuencia e impunidad.

De ahí que la iniciativa proponga flexibilizar los requisitos establecidos en este precepto para obtener una orden de aprehensión. Solicita que sea suficiente la acreditación de la probable existencia de los elementos objetivos del tipo penal, así como de la probable responsabilidad del indiciado. Finalmente insiste en que esta medida conserva plenamente el equilibrio entre la acción persecutoria de un delito y los derechos de los gobernados tutelados en las garantías individuales, pero además permitirá hacer más eficiente la actuación de los órganos de procuración de justicia.

ARTÍCULO 19

La iniciativa puntualiza que también en 1993 se reformó el precepto que nos ocupa a fin de hacer patente la garantía de seguridad jurídica en favor del inculpado, precisando la materia del debido proceso legal a través del auto de procesamiento o de término constitucional.

Con dicha reforma se sustituyó el concepto de "cuerpo del delito" por "elementos del tipo penal", lo que provocó que para dictar un auto de formal prisión se debían acreditar todos los elementos del tipo penal - objetivos, subjetivos y normativos -, así como la probable responsabilidad del indiciado.

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por su parte, precisó en un largo listado, lo que conforma los "elementos del tipo penal", cuyo tenor cita ilustrativamente el Ejecutivo.

Es en estas circunstancias que la presente iniciativa propone que para el libramiento del auto de formal prisión, se acredite la plena existencia de los elementos objetivos del tipo penal y la probable existencia de los demás elementos del delito de que se trate, así como la probable responsabilidad del indiciado.

ARTÍCULO 20



La propuesta de la iniciativa sobre este particular, parte de la aseveración de que la evasión de presuntos responsables sujetos a un proceso penal, suspende y en ocasiones imposibilita la aplicación de la justicia. Este hecho, sostiene la exposición de motivos, se traduce en impunidad y genera una justificada irritación de la sociedad mexicana y el cuestionamiento de la eficiencia y credibilidad de las instituciones encargadas de procurar e impartir justicia.

También sostiene que la falta de disposiciones legales que desalienten este tipo de acciones ha propiciado que la fuga se haya convertido indebidamente en un medio de defensa más.

Esta realidad, se afirma la iniciativa presidencial, se está alentando que el inculpado se sustraiga de la acción de la justicia, ya que su proceder no acarrea perjuicio a sus intereses; por el contrario, la evasión le beneficia al suspenderse el proceso hasta en tanto se logre su captura. Por el lado de la víctima del delito, en consecuencia, queda suspendido su derecho de resarcimiento del daño que le fue causado, teniendo que soportar injustamente el agravio ocasionado.

Curiosamente, se destaca, cómo los términos de prescripción de la acción y las sanciones penales no se interrumpen con la fuga del inculpado, lo que alienta aún más la evasión a la acción de la justicia.

Por ello, la iniciativa estimó conveniente proponer el establecimiento de disposiciones adecuadas para que el procedimiento penal no sea suspendido ante la decisión unilateral del presunto responsable de sustraerse de la jurisdicción del juez.

La iniciativa parte del hecho de que el presunto responsable ha rendido su declaración preparatoria y por consecuencia, ha sido debidamente enterado de los hechos que se le imputan y de los derechos que le asisten durante el enjuiciamiento.

La exposición de motivos precisa que el derecho de audiencia y defensa permanecen incólumes, vigentes y expeditos para que su titular los ejerza. La decisión unilateral, libre y espontánea del presunto responsable de no ejercitar sus derechos evadiendo la acción de la justicia, no debe confundirse con una negativa o afectación de tales derechos, ya que dicha interpretación implicaría subordinar la existencia de un derecho al necesario ejercicio de su titular, lo cual resulta contradictorio a los principios generales del derecho.

En síntesis, la reforma que la iniciativa propone es que la defensa se circunscriba a su ejercicio personalísimo e indelegable, a fin de asegurar la presencia del presunto responsable ante la



autoridad judicial y evitar de esta manera que eluda las consecuencias jurídicas de su presunta conducta antisocial.

ARTÍCULO 22

La exposición de motivos resalta que el poder de la delincuencia tiene relación directa con su capacidad económica, por lo cual constituye un círculo que debe romperse como premisa básica para la desintegración real de los grupos delictivos. La legislación actual contempla la figura del decomiso como la sanción consistente en la pérdida de los objetos, instrumentos y productos del delito. Sin embargo, el fenómeno delictivo se ha incrementado y diversificado de tal forma que emplea métodos cada vez más sofisticados, tanto para cometer delitos como para eludir cualquier acción que pretenda el decomiso de dichos bienes.

Así, en la actualidad, la posesión o propiedad de los instrumentos, objetos y productos del delito respecto de los cuales consta en autos su procedencia ilegal, pueden llegar a legitimarse si ocurren circunstancias extraordinarias, como la muerte del inculpado.

De ahí que se pretenda crear una nueva figura jurídica, la cual ya existe en otros países, que consiste en la aplicación en favor del Estado, decretada por la autoridad judicial en un procedimiento determinado por la ley, de los bienes que sean instrumento, objeto o producto de aquellos delitos que la sociedad considera como graves, incluidos desde luego los de delincuencia organizada.

Debe entenderse en su exacta dimensión la propuesta señalada: los delitos por los que pueda procederse a la aplicación en favor del Estado, sólo son los de delincuencia organizada y los graves que especialmente señala la ley. Será la propia autoridad judicial la que decrete la aplicación mediante un procedimiento en el que se cumplan todas las formalidades esenciales y en el que puedan participar tanto los poseedores o propietarios de los bienes, como los terceros a los que se les hubieran transferido. No es pues, una acción unilateral del Estado.

Además, que la aplicación de los bienes en favor del Estado esté condicionada a que exista una resolución judicial que ponga fin al procedimiento y que en ésta no hubiere un pronunciamiento sobre la aplicación al destino jurídico de los bienes, debido a diversas causas legales o naturales.

ARTÍCULO 123

Expone la iniciativa que en diversas ocasiones la sociedad y el gobierno han manifestado su rechazo hacia la actuación de los malos elementos de los cuerpos de seguridad pública, quienes lejos de proteger y brindar seguridad a la ciudadanía, han aprovechado sus cargos para ofenderla, ya sea propiciando la impunidad o bien cometiendo ilícitos.



Por otra parte, esos malos elementos han deteriorado gravemente la confianza de la población en estas instituciones, perjudicando con ello el buen nombre y actuación de aquellos elementos que, por el contrario, observan una conducta íntegra, cumplen con profesionalismo sus funciones e inclusive arriesgan su vida en el desempeño de sus deberes.

Razona la exposición de motivos que la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional dispone que los miembros de los cuerpos de seguridad pública, al igual que los militares, marinos y personal del servicio exterior, se rigen por sus propias leyes. Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que estos cuatro grupos mantienen una relación de carácter administrativo con el Estado y no así de naturaleza laboral, como la del resto de los servidores públicos. En tal virtud, los miembros de los cuerpos de seguridad pública no tienen los derechos laborales consagrados en el resto del citado artículo constitucional y sólo gozan de los beneficios que sus leyes respectivas les confieren.

Sin embargo, algunas de estas leyes otorgaron a los miembros de instituciones encargadas de la seguridad pública, diversos beneficios como la permanencia en el cargo y establecieron un complejo sistema para la separación del mismo. Ello es aplicable aún y cuando no se satisfagan las mínimas aptitudes para realizar las importantes funciones que tienen asignadas, en detrimento de los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez que deben regir su actuación.

Lo anterior, ha propiciado que estos malos elementos abusen de un recurso tan noble como el juicio de garantías, para hacer prevalecer sus intereses particulares por sobre el interés social, a fin de continuar aprovechando el cargo que ocupan para alentar la impunidad y la corrupción.

En este contexto, la iniciativa propone establecer un marco constitucional que permitiría, por una parte, cumplir con el objetivo de los sistemas de carrera de las instituciones de seguridad pública y por otra, contar con los mecanismos necesarios para remover libremente a aquellos servidores públicos que no cumplan con los requisitos de permanencia que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en el cargo.

De esta manera, en la legislación secundaria habrán de mantenerse, primero, las ventajas que ofrecen los sistemas de carrera en lo relativo a la selección, ingreso, formación, capacitación, profesionalización, desarrollo, actualización y promoción, pero además, se regularía la libre remoción de quienes hubieran dejado de cumplir con requisitos de permanencia.



Por todos estos motivos, es que se presentó a la consideración de esta soberanía una propuesta de reforma a la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución.

Actualmente, el primer párrafo del precepto en comentario señala que los miembros de los cuerpos de seguridad pública se rigen por sus propias leyes. Dicho precepto ha sido interpretado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que tales cuerpos comprenden a los agentes del ministerio público y a la policía que los auxilia, además de otras instituciones encargadas de la función de seguridad pública. En este sentido y a fin de evitar confusiones, se propone modificar el párrafo primero de la fracción XIII, para precisar que los miembros del ministerio público y los de la policía que lo auxilia, son parte de las instituciones de seguridad pública y se rigen por sus propias leyes.

Además, se adicionaría a la fracción XIII un último párrafo que dispondría la libre remoción del cargo de aquellos miembros de las instituciones de seguridad pública e instituciones policiales que no cumplan con los requisitos legales para permanecer en dichas instituciones, sin que en ningún caso proceda reinstalación o restitución de la plaza, cargo o comisión, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa utilizado para combatir la remoción.

A fin de propiciar la efectividad de la reforma, la iniciativa propone en un artículo transitorio que las disposiciones expedidas con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto que lo aprobara, no concedan derecho para la permanencia en el cargo, y así estar en posibilidad de remover libremente y sin necesidad futura de reinstalación.

CONSIDERACIONES PARTICULARES Y CAMBIOS A LA INICIATIVA

Son muchos y muy trascendentales los temas que se abordan en la iniciativa que ahora se dictamina; todos y cada uno han merecido un estudio y análisis especial por parte de las comisiones dictaminadoras. En este apartado se quiere dejar constancia de las diversas consideraciones que sobre estos temas hicieron las comisiones y que llevaron a las mismas a proponer los cambios a los textos de la iniciativa, a la consideración del pleno de esta Cámara.

1. Artículo 16 de la Constitución.

La sociedad toda ha advertido en el pasado reciente serias deficiencias en el funcionamiento de nuestros sistemas de procuración y administración de justicia y lo que debía ser una colaboración de ministerios públicos y jueces en favor de la justicia, ha derivado en una relación poco colaborativa entre estas dos instituciones públicas que recurrentemente se imputan mutuas fallas e ineficiencias, mientras que los delincuentes se benefician de esta situación.



Uno de los puntos de mayor conflicto entre estas dos instituciones ha sido precisamente el tema de los requisitos para obsequiar una orden de aprehensión, sobre todo a raíz de la reforma que sufrió el artículo 16 constitucional en 1993.

Siguiendo la doctrina finalista, la reforma de 1993 modificó el contenido de los artículos 16 y 19 de la Constitución, e impuso al Ministerio Público nuevos requisitos para obtener de la autoridad judicial el libramiento de órdenes de aprehensión y la expedición de autos de formal prisión, contra los probables responsables de delitos.

Se suprimió el concepto "cuerpo del delito" y se introdujo el concepto de "elementos del tipo penal", y se equipararon los requisitos para el libramiento de la orden de aprehensión y la expedición del auto de formal prisión. De este modo se hizo necesario acreditar, en ambos casos, los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado.

Así, a partir de la reforma de 1993, fue necesario acreditar todos los elementos del tipo penal, es decir, los elementos objetivos, los subjetivos, así como los normativos para obtener una orden de aprehensión o un auto de formal prisión. Acreditar los elementos subjetivos - tales como "tener conocimiento" de cierta circunstancia, el "propósito de delinquir", u otros aspectos subjetivos, según el delito de que se trate - así como los elementos normativos - tales como comprobar que se trata de "cosa ajena", el "mandato legítimo de la autoridad", u otros aspectos normativos, según el delito de que se trate - es correcto para una sentencia condenatoria, pero resulta excesivo para una orden de aprehensión o un auto de formal prisión.

De esta manera, la reforma de 1993 propició que la legislación secundaria desarrollara los requisitos que debe demostrar el Ministerio Público para que la autoridad judicial pueda considerar integrados los elementos del tipo penal. Se establecieron formalidades y tecnicismos excesivos que obligan al Ministerio Público a integrar un expediente prácticamente similar al requerido para dictar sentencia, con lo cual se convirtió a la averiguación previa en un deficiente juicio previo a cargo del Ministerio Público.

Con el tiempo se han hecho evidentes las dificultades de aplicación práctica de las normas que regulan la orden de aprehensión y el auto de formal prisión, no sólo por limitaciones de carácter técnico o profesional atribuidas a las autoridades encargadas de procurar justicia, sino también por razones de índole temporal, como en los casos de flagrancia o urgencia, en que el Ministerio Público tiene que integrar la averiguación previa y consignar a los probables responsables ante la autoridad judicial en un plazo tan breve, que resulta imposible probar plenamente todos los elementos del tipo penal.



El texto constitucional no debe seguir ninguna corriente doctrinal. En 1993 se adoptó una doctrina en materia penal que ha tenido éxito en otras naciones, pero que no ha contribuido a mejorar la procuración de justicia en nuestro país.

Estas Comisiones Unidas consideran que en los requisitos que deben exigirse para una orden de aprehensión y un auto de formal prisión debe buscarse un equilibrio entre los derechos de los ciudadanos, por un lado y las facultades de la autoridad para perseguir y castigar delitos, por el otro.

Así, rescatar el concepto de "cuerpo del delito" anterior a la reforma de 1993 permitiría, por una parte, que las autoridades tengan instrumentos para cumplir sus responsabilidades y, por la otra, que los gobernados tengan garantizados sus derechos y cuenten con posibilidad de defenderse de cualquier abuso de las autoridades.

Conforme a las opiniones expresadas en los foros de consulta convocados por el Senado de la República, y por diversos especialistas, se debe avanzar en el perfeccionamiento de nuestro sistema de enjuiciamiento penal. En este marco, restablecer el concepto de "cuerpo del delito" e incorporarlo a las reformas de 1993, permitirá el equilibrio adecuado de los intereses de la sociedad de que se procure justicia, las facultades de las autoridades, los derechos de los indiciados y de las víctimas.

El "cuerpo del delito" no es un concepto nuevo en nuestro Derecho. Ha sido ampliamente estudiado y, si bien se le ha interpretado de diferentes maneras, antes de la reforma de 1993 la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció jurisprudencia conforme a la cual por "cuerpo del delito" se entendía el conjunto de elementos objetivos o externos que constituyan la materialidad de la figura delictiva descrita concretamente por la ley penal.

Este es el concepto que hay que rescatar e incorporar al régimen aprobado en 1993. Así habrá de señalarse en la legislación secundaria el concepto citado.

De esta manera, será en el proceso penal donde se encuentre la amplitud probatoria, por lo que es necesario modificar los requisitos impuestos al Ministerio Público para la obtención de la orden de aprehensión y la expedición del auto de formal prisión. Debe dejarse para el proceso penal y la sentencia definitiva la acreditación plena del hecho delictivo y la responsabilidad del acusado.



Además de estas consideraciones, estas Comisiones Unidas han juzgado pertinente hacer algunas precisiones al texto propuesto por la iniciativa:

a) Primero, que se considera insuficiente acreditar la mera "probabilidad" de los elementos del tipo para justificar un acto de molestia en contra de la libertad de las personas. Esto daría lugar a excesos y llenaría las prisiones sólo por sospechas o suposiciones de los agentes del ministerio público.

b) Como se ha razonado, resulta más apropiado adoptar el concepto de "cuerpo del delito", en lugar de referir los elementos objetivos del tipo penal; así, se propone en el texto constitucional la adopción de esta referencia.

Bajo el nuevo régimen propuesto, para librar una orden de aprehensión se requerirá y así debe decirlo la legislación secundaria, que existan datos que acrediten el cuerpo del delito, entendiendo éste como el conjunto de elementos objetivos o externos que constituyen la materialidad del hecho previsto como delito por la ley; así como la probable responsabilidad del indiciado, es decir, que de los medios probatorios existentes se deduzca fundadamente la participación del indiciado en el hecho delictuoso.

c) Como se trata de las fases iniciales del proceso penal, se ha considerado conveniente que el grado de convicción del juzgador, en esta etapa, no tiene que ser pleno, por lo que bastará para que se libre una orden de aprehensión, el apoyo de datos que hagan probable la responsabilidad.

Por lo tanto, la redacción que se propone para la reforma del artículo 16 constitucional es la siguiente:

"Artículo 16.-.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado.

...

...



...
...
...
...
...
...
...
...
...
...

2. Artículo 19 de la Constitución.

En congruencia con la modificación propuesta para el artículo 16 constitucional, se establecen requisitos específicos que el juez deberá tomar en cuenta para dictar el auto de formal prisión.

En atención a que este acto será el inicio de la prisión preventiva y se privará de la libertad al indiciado, estas comisiones unidas proponen detallar claramente cuales son estos elementos, tal y como se establecía en el texto constitucional anterior a la reforma de 1993, que provenía del constituyente de 1917.

Los que se proponen como elementos de juicio son: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de la ejecución, así como los datos que arroje la averiguación previa, los que deberán ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del indiciado.

Además, estas Comisiones Unidas proponen se hagan las siguientes precisiones a lo propuesto por la iniciativa:

a) Con objeto de dar congruencia a la modificación propuesta al texto del artículo 16 constitucional, deberá suprimirse la palabra "plena", respecto de la acreditación de los requisitos para dictar el auto de formal prisión.



La acreditación de la "plena" existencia de los elementos objetivos del tipo penal para la emisión del auto de formal prisión, es incongruente con la reforma propuesta al artículo 16 constitucional. De ser así, se desnaturalizaría el juicio penal, ya que la convicción plena es propia de la parte final del proceso una vez desahogadas las pruebas.

Es importante remarcar que el cambio introducido por la modificación que aquí se propone, en el sentido de que además de la probable responsabilidad sólo se debe acreditar el cuerpo del delito, junto con la eliminación del calificativo "plena", evitará en lo futuro las constantes fricciones entre el ministerio público y los órganos jurisdiccionales, causadas por la gran diferencia entre lo que se tiene que probar para obsequiar una orden de aprehensión y lo que se requiere para dictar la resolución del término constitucional que es como se sabe, breve y perentorio.

b) Por precisión jurídica se clarifica que el lapso de setenta y dos horas es un "plazo" y no un "término", en virtud de que el vocablo "término" es el momento específico en el que nace o se extingue una obligación y el plazo hace referencia al período de tiempo en que una obligación jurídica debe cumplirse, al "término" del cual se da una consecuencia jurídica, como el nacimiento o extinción de un derecho o una obligación.

c) Por seguridad jurídica se establece claramente quien es el sujeto a cargo de esta obligación, por ello se precisa que es la autoridad "responsable del establecimiento" y no simplemente cualquier autoridad, la que está obligada a liberar al indiciado si al término de las setenta y dos horas no se recibe el documento necesario para prolongar la privación de la libertad.

d) La prórroga de setenta y dos horas adicionales para que se dicte el auto de formal prisión es un derecho constitucional del indiciado para poder aportar pruebas en su descargo y la Constitución General de la República no limita el ejercicio de este derecho a "la aceptación" por parte de autoridad alguna de esta solicitud de prórroga, por lo que debe suprimirse esta referencia.

Por lo tanto, la redacción que se propone para la reforma del artículo 19 constitucional es la siguiente:



Artículo 19.- Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de formal prisión en el que se expresarán: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que arroje la averiguación previa, los que deberán ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del indiciado.

Este plazo podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de formal prisión o de la solicitud de prórroga, deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad.

...

...

3. Artículo 20 de la Constitución.

A lo largo del análisis del contenido de esta iniciativa, sin duda el tema que más ha suscitado controversia es precisamente las propuestas de redacción del artículo 20, dado que esta propuesta de la iniciativa se ha equiparado al restablecimiento de los juicios en ausencia.

Nadie puede estar a favor de la reimplantación de los juicios en ausencia, que se caracterizan porque el inculcado no sabe que se está instaurando un juicio en su contra o porque incluso se le impide su presencia en el mismo y con ello su defensa.

En el análisis jurídico, pausado y objetivo, que estas Comisiones Unidas realizaron sobre el particular encontraron que el espíritu que anima la iniciativa es que resulta necesario castigar y no premiar la evasión, cosa que actualmente sucede en nuestro sistema jurídico, casi siempre en beneficio de aquellos que cuentan con los recursos suficientes para eludir la acción de la justicia y casi siempre en perjuicio de las víctimas del hecho criminal.

Sin embargo, estas comisiones unidas consideran que si bien el espíritu que anima a la propuesta es atendible, la propuesta de redacción de la iniciativa para el artículo 20 constitucional, presenta aspectos que ameritan un estudio más puntual.



El principal problema que, académicos y estudiosos del tema han planteado a estas comisiones unidas, es que los beneficios de la propuesta son aplicables a un número reducido de casos, es decir, sólo serán persuadidos para no evadirse, aquellos que actualmente lo hacen porque cuentan con los recursos suficientes para sustraerse de la acción de la justicia por tiempo prolongado.

Sin embargo, la posibilidad de excesos en la aplicación de esta propuesta de añadido al artículo 20 constitucional es mucho mayor que los beneficios que aporta.

Por la complejidad del tema, por los aspectos tan delicados que son susceptibles de afectarse con esta propuesta y por que se considera que para evitar excesos en su aplicación, se debe profundizar el esfuerzo por profesionalizar la actuación de las policías de investigación y de los propios ministerios públicos; por todo ello es que estas Comisiones Unidas han decidido llevar a cabo un estudio más detallado de esta propuesta, a efecto de valorar más detenidamente sus aciertos y errores, sin pronunciarse sobre ella en este dictamen que hoy se propone aprobar, cuyo decreto no propone añadido alguno al artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Por lo tanto, se propone que por el momento, el texto del artículo 20 constitucional permanezca inalterado.

4. Artículo 22 de la Constitución.

Como se decía en un apartado anterior de este dictamen, la batalla contra la delincuencia se está perdiendo. Una de las razones de ello es precisamente la desproporción de los recursos que utilizan, por un lado, las bandas y organizaciones delictivas y por otro, las fuerzas del orden encargadas de combatir las.

La delincuencia organizada y la común, llamémosla así, se caracterizan en la actualidad por la cantidad de recursos económicos que utilizan para sus actividades criminales recursos que constituyen una fuerza corruptora inigualable, de la que no se han podido librar las instituciones de seguridad pública.

Además, estas organizaciones criminales cuentan con sofisticados equipos de comunicación y transporte, con el mejor armamento disponible en el mercado y con una red de complicidades que impiden detectar sus ilegales actividades.



Es por ello que estas Comisiones Unidas consideran de vital importancia que los mismos recursos que ilegítimamente se obtuvieron y además se usaron para dañar a la sociedad, los tome el Estado y los utilice en la defensa del interés de aquélla.

Ha sido una petición reiterada del Senado de la República que en el uso y aprovechamiento de estos bienes impere el apego a la ley y no la discrecionalidad como venía sucediendo hasta ahora. Es por ello que compartimos la idea y propósitos de la iniciativa en la materia.

Sin embargo, del análisis detenido de la propuesta legislativa objeto de este dictamen, se desprenden algunas observaciones que a continuación se detallan:

a) Se reubica el párrafo materia de la adición, para quedar como párrafo tercero del artículo 22 constitucional, en lugar de párrafo cuarto, como lo proponía la iniciativa.

Lo anterior, en virtud de que por mayor técnica jurídica, se estima que la figura de aplicación de bienes en favor del Estado debe aparecer después del párrafo referente a la confiscación de bienes y antes del párrafo último de la disposición constitucional, referente a la pena de muerte.

b) Se establece con toda precisión que la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono, de ninguna manera puede considerarse una confiscación de bienes, en virtud de que esta es una sanción que se deriva de un proceso en el que se ha comprobado la culpabilidad en la comisión de un delito, cosa que no ha sucedido en este caso.

También es necesario aclarar que la precisión hecha sólo se aplicará en los procedimientos de índole penal, dejando a salvo los que se llevan a cabo en otras materias, como la fiscal o la administrativa.

c) Dado que se establecen claramente los requisitos previstos para emitir la resolución judicial de aplicación de bienes a favor del Estado, se ha considerado que en el caso de que se cumplan estos requisitos, decretar esta aplicación no es una facultad potestativa del juez, sino es su obligación decretar esta aplicación.



Por ello, se ha considerado conveniente proponer que en lugar de decir que el juez "podrá resolver", se diga que el juez "resolverá" la aplicación, siempre y cuando - insistimos - se acrediten los requisitos que en este artículo se establecen.

d) Se sustituye la referencia a bienes "que sean instrumento, objeto o producto de aquellos delitos graves o previstos como de delincuencia organizada", por el concepto de bienes "que hayan sido asegurados con motivo de una investigación o proceso que se sigan por delitos de delincuencia organizada"

Lo anterior, en virtud de que hablar de bienes instrumento, objeto o producto de delito, requiere que previamente se haya acreditado la existencia plena del delito. Sin embargo, la iniciativa de reformas propone la figura de aplicación de bienes en favor del Estado, en los casos en que no hubiere habido una sentencia ejecutoria.

Por otra parte, el concepto de bienes asegurados corresponde precisamente a aquellos que por ser instrumento, objeto o producto del delito, deben ser asegurados desde los primeros momentos de la investigación, ya sea porque constituyen huellas del delito o por ser bienes que deban ser objeto de decomiso en la sentencia definitiva.

e) Se sustituye la referencia a la "acreditación de los elementos objetivos del tipo penal" como requisito para el inicio del procedimiento de aplicación de bienes en favor del Estado, por la siguiente: "por el que se acredite plenamente el cuerpo del delito", a fin de incorporar el concepto de "cuerpo del delito", al igual como se hizo en relación a los artículos 16 y 19 constitucionales.

f) Se precisa que la resolución puede poner fin no sólo al proceso, sino a la investigación, ya que, por ejemplo, la muerte de un presunto miembro de una organización delictiva se puede dar no sólo dentro del proceso penal, sino en el curso de una investigación o en la integración de una averiguación previa.

De esta manera se atiende al sentido original de la iniciativa de evitar que, por ejemplo, con la muerte de la persona, los bienes de que ésta disponía en sus actividades de delincuencia organizada, puedan ser utilizados, por otra persona, para los mismos fines.



g) Congruentes con la precisión anterior y dado que una investigación puede concluir sin una resolución formal, se propone una nueva redacción que englobe los dos supuestos y que elimine la necesidad de una resolución formal como prerequisite para iniciar el procedimiento previsto, ya que, se repite, una investigación puede terminar sin que necesariamente se emita una resolución.

h) Por congruencia con la realidad y gramatical, se sustituye la conjugación "fuere poseedor, propietario o se haya conducido como tales", por la más propia de "haya sido poseedor, propietario o se haya conducido como tales".

i) Otro de los cambios introducidos por estas Comisiones Unidas es el de proponer que se establezca claramente que, antes de afectar los bienes, es necesario agotar un procedimiento previo en el que se concederá el derecho de audiencia a terceros, salvando así los derechos que de buena fe posean éstos y para que los puedan hacer valer y así no verse afectados por esta decisión.

Por lo tanto, la redacción que se propone para la reforma del artículo 22 constitucional es la siguiente:

Artículo 22.- ...

...

No se considerará confiscación la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables. La autoridad judicial resolverá que se apliquen en favor del Estado los bienes que hayan sido asegurados con motivo de una investigación o proceso que se sigan por delitos de delincuencia organizada, cuando se ponga fin a dicha investigación o proceso, sin que haya un pronunciamiento sobre los bienes asegurados. La resolución judicial se dictará previo procedimiento en el que se otorgue audiencia a terceros y se acredite plenamente el cuerpo del delito previsto por la ley como de delincuencia organizada, siempre y cuando se trate de bienes respecto de los cuales el inculcado en la investigación o proceso citados haya sido poseedor, propietario o se haya conducido como tales, independientemente de que hubieran sido transferidos a terceros, salvo que éstos acrediten que son poseedores o adquirentes de buena fe.



...

5. Artículo 123, Apartado B, fracción XIII, de la Constitución.

Este es otro tema donde ha habido gran polémica por la pretensión de la iniciativa de limitar específicamente las garantías individuales de los miembros de las instituciones policiales, al establecer restricciones excluyentes de los recursos a que pueden recurrir los miembros de las instituciones policiales para impugnar sus ceses o despidos.

En este caso, aunque los propósitos de la propuesta están claramente razonados en la Exposición de Motivos de la iniciativa que hoy se dictamina, estas Comisiones Unidas consideran que la redacción del texto no es muy afortunada en alcanzar esos propósitos.

El tema central de discusión ha sido si pueden establecer causas específicas de remoción para los miembros de las instituciones policiales y si se puede limitar su derecho a utilizar ciertos recursos. Esta polémica ha sido avivada por la jurisprudencia sentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que los trabajadores de los cuerpos de seguridad pública no son trabajadores de confianza, sino están sujetos a un relación administrativa que hace que, en este caso específico, su empleador, es decir el Estado, actúe como autoridad y no como patrón.

Es opinión de estas Comisiones Unidas que el propósito de la reforma a la fracción XIII del Apartado B del Artículo 123 constitucional, fue crear un régimen legal de excepción para regular el trabajo de aquellas personas que por la funciones que desempeñan tienen limitados sus derechos laborales, más allá de las que las limitaciones propias que impone el apartado B. El objetivo del Poder Revisor de la Constitución fue que el Estado contara con el margen de acción suficiente para no poner en peligro la seguridad nacional o la seguridad pública por el régimen laboral de los encargados de prestar este servicio.

Sin embargo, una vez más, lo que en un principio se pensó como instrumento para facilitar la acción del Estado en estas importantes tareas, se ha convertido en un instrumento que está lesionando gravemente las funciones de seguridad pública. Efectivamente, la disposición que crea un régimen de excepción para los miembros de las instituciones policiales y la determinación de la Corte de que los policías no son trabajadores de confianza, porque la naturaleza de su relación con su empleador no es laboral sino administrativa, ha ocasionado que se abuse del juicio de amparo, impidiendo que los cuerpos de seguridad pública prescindan de los servicios de quienes han demostrado faltas de honestidad o ser adictos, por ejemplo, al consumo de drogas.



De esta manera lo que se pensó como un instrumento que asegurara la adecuada prestación del servicio de seguridad pública en beneficio de la sociedad, se ha vuelto contra la sociedad misma, al obligar al Estado a mantener una relación jurídica con aquellos elementos que son a todas luces perjudiciales para esta importante función pública.

Es por ello que estas Comisiones Unidas comparten el propósito de la iniciativa de establecer claramente que esta es una disposición que, si bien restringe los derechos de los policías, es congruente con la restricción que ya existía y que creaba un régimen legal de excepción para ciertos trabajadores.

Ahora se especifican ciertas restricciones, siempre en beneficio del servicio de seguridad pública y dejando en todo momento a salvo los derechos a una indemnización compensatoria, también de naturaleza administrativa.

Aun cuando se comparten los propósitos de la iniciativa, estas Comisiones Unidas han querido establecer modificaciones al texto propuesto en base a las observaciones siguientes:

a) El texto de la iniciativa de reformas señala que los miembros de las instituciones de seguridad pública, los del Ministerio Público y los de la policía que lo auxilia, se regirán por sus propias leyes.

Al respecto, el artículo 21 constitucional establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias. Asimismo, la fracción XXIII del artículo 73 constitucional faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en materia de seguridad pública.

En ejercicio de su atribución constitucional, el Congreso de la Unión expidió la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, conforme a la cual la función de seguridad pública se realizará por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de la protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente en la función citada.



De lo anterior se sigue que el texto de la iniciativa, al referirse a las instituciones de seguridad pública, utiliza un concepto más amplio que el que corresponde al objetivo que persigue la reforma.

En consecuencia, se estima más apropiado hacer referencia específica a los agentes del Ministerio Público y a los miembros de las instituciones policiales.

b) Al aludir expresamente el texto constitucional a los agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, resulta innecesario hacer referencia a los miembros de la policía que auxilia al Ministerio Público, toda vez que quedan comprendidos en el concepto genérico de miembros de las instituciones policiales y, por lo tanto, deben entenderse incluidos los agentes de la policía judicial en los ámbitos federal, del Distrito Federal y estatal.

Por lo anterior, se considera que la referencia de la iniciativa a los miembros de las instituciones de seguridad pública e instituciones policiales, contenida en el párrafo tercero de la fracción XIII del Apartado B del artículo 123 constitucional, debe también acotarse y, por lo tanto, es más apropiado referirse únicamente a los miembros de las instituciones policiales, a fin de dar congruencia a ambos párrafos.

c) De acuerdo con el nuevo status jurídico del Distrito Federal, se ha considerado pertinente hacer una mención expresa del Distrito Federal dentro del ámbito de aplicación de esta reforma.

d) La iniciativa del Ejecutivo Federal propone que en ningún caso proceda la reinstalación o restitución de la plaza, cargo o comisión.

Sin embargo, la naturaleza jurídico-administrativa del puesto es propia de las leyes o reglamentos administrativos, por lo que la puntualización que hace la iniciativa parece innecesaria e impropia del texto constitucional.

e) Para evitar confusiones y posibles interpretaciones erróneas de esta reforma, se ha considerado necesario hacer una mención expresa que esta reforma sólo se aplicará, en cuanto a la remoción, a



los miembros de las instituciones policiales, expresando claramente que la remoción de militares, marinos, personal del servicio exterior o agentes del Ministerio Público se regulará en otras leyes.

Por lo tanto, la redacción que se propone para la reforma del artículo 123 constitucional es la siguiente:

Artículo 123.- ...

.

A. ...

I. a XXXI. ...

B. ...

I. a XII. ...

XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

...

Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables.

XIII bis y XIV. .



6. Artículos Transitorios

a) Como consecuencia lógica de la no inclusión en este Decreto de modificación alguna al artículo 20 constitucional, estas Comisiones Unidas han considerado necesario eliminar el artículo transitorio segundo, que establecía mecanismos de aplicación de esta modificación.

b) Si bien es cierto que de aprobarse el artículo tercero transitorio, el proceso de depuración de las policías sería más expedito, de aprobarse, crearía situaciones de franco enfrentamiento entre los poderes judicial y ejecutivo, al tener que desobedecer éste último, una disposición expresa del poder judicial.

Por ello, estas Comisiones Unidas están convencidas de que a la vez que es necesario y urgente llevar a cabo el proceso de depuración de las policías, este proceso debe estar fundamentado en un análisis detallado y concienzudo que no impida el desarrollo de la carrera policial, sustento de la tan reclamada profesionalización en las actividades de procuración de justicia.

Por lo tanto, estas Comisiones Unidas proponen suprimir el artículo tercero transitorio, conscientes de que si bien el proceso de depuración tardará un poco más, en él no habrá injusticia ni arbitrariedades.

Por todo lo anteriormente expuesto, estas Comisiones Unidas someten a la consideración del pleno del Senado de la República el siguiente proyecto de:

DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 16, 19, 22 Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma el segundo párrafo del artículo 16; se reforma el primer párrafo, se adiciona un segundo párrafo y los dos subsecuentes pasan a ser tercero y cuarto párrafos del artículo 19; se adiciona un tercer párrafo del artículo 22 y el subsecuente pasa a ser el cuarto párrafo; se reforma el primer párrafo y se adiciona un tercer párrafo a la fracción XIII del Apartado B del artículo 123, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:



"Artículo 16.- ...

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Artículo 19.- Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de formal prisión en el que se expresarán: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que arroje la averiguación previa, los que deberán ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del indiciado.

Este plazo podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo



antes señalado no reciba copia autorizada del auto de formal prisión o de la solicitud de prórroga, deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad.

...

...

Artículo 22.- ...

...

No se considerará confiscación la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables. La autoridad judicial resolverá que se apliquen en favor del Estado los bienes que hayan sido asegurados con motivo de una investigación o proceso que se sigan por delitos de delincuencia organizada, cuando se ponga fin a dicha investigación o proceso, sin que haya un pronunciamiento sobre los bienes asegurados. La resolución judicial se dictará previo procedimiento en el que se otorgue audiencia a terceros y se acredite plenamente el cuerpo del delito previsto por la ley como de delincuencia organizada, siempre y cuando se trate de bienes respecto de los cuales el inculpado en la investigación o proceso citados haya sido poseedor, propietario o se haya conducido como tales, independientemente de que hubieran sido transferidos a terceros, salvo que éstos acrediten que son poseedores o adquirentes de buena fe.

...

Artículo 123.- ...

.

A. ...

I. a XXXI. ...



B. ...

I. a XII. ...

XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se registrarán por sus propias leyes.

...

Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se registrará por lo que dispongan los preceptos legales aplicables.

XIII bis y XIV. .

TRANSITORIOS

Único.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

III. DISCUSIÓN / ORIGEN

CAMARA DE SENADORES

DISCUSION



MÉXICO D.F., A 1 DE OCTUBRE DE 1998

Es todo, señor Presidente.

Queda de primera lectura.

-EL C. PRESIDENTE: Señor Secretario, consulte a la Asamblea, si autoriza la dispensa de la segunda lectura de este dictamen para poner enseguida a discusión.

-EL C. SECRETARIO XIMENEZ GONZALEZ: Por instrucciones de la Presidencia, se consulta a la Asamblea, en votación económica, si se dispensa la segunda lectura del dictamen y se pone a discusión de inmediato.

Quienes estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo poniéndose de pie.

(La Asamblea asiente)

Quienes estén por la negativa.

(La Asamblea no asiente)

Sí se dispensa la segunda lectura, señor Presidente.

-EL C. PRESIDENTE: Con fundamento en lo que dispone el Artículo 97 del Reglamento para el Gobierno Interior, le ruego señor Secretario, consultar a la Asamblea, en votación económica, si autoriza, entonces, que la discusión de este dictamen se haga en lo general y en lo particular en un solo acto.



-EL C. SECRETARIO XIMENEZ GONZALEZ: Por disposición de la Presidencia, se consulta a la Asamblea, en votación económica, si autoriza que la discusión se realice en lo general y en lo particular, en un solo acto.

Quienes estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo poniéndose de pie.

(La Asamblea asiente)

Quienes estén por la negativa.

(La Asamblea no asiente)

Sí se autoriza, señor Presidente.

-EL C. PRESIDENTE: En consecuencia está a discusión en lo general y en lo particular, el Proyecto de Decreto del que se acaba de dar cuenta a esta Asamblea.

En virtud de que no hay oradores que se pretendan inscribir y para los efectos del Artículo 115 del Reglamento del Gobierno Interior, consulte el señor Secretario, a la Asamblea, si se encuentra suficientemente discutido.

-LA C. SENADORA IRMA SERRANO CASTRO (Desde su escaño): Señor Presidente, nada más una pregunta. Fue muy rápida la lectura y no, siento yo que amerita que nos den un tiempcito para poder analizar el documento que nos acaban de mandar.

-EL C. PRESIDENTE: Desde luego, señora senadora, pero la Asamblea, consulta que se hizo expresa, autorizó la dispensa de la segunda lectura, y ya me ordenó ponerlo a discusión.



Consulte la Secretaría el trámite del Artículo 115.

-EL C. SECRETARIO XIMENEZ GONZALEZ: Por disposición de la Presidencia, se consulta a la Asamblea, en votación económica, si el dictamen se encuentra suficientemente discutido.

Quienes estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo poniéndose de pie.

(La Asamblea asiente)

Suficientemente discutido, señor Presidente.

-EL C. PRESIDENTE: Con fundamento en el Artículo 134 del Reglamento para el Gobierno Interior, proceda la Secretaría, a recoger la votación nominal en lo general y en lo particular del Proyecto de Decreto en un solo acto.

-EL C. SECRETARIO XIMENEZ GONZALEZ: Se va a proceder a recoger la votación nominal en lo general y en lo particular del Proyecto de Decreto.

Se ruega a la Oficialía Mayor, se hagan los avisos a los que se refiere el Artículo 161 del Reglamento para el Gobierno Interior.

(La Oficialía Mayor cumple)

La recibe por la afirmativa, Ximénez González.

-EL C. SECRETARIO ELIZONDO TORRES: La recibe por la negativa, Elizondo Torres.



(Se recoge votación)

-EL C. SECRETARIO XIMENEZ GONZALEZ: Señor Presidente, se emitieron en lo general 101 votos en pro del dictamen y ningún voto en contra. Y en lo particular, se emitieron 3 votos en contra del Artículo 123. Y 98 votos en pro de los demás Artículos.

-EL C. PRESIDENTE: En consecuencia queda aprobado el Proyecto de Decreto por el que reforman los Artículos 16, 19, 20, 22 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Pasa a la Honorable Cámara de Diputados, para los efectos constitucionales.

IV. MINUTA

CAMARA REVISORA: DIPUTADOS

MÉXICO D.F., A 6 DE OCTUBRE DE 1998

MINUTA

CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTICULOS 16, 19, 22 Y 123 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Minuta Proyecto de Decreto que Reforma a los Artículos 16, 19, 22 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Unico.- Se reforma el segundo párrafo del artículo 16; se reforma el primer párrafo, se adiciona un segundo párrafo y los dos subsecuentes pasan a ser tercero y cuarto párrafos del artículo 19; se adiciona un tercer párrafo del artículo 22 y el subsecuente pasa a ser el cuarto párrafo; se reforma el primer párrafo y se adiciona un tercer párrafo a la fracción XIII del apartado B del artículo 123; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:



"Artículo 16.-...

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Artículo 19.- Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de formal prisión en el que se expresarán: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que arroje la averiguación previa, los que deberán ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del indiciado.

Este plazo podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de formal prisión o de la solicitud de prórroga, deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad.



...

...

Artículo 22.- ...

...

No se considerará confiscación la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables. La autoridad judicial resolverá que se apliquen en favor del Estado los bienes que hayan sido asegurados con motivo de una investigación o proceso que se sigan por delitos de delincuencia organizada, cuando se ponga fin a dicha investigación o proceso, sin que haya un pronunciamiento sobre los bienes asegurados. La resolución judicial se dictará previo procedimiento en el que se otorgue audiencia a terceros y se acredite plenamente el cuerpo del delito previsto por la ley como de delincuencia organizada, siempre y cuando se trate de bienes respecto de los cuales el inculpado en la investigación o proceso citados haya sido poseedor, propietario o se haya conducido como tales, independientemente de que hubieran sido transferidos a terceros, salvo que éstos acrediten que son poseedores o adquirentes de buena fe.

...

Artículo 123.- ...

...

A. ...

I a XXXI. ...



B. ...

I a XII. ...

XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

...

Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables.

XIII bis y XIV. ...

Transitorio

UNICO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Salón de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores.- México, DF, a 1 de octubre de 1998.

Sen. Juan Ramiro Robledo Ruiz, Presidente; Sen. Héctor Ximénez González, secretario, sen. Rodolfo Elizondo Torres, secretario.



V. DICTAMEN / REVISORA

CAMARA DE DIPUTADOS

DICTAMEN

MÉXICO D.F., A 3 DE NOVIEMBRE DE 1998.

DE LAS COMISIONES UNIDAS DE GOBERNACION Y PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE JUSTICIA, CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTICULOS 16, 19, 22 Y 123 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE SEGURIDAD PUBLICA

Honorable Asamblea:

A las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, fue turnada para su estudio y dictamen, con opinión de la Comisión de Seguridad Pública, la Minuta con Proyecto de Decreto que reforma los artículos 16, 19, 22 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada por la Cámara de Senadores de este Congreso General, en su sesión de fecha 1 de octubre del año en curso.

Los integrantes de estas Comisiones Unidas, con fundamento en las facultades que les confieren los artículos 42, 43, fracción II, 48, 56 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 60, 65, 87, 88 y demás aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de los miembros de esta Honorable Asamblea, el presente dictamen de conformidad con los siguientes

Antecedentes

A. Con fecha 9 de diciembre de 1997, el Titular del Poder Ejecutivo de la Unión suscribió e hizo llegar a los Ciudadanos Secretarios de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, la correspondiente Iniciativa de Decreto que reforma los artículos 16, 19, 20, 22 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en calidad de Cámara de Origen en el proceso legislativo en el que ahora intervenimos como integrantes del Constituyente Permanente de la República.



B. En sesión celebrada por la Cámara de Senadores el día 10 de diciembre de 1997, los ciudadanos secretarios de la misma dieron cuenta al Pleno y el Presidente de la Mesa Directiva turnó la iniciativa mencionada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos, Primera Sección de nuestra Colegisladora, las cuales acordaron integrar una subcomisión de senadores miembros de las mismas que presentarían un proyecto de dictamen.

C. Asimismo, las comisiones de la Colegisladora responsables del dictamen, determinaron la realización de cinco foros regionales para recabar la opinión de los ciudadanos interesados en el tema y concedores del mismo. Dichos foros regionales, a los que acudieron miembros de organizaciones de abogados, instituciones académicas, de procuración e impartición de justicia, legisladores locales y estudiosos del derecho, fueron celebrados en las ciudades de Tijuana, Villahermosa, Monterrey, Guadalajara y Mérida.

D. Con base en dichas reuniones de consulta ciudadana, cuyas propuestas fueron debidamente valoradas por las comisiones dictaminadoras de la Colegisladora, así como en las múltiples reuniones internas sostenidas por las mismas para el análisis y discusión de la iniciativa correspondiente, dichas comisiones formularon en su dictamen la propuesta de cambios a la redacción de varios artículos de la iniciativa e incluso la supresión de la propuesta de modificación del artículo 20 constitucional, por las consideraciones que en su momento pasamos a valorar.

Cabe señalar que los integrantes de las comisiones unidas de esta Cámara de Diputados que suscribimos el presente dictamen, en todo momento nos mantuvimos atentos a los trabajos realizados en el Senado, habida cuenta la importancia fundamental de este proceso de reforma constitucional iniciado en nuestra Colegisladora, para atender el legítimo y urgente reclamo ciudadano de seguridad pública y sanción a los delincuentes.

E. En su sesión pública ordinaria de fecha 1 de octubre de 1998, con dispensa de segunda lectura del dictamen y sin que hubiese oradores inscritos para los efectos del artículo 115 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, la Cámara de Senadores aprobó en lo general y en lo particular el correspondiente Proyecto de Decreto cuya Minuta ahora dictaminamos, por 101 votos en pro del dictamen y ninguno en contra al ser votado en lo general, así como tres votos en contra del artículo 123 y 98 votos en pro de los demás artículos, al ser votado en lo particular.

F. En virtud del trámite mencionado en el proemio de este dictamen y de conformidad con el Acuerdo Parlamentario Relativo a la Organización y Reuniones de las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados aprobado en la sesión efectuada el día 2 de diciembre de 1997, los miembros de estas Comisiones Unidas formamos la subcomisión correspondiente para la elaboración del



anteproyecto de dictamen, integrada por los diputados Santiago Creel Miranda, Miguel Sadot Sánchez Carreño, Victorio Montalvo Rojas, Felipe Urbiola Ledesma, Alvaro Arceo Corcuera, Miguel Quirós Pérez, Jorge Emilio González Martínez, Carolina O? Farrill Tapia, María de la Soledad Baltazar Segura, María Guadalupe Sánchez Martínez, Jaime Miguel Moreno Garavilla, José Espina von Roehrich, Sergio Valdés Arias y Héctor Francisco Castañeda Jiménez, al mismo tiempo que en el curso de su redacción, discusión y aprobación, los miembros de las comisiones que suscriben, contando con la opinión de la Comisión de Seguridad Pública, mantuvimos diversas reuniones de trabajo e intercambio de puntos de vista, a partir del seguimiento, información y análisis que oportunamente habíamos realizado.

La descripción y análisis del contenido de la iniciativa del Titular del Poder Ejecutivo Federal y sus antecedentes inmediatos, así como la valoración de los cambios introducidos por nuestra Colegisladora, forman parte de la reflexión general que entrañan las siguientes

Consideraciones

1. La responsabilidad de la seguridad pública está a cargo directamente de las dependencias ejecutivas de los poderes Federal, estatales, del Distrito Federal y municipales; sin embargo, la intervención de los poderes judicial y legislativo es también necesaria en una correcta coordinación y colaboración, en las que cada uno de los poderes públicos cumpla a cabalidad las responsabilidades que le competen en materia de procuración e impartición de justicia.

El Titular del Poder Ejecutivo Federal, en congruencia con los objetivos que él mismo se ha señalado en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, ha iniciado un proceso de reforma constitucional que recorre los ámbitos de la seguridad pública, la procuración y la impartición de la justicia, igualmente comprometidos en la lucha contra la delincuencia. Puesto que la actualización y fortalecimiento del marco constitucional que regula estas funciones públicas, corresponde al Poder Revisor de la Constitución, del que forman parte ambas Cámaras del Congreso de la Unión, los legisladores de los diferentes grupos parlamentarios que suscribimos el presente dictamen, asumimos la responsabilidad que nos corresponde, a través de un minucioso examen de la propuesta presentada por el Ejecutivo Federal.

2. El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 propone como uno de sus cinco objetivos fundamentales, el de "consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos". En tal virtud, y ante la aspiración por perfeccionar un Estado de derecho y un país de leyes, el Plan Nacional identifica estrategias y líneas de acción en materia de seguridad pública, crimen organizado, procuración de justicia, impartición de justicia e inseguridad jurídica, que son temas relacionados con la iniciativa y minuta que se dictaminan.



Esta referencia al Plan Nacional de Desarrollo es para mostrar, como quedó expresamente señalado durante el debate en la Colegisladora en la sesión mencionada, que en efecto la responsabilidad con que ambas Cámaras del Congreso de la Unión atendemos el reclamo social de procuración e impartición de justicia eficaz y eficientes en el combate a la delincuencia, es una responsabilidad que asumimos por encima de nuestras legítimas discrepancias partidistas.

En virtud de nuestra coincidencia total por encontrar y aportar medios idóneos para alcanzar nuevos y numerosos triunfos en la lucha contra la impunidad y la delincuencia, así como por eficientar la acción persecutoria de los delitos, esta coincidencia de los legisladores en la presente reforma constitucional, es un mensaje a la Nación y una advertencia a los delincuentes, particularmente a los criminales organizados, en el sentido de que la República se encuentra unida para enfrentarlos y combatirlos.

3. En diciembre de 1994, el Constituyente Permanente aprobó una nueva integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como un conjunto de nuevas atribuciones al Poder Judicial de la Federación, para incrementar sus facultades de defensa de la Constitución y de protección jurídica de los gobernados.

Hubo, asimismo, otras reformas constitucionales para mejorar también la procuración de justicia y la seguridad pública. De esta forma se estableció el requisito de aprobación del nombramiento del Procurador General de la República por parte de la Cámara de Senadores; la posibilidad de impugnar las determinaciones de no ejercicio o desistimiento de la acción penal de los órganos de procuración de justicia, y el establecimiento de los principios generales para la creación de un sistema nacional de seguridad pública.

La seguridad pública, la procuración de justicia y la impartición de justicia, constituyen tres aspectos estrechamente interrelacionados para castigar eficaz y oportunamente los agravios que la delincuencia común y la delincuencia organizada infligen a la sociedad mexicana en su conjunto. Esta reforma constitucional que ahora estudiamos y dictaminamos, abarca decisiones fundamentales tanto de formalidades esenciales del procedimiento como de aspectos organizacionales, a fin de dar seguridad jurídica a los particulares, hacer realidad su acceso a la justicia y asegurar que las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley efectivamente la cumplan.

4. El incremento de la delincuencia en nuestro país es verdaderamente alarmante. En el caso de la delincuencia organizada, sus acciones delictivas son cada día más audaces y reflejan su actitud de reto a la capacidad de respuesta que para contenerlos y sancionarlos tienen los poderes públicos. Las razones de dicho incremento son múltiples y podemos encontrarlas en causas internas y



externas, consecuencia de un mundo en el que la globalización de los procesos sociales se presenta no sólo en la producción, distribución y consumo de satisfactores, sino también en las conductas delictivas que ahora tratamos reiteradamente de reprimir.

Ciertamente el desempleo y el subempleo derivados de un periodo de crisis y austeridad económicas, el crecimiento de la población, la corrupción que impera en los cuerpos de seguridad pública, la impunidad de que gozan los delincuentes y el rezago del marco jurídico para perseguir y sancionar a la delincuencia, son otros tantos factores que contribuyen a aumentar los índices de delincuencia y a reducir las acciones para su sanción.

Los mexicanos aspiramos a convivir en armonía y seguridad, así como a recibir de las instituciones gubernamentales el restablecimiento oportuno del orden jurídico, cuando éste es violentado. Sin embargo, la acción de la delincuencia se incrementa, pues las organizaciones delictivas cuentan cada día con mayores recursos financieros, tecnologías avanzadas y armamento sofisticado, logrando con ello que su enorme poder corruptor y de intimidación se vea multiplicado.

Por su parte, el abandono en que por muchos años se dejó a las instituciones de seguridad pública, ha retardado su profesionalización y modernización, lo que, aunado a la falta de recursos materiales, los mantiene en desventaja frente a los recursos y técnicas de las organizaciones criminales.

Las diputadas y los diputados federales que suscribimos este dictamen, constatamos que la impunidad, la corrupción y la ineficiencia son factores que permiten y fomentan la violencia y la inseguridad en todo el territorio del país. Pero consideramos también que la defensa de las personas, de las familias, de sus bienes y de su tranquilidad, pasa necesariamente, exige, la actualización y perfeccionamiento de nuestro sistema de justicia, mediante reformas de fondo que aumenten las bases para evitar que las nuevas generaciones de mexicanos vivan en un clima de violencia permanente, sin paz y sin tranquilidad.

5. La realidad de la procuración y de la impartición de justicia se puede apreciar en las tesis y cifras siguientes, que ya se señalan en el Cuarto Informe de Gobierno rendido por el Presidente de la República ante esta Soberanía, así como en el dictamen de nuestra Colegisladora:

En 1996, de las 232,821 averiguaciones previas iniciadas por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, sólo el 10 por ciento de ellas fueron consignadas ante un juez y sólo en un 3.8% de los casos se logró una sentencia condenatoria.



En ese mismo año, de las 74,030 indagatorias realizadas por la Procuraduría General de la República, solamente 8,940 probables responsables de delito fueron puestos a disposición de los jueces, es decir, el 12 por ciento de los casos.

La estadística nacional de delitos denunciados, investigados y perseguidos refleja porcentajes semejantes de persecución y castigo a los delincuentes, pues según los datos proporcionados por las procuradurías de justicia estatales de las 1,491,860 averiguaciones iniciadas en 1996 por los agentes del Ministerio Público del fuero común, de las consignaciones con detenido, en promedio por entidades, sólo el 10 por ciento del total, aproximadamente, llegaron a los tribunales.

En fecha reciente, con motivo de la presentación de la Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia, el Secretario de Gobernación, lic. Francisco Labastida Ochoa, dio a conocer que en el año de 1997 se denunciaron ante las agencias del Ministerio Público un millón 490 mil delitos, sin contar los que no fueron denunciados: en consecuencia, se iniciaron un millón 330 mil averiguaciones previas, de las cuales sólo fueron consignadas 249 mil; se libraron 149 mil órdenes de aprehensión, pero sólo fueron ejecutadas 85 mil, es decir, alrededor del 6 por ciento del total de delitos denunciados.

En su Cuarto Informe de Gobierno, el 1 de septiembre pasado, el Titular del Ejecutivo Federal afirmó:

"Vivimos las consecuencias de leyes permisivas y reformas insuficientes; de años de negligencia, imprevisión y corrupción en las instituciones encargadas de procurar justicia; de la aplicación de penas que en vez de castigar a los delincuentes, propician su impunidad y con ella su reincidencia".

Al respecto, precisó que "actualmente de cada cien delitos que se cometen, 95 son del fuero común. Esto significa que deben ser perseguidos y castigados por las autoridades locales".

Todas las cifras anteriores, verdaderamente preocupantes e indignantes, sólo reflejan el porcentaje de persecución de los delitos que fueron denunciados. Lo que nos lleva a pensar que las estadísticas sobre los delitos que ni siquiera son hechos del conocimiento de las autoridades competentes por temor, desconocimiento o falta de confianza en las autoridades, pueden ser igualmente importantes. Lo que nos indica que estamos hablando de una afectación muy severa a la tranquilidad de los mexicanos.

Se requiere por lo tanto, entre otras acciones a emprender, modificar los términos de la averiguación previa, para eficientar las tareas del Ministerio Público y de la policía investigadora,



dotándoles de un marco jurídico más adecuado a las situaciones que enfrentan en el desempeño de su misión.

Con motivo de la consulta ciudadana realizada por los miembros de la comisión dictaminadora de nuestra Colegisladora y a la cual ya nos hemos referido, se contó con la participación de 70 ponentes, entre los cuales intervinieron el Procurador General de la República, los procuradores de justicia de los Estados y del Distrito Federal, funcionarios de dichas dependencias, de la Secretaría de Gobernación y del Poder Judicial, miembros de organismos de protección de derechos humanos y dirigentes de organismos de la sociedad civil, así como abogados postulantes.

Además, dichas comisiones dictaminadoras se reunieron con el pleno de la Conferencia Nacional de Procuradores de Justicia y la iniciativa presidencial de reformas constitucionales, fue sometida al examen del Congreso Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados de la República.

Por su parte, las Comisiones Unidas que dictaminan recibieron importantes y acuciosos comentarios por escrito de diputados integrantes de esta LVII Legislatura, así como de diferentes organizaciones sociales, entre las que destacan de manera muy señalada, la reflexión y propuestas de la Barra Mexicana Colegio de Abogados.

Todas estas valiosas participaciones han ilustrado el criterio de las diferentes comisiones dictaminadoras de ambas Cámaras, y constituyen una importante aportación ciudadana para el mejor desempeño de la función legislativa.

Contenido de la iniciativa presidencial

La iniciativa del Ejecutivo Federal hecha llegar a nuestra Colegisladora, dictaminada y aprobada por la misma en los términos que en su oportunidad analizaremos, propuso la reforma de los artículos 16, 19, 20, 22 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 16

Por cuanto al artículo 16 constitucional, propuso flexibilizar los requisitos para obtener una orden de aprehensión, a fin de que para dictarla fuera suficiente la acreditación de la probable existencia de los elementos objetivos del tipo penal, así como la probable responsabilidad del indiciado.



A este respecto, es necesario recordar que desde la expedición de la Constitución de 1917 este artículo no había sufrido modificación de fondo alguna sino hasta 1993, puesto que la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de 3 de febrero de 1983 que lo adicionó, solamente reubicó en este artículo como párrafos penúltimo y último, respectivamente, el contenido de los artículos 25 y 26 del texto original de 1917. Estos numerales, que desde 1983 son los párrafos finales del artículo 16 en comentario, se refieren a la inviolabilidad de la correspondencia y del domicilio de particulares por miembros del Ejército según las condiciones ahí mismo prescritas.

La reforma de 1993 vigente, en la parte relativa a la reforma que ahora se dictamina, innovó para que fuese requisito probar el cuerpo del delito para dictar la orden de aprehensión, como lo consideró un sector de la doctrina, habiéndose sustituido precisamente el concepto "cuerpo del delito", por el de "elementos que integran el tipo penal". La doctrina se haba orientado por considerar que el cuerpo del delito se componía por todos los elementos que, en cada caso, integran el tipo delictivo, tanto los elementos objetivos o materiales como los subjetivos y los normativos. En consecuencia, con base en la reforma de 1993 y la consecuente reforma de los códigos de procedimientos penales, Federal y del Distrito Federal, publicada el 10 de enero de 1994, los elementos del tipo penal de que se trate, son los siguientes:

I. La existencia de la correspondiente acción u omisión y de la lesión o, en su caso, el peligro a que ha sido expuesto el bien jurídico protegido;

II. La forma de intervención de los sujetos activos, y

III. La realización dolosa o culposa de la acción u omisión

Asimismo, deben acreditarse, si el tipo lo requiere:

a) Las calidades del sujeto activo y del pasivo;

b) El resultado y su atribubilidad a la acción u omisión;

c) El objeto material;



- d) Los medios utilizados;
- e) Las circunstancias de lugar, tiempo, modo y ocasión;
- f) Los elementos normativos;
- g) Los elementos subjetivos específicos, y
- h) Las demás circunstancias que la ley prevea.

A este respecto, la Barra Mexicana Colegio de Abogados hizo llegar a estas comisiones dictaminadoras, entre otras igualmente interesantes reflexiones, las consideraciones siguientes:

"Estas reformas hacen en la práctica, casi imposible que el Ministerio Público pueda efectuar legalmente una consignación, dando lugar a que los jueces se vean impedidos de iniciar procesos o dictar sentencias condenatorias; impide que el Ministerio Público en un término de 48 horas, pueda integrar estos elementos, para lo que el juzgador tiene un término de un año y en ocasiones más a petición del procesado y por otra parte, modifica integralmente la naturaleza de por sí inconstitucional y arbitraria de la averiguación previa, ya que prácticamente exige los mismos requisitos para ejercitar la acción, que para decretar la formal prisión, y probablemente para dictar una sentencia condenatoria; convierte la función indagatoria en una verdadera función jurisdiccional.."

La argumentación de la iniciativa para proponer la reforma al artículo 16 constitucional, es la siguiente:

"Antes de 1993, para que la autoridad judicial librara una orden de aprehensión se requería que el Ministerio Público acreditara la probable responsabilidad del indiciado. Con la reforma, se impuso el requisito de acreditar los elementos del tipo penal -objetivos, subjetivos y normativos-, así como la probable responsabilidad del indiciado.

Después de cuatro años de aplicación del nuevo texto constitucional se advierte que no se ha logrado el equilibrio entre la acción persecutoria del delito y el derecho a la libertad de los



governados. Por el contrario, ésta ha permitido que frecuentemente, por tecnicismos legales, presuntos delincuentes evadan la acción de la justicia. Basta decir que en 1997, de todas las averiguaciones previas consignadas, no se obsequiaron órdenes de aprehensión en más del 20 por ciento".

Artículo 19

La reforma de 1993 también incluyó modificaciones al artículo 19 constitucional para hacer patente la seguridad jurídica en favor del inculpado, puesto que la materia del debido proceso legal debe precisarse a través del auto de procesamiento o de termino constitucional. La reforma sustituyó igualmente en este numeral el concepto "cuerpo del delito" por "elementos del tipo penal", con la consecuencia de que mientras antes de 1993, era suficiente acreditar los elementos objetivos del delito para librar un auto de formal prisión, después de la reforma es necesario acreditar todos los elementos del tipo penal -objetivos, subjetivos y normativos-, así como la probable responsabilidad del indiciado.

Los criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación han hecho más rígido todavía el acreditamiento de los elementos del tipo penal, toda vez que se exige acreditar en el auto de formal prisión, según sea el caso:

- I. La existencia de una acción u omisión que lesione un bien jurídico o lo ponga en peligro;

2. La forma de intervención del sujeto activo;

3. Si la acción u omisión fue dolosa o culposa;

4. La calidad de los sujetos activo y pasivo;

5. El resultado y su atribuibilidad a la acción u omisión;

6. El objeto material;



7. Los medios utilizados;

8. Las circunstancias de lugar, tiempo, modo y ocasión;

9. Los elementos normativos, y

10. Los elementos subjetivos específicos,

así como la probable responsabilidad del inculpado. Además de que deben señalarse todas las modificativas del delito o sus calificativas que pesen sobre el inculpado en la comisión de la conducta delictiva, por ejemplo, homicidio (tipo básico), homicidio calificado (tipo complementado).

La iniciativa presidencial, por lo tanto, propuso reformar el segundo párrafo del artículo 19, para que al librarse el auto de formal prisión sólo se acredite la plena existencia de los elementos objetivos del tipo penal, la probable existencia de los demás elementos del delito de que se trate y la probable responsabilidad del indiciado.

Ambas reformas propuestas, afirma la iniciativa presidencial, pretenden evitar que en la fase de preinstrucción, antes del proceso legal, la actividad tanto del Ministerio Público como del juez sea una verdadera etapa de instrucción, esto es, un juicio sumario. Esto no implica, desde luego, que la exigencia probatoria a cargo del Ministerio Público desaparezca o se reduzca, sino solamente que se cumplimenta en las etapas procesales idóneas.

Artículo 20

La iniciativa presidencial en comentario propuso la adición de un párrafo final al artículo 20 constitucional, con el siguiente texto:

"En el evento de que el inculpado se evada en cualquier momento después de que haya rendido su declaración preparatoria, el proceso no se suspenderá y en estos casos todas las actuaciones



procesales previstas en las fracciones I, IV, V, VII y IX de este artículo deberá llevarlas a cabo de manera personal y no podrá hacerlo a través de representante".

Al respecto, la iniciativa presidencial destaca que la reforma propuesta presupone que el presunto responsable del delito ha rendido su declaración preparatoria y, por lo tanto, tiene conocimiento exacto de los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten, por lo que se pretendía desalentar la evasión de presuntos responsables.

Se destaca igualmente que los términos de prescripción de la acción y las sanciones penales no se interrumpen con la fuga del inculpado, alentándose de esta forma la evasión. Además de que la víctima del delito, por su parte, queda suspendida en su derecho de resarcimiento del daño.

Artículo 22

El poder económico que han adquirido los delincuentes de la criminalidad organizada, se debe también a que tanto ellos como sus cómplices y beneficiarios, aprovechan el producto de sus hechos ilícitos para reproducir y ampliar sus acciones delictivas. En la actualidad, con el marco legal vigente, puede suceder que los instrumentos, objetos y productos del delito, cuya procedencia ilegal conste en autos, puedan llegar a legitimarse en su posesión por causas extraordinarias, como la muerte del inculpado. Igualmente, puede lograrse esta legitimación a través del sobreseimiento por cualquier causa o bien porque en la sentencia que cause estado el juzgador no se haya pronunciado sobre la situación de los bienes.

Ciertamente la legislación en vigor contempla la figura del decomiso, como una manera de sancionar con la pérdida de los instrumentos, objetos y productos del delito. Sin embargo, la habilidad de las bandas criminales les puede permitir evadir el decomiso de dichos bienes, mediante métodos sofisticados. Por lo tanto, la iniciativa presidencial propone la creación de una nueva figura jurídica, existente ya en otros países en lucha contra la delincuencia como nosotros, mediante la adición de un párrafo final artículo 22 constitucional.

En virtud de la nueva disposición que se propone, la autoridad judicial podría aplicar en favor del Estado los bienes que sean instrumento, objeto o producto de delitos graves o previstos como de delincuencia organizada, siempre que la resolución que ponga fin al proceso penal no formulase un pronunciamiento sobre dichos bienes. La iniciativa propone como requisitos adicionales que la existencia de los elementos objetivos del tipo penal se encuentre acreditada en autos, y que se trate de bienes sobre los que el inculpado fuese poseedor, propietario o se condujese como tal, independientemente de que hubieran sido transferidos a terceros, salvo que éstos acrediten que son poseedores o adquirentes de buena fe.



La iniciativa concibe esta nueva figura como distinta e independiente de la responsabilidad penal. No la propone como una pena que sancione al delincuente por la comisión de un ilícito, puesto que para ello existe el decomiso. Se trata, afirma, de una acción de la que dispone el Estado para que, una vez demostrada la relación causa-efecto entre los elementos objetivos del delito y los bienes, se transfiera la propiedad de éstos en beneficio de la colectividad.

Artículo 123

El régimen jurídico que regula la relación entre el Estado y los cuerpos de seguridad pública, es otro elemento que incide de manera importante en la conducta y profesionalización de estos servidores públicos.

Con respecto a la seguridad pública, la reforma constitucional publicada el 30 de diciembre de 1994 incluyó la adición de tres párrafos al artículo 21 constitucional, a fin de establecer la impugnación jurisdiccional por resoluciones del Ministerio Público, disponer sobre seguridad pública y sus principios, así como ordenar la coordinación entre Federación, Estados y Municipios para formar un sistema nacional de seguridad pública.

La sociedad mexicana ha constatado, sin embargo, la actuación de malos elementos de los cuerpos de seguridad pública quienes han propiciado la impunidad o han participado en la comisión de ilícitos. La credibilidad y la confianza en estas instituciones encargadas de salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, se ha visto perjudicada y deteriorada en perjuicio de quienes cumplen con su deber y observan una conducta íntegra en el desempeño de sus funciones. No son pocos los casos en que elementos de los cuerpos de seguridad pública han ofrendado su vida en el cumplimiento de su deber.

La fracción XIII, del apartado B, del artículo 123 constitucional, dispone que los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, se rigen por sus propias leyes. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que dichos grupos de servidores públicos no mantienen una relación laboral con el Estado sino de naturaleza administrativa, por lo que sólo gozan de los beneficios que les otorgan sus leyes aplicables y no les es aplicable el marco legal contenido en el resto del precepto constitucional en comentario.

Sucede entonces que algunas de las leyes aplicables a los miembros de cuerpos de seguridad pública, les otorgan beneficios sobre la permanencia en el cargo así como un complejo sistema para la separación del mismo, por lo que algunos malos elementos de estas corporaciones han



aprovechado el juicio de amparo para mantenerse en el cargo, no obstante haberse beneficiado de éste para alentar la impunidad y la corrupción, conducta en la que reinciden, protegidos por legislación insuficiente para removerlos a pesar de que no satisfagan las aptitudes mínimas para el desempeño de sus funciones.

Desde luego que es importante impulsar el servicio civil de carrera en todas las áreas del servicio público, a fin de instaurar o perfeccionar, según el caso, sistemas de carrera en lo relativo a la selección, ingreso, formación, capacitación, profesionalización, desarrollo, actualización, promoción, reconocimiento y separación de los servidores públicos. Sin embargo, es muy importante tener en cuenta, como lo hace la iniciativa presidencial, que los principios constitucionales que rigen la actuación de las instituciones policiales son los de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, por lo que habida cuenta las delicadas funciones que les corresponde desempeñar, es necesario regular la libre remoción de quienes dejen de cumplir con los requisitos esenciales para su permanencia en las instituciones de seguridad pública y policiales.

Por lo tanto, la iniciativa presidencial propone que los miembros de las instituciones de seguridad pública e instituciones policiales, de los municipios, entidades federativas y Gobierno Federal, puedan ser removidos libremente de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que en ningún caso proceda reinstalación o restitución de la plaza, cargo o comisión, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa utilizado para combatir el acto. En su caso, propone, sólo procedería la indemnización.

Asimismo, para evitar confusiones, la iniciativa propone modificar el primer párrafo de la fracción XIII del apartado B del artículo 123, a efecto de precisar que los miembros del Ministerio Público y de la policía que los auxilia, son parte de las instituciones de seguridad pública y por lo tanto se rigen por sus propias leyes.

Artículos transitorios

La iniciativa presidencial propone tres artículos transitorios relativos tanto a la fecha de entrada en vigor como a sus modalidades. Al efecto, el segundo transitorio propone que los procedimientos penales en trámite o suspensos a la fecha de entrada en vigor de las nuevas disposiciones, continúen su curso en los términos que éstas establezcan.

Además, propone en el tercero transitorio que las disposiciones expedidas con anterioridad a la entrada en vigor de las nuevas disposiciones, en caso de ser aprobadas por el Constituyente Permanente, no concedan derecho a los miembros de las instituciones de seguridad pública e



instituciones policiales para la permanencia en el cargo y, en consecuencia, las resoluciones de los procedimientos en trámite, incluyendo los juicios de amparo, en que los actos de cese, remoción, baja o destitución hubiesen sido impugnados, en ningún caso podrían tener por efecto la restitución o reinstalación en las plazas, cargos o comisiones que ocupasen los interesados.

Modificaciones introducidas por la Cámara de Senadores

La valoración de la iniciativa formulada en el dictamen aprobado por nuestra Colegisladora, parte de una consideración fundamental por cuanto a las garantías individuales frente al interés de la convivencia social, que desde luego hacemos nuestra.

Derechos Humanos y Garantías Individuales

La Constitución de 1857 es la primera ley fundamental nuestra que incluyó en su texto un catálogo de "derechos individuales" o de "garantías", a los que llamó "derechos del hombre". El artículo 1° de este ordenamiento constitucional estableció la diferencia entre "derechos del hombre" y "garantías" en los términos siguientes:

"El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara, que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución".

Por su parte, el artículo 10. de la Constitución de 1917 declara que "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece".

Al respecto, con base en los debates del Constituyente de 1916-1917, la doctrina ha sostenido que el texto constitucional vigente no desconoce la existencia de los derechos humanos, pues la existencia misma de garantías individuales supone una relación entre "la garantía" y "lo garantizado". En consecuencia, las garantías individuales constituyen una esfera de protección jurídica, una salvaguarda concreta e individualizada de los derechos del hombre, es decir, esa suma de derechos que el hombre tiene independientemente de su reconocimiento por parte del Estado en la ley positiva.



Ahora bien, las garantías que otorga la Constitución son un producto social e histórico, cuya relatividad depende de las circunstancias que enfrenta una comunidad políticamente organizada para asegurar su permanencia como tal y la consecución de sus fines colectivos. Por eso es que en un momento determinado las garantías individuales pueden ser incluso suspendidas.

Al igual que lo asume el dictamen aprobado por nuestra Colegisladora, las reformas propuestas en la iniciativa y aprobadas en los términos de la minuta que ahora dictaminamos, son indispensables para llevar adelante, dentro del orden jurídico, el combate del Estado mexicano en contra de la delincuencia, particularmente la delincuencia organizada, cuya peligrosidad y criminalidad cuestionan la viabilidad de nuestro Estado de derecho. Es por ello igualmente indispensable dejar constancia que las modificaciones constitucionales propuestas, responden al interés superior de la sociedad por mantener la defensa de valores supremos de nuestra convivencia social armónica: el orden público, la ética, la paz social, la seguridad de los demás ciudadanos y la justa distribución de la riqueza.

Artículo 16

Como ya lo hemos analizado previamente, la iniciativa presidencial propone que para librarse una orden de aprehensión se requiere, entre otras formalidades, que "existan datos que acrediten la probable existencia de los elementos objetivos del tipo penal del delito de que se trate". A este respecto, el dictamen de la Colegisladora modificó la propuesta de la iniciativa para aprobarla sustituyendo dicha formalidad por la consistente en que "existan datos que acrediten el cuerpo del delito". Desde luego que tanto la iniciativa como la minuta agregan también como requisito que los datos existentes hagan probable la responsabilidad del indiciado.

Dicho cambio obedece a que la Colegisladora consideró insuficiente acreditar la mera "probabilidad" de los elementos del tipo para justificar un acto de molestia en contra de la libertad de las personas, puesto que podría dar lugar a excesos que incrementarían el número de aprehensiones sólo por sospechas o suposiciones de la autoridad investigadora.

Asimismo, la Colegisladora consideró más apropiado adoptar el concepto de "cuerpo del delito", en lugar del concepto "elementos objetivos del tipo penal", no sólo por las razones expuestas en la iniciativa sino porque consideró que el cuerpo del delito es "el conjunto de elementos objetivos o externos que constituyen la materialidad del hecho previsto como delito por la ley".

Finalmente, como se trata de las fases iniciales del proceso penal, la Colegisladora coincidió en que el grado de convicción del juzgador no tiene que ser pleno, por lo que es suficiente para librar una orden de aprehensión, el apoyo de datos que hagan probable la responsabilidad del indiciado.



Artículo 19

La Colegisladora introdujo requisitos específicos que el juez deberá tomar en cuenta para dictar el auto de formal prisión. Puesto que este acto significa el inicio de la prisión preventiva, propuso detallar claramente sus elementos, de la misma forma que estuvo establecido en el texto constitucional anterior a la reforma de 1993. Los elementos de juicio propuestos e identificados expresamente son: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancia de la ejecución, así como los datos que arroje la averiguación previa, los que deberán ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del indiciado.

La congruencia mantenida en la iniciativa presidencial entre los artículos 16 y 19 constitucionales se mantiene en la Minuta de la Colegisladora, pero toda vez que el concepto "cuerpo del delito" fue introducido por la Colegisladora en el artículo 16, este concepto se retoma en el artículo 19. Con el mismo afán de congruencia la Colegisladora suprimió la palabra "plena", respecto de la acreditación de los requisitos para dictar el auto de formal prisión, ya que la convicción plena es propia de la parte final del proceso una vez desahogadas las pruebas.

En virtud de la distinción entre "término" y "plazo", entendido aquél como un momento específico y éste como un periodo de tiempo, la Colegisladora hizo la precisión jurídica pertinente en los dos primeros párrafos del artículo 19.

Por cuanto a la obligación de liberar al indiciado si al término de las setenta y dos horas no se recibe el documento necesario para mantenerlo privado de su libertad, por seguridad jurídica la Colegisladora introdujo la precisión de que es la autoridad "responsable del establecimiento" la que tiene a su cargo esta obligación, y no simplemente cualquier autoridad.

La propuesta contenida en la iniciativa hace referencia a la "aceptación de solicitud de prórroga" de setenta y dos horas adicionales para que se dicte el auto de formal prisión. A este respecto, la Colegisladora consideró que dicha prórroga es un derecho constitucional del indiciado para poder aportar pruebas en su descargo, como está previsto en la parte inicial del párrafo segundo del artículo 19 en comentario, por lo que no puede ser sujeto "a la aceptación" de autoridad alguna, referencia que por lo tanto fue suprimida por la Cámara de Senadores.

Artículo 20



Las propuestas de redacción al artículo 20 constitucional fueron las que suscitaron mayor controversia durante el análisis y discusión de las comisiones dictaminadoras en la Colegisladora. A1 efecto, coincidieron con el espíritu de la iniciativa presidencial en el sentido de castigar y no premiar la evasión, situación que actualmente sucede en nuestro sistema jurídico habitualmente en beneficio de quienes cuentan con recursos suficientes para evadir la acción de la ley.

Sin embargo, la complejidad del tema y la posibilidad de excesos en la aplicación de la propuesta de adición al artículo 20, llevó a la Colegisladora a aprobar el dictamen en el sentido de mantener inalterado el texto del artículo 20, a fin de valorar más detenidamente los aciertos y debilidades de la propuesta pero sin pronunciarse sobre ella en el dictamen de referencia.

Artículo 22

La Colegisladora introdujo las siguientes modificaciones a la propuesta correspondiente de la iniciativa presidencial:

Reubicó el párrafo materia de la adición, para dejarlo como párrafo tercero del artículo 22 constitucional, en lugar de párrafo cuarto, a fin de que la figura de aplicación de bienes en favor del Estado aparezca después del párrafo referente a la confiscación de bienes.

Precisó que la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono, de ninguna manera puede considerarse una confiscación de bienes. Asimismo, señaló que dicha figura es aplicable sólo en los procedimientos de índole penal -investigación o proceso-, para dejar a salvo los que correspondan a otras materias, como la fiscal o la administrativa.

Sustituyó la expresión "podrá resolver" por "resolverá", toda vez que considera que la resolución judicial de aplicación de bienes a favor del Estado, una vez cumplidos los requisitos previstos para emitirla, no es una facultad potestativa del juez sino que es su obligación decretarla. Sobre el particular, esta Cámara Revisora estima pertinente hacer evidente que los requisitos necesarios para la emisión de dicha resolución judicial, deben ser siempre acreditados ante el juzgador obligado a resolver sobre el destino de tales bienes asegurados.

Sustituyó la referencia a bienes "que sean instrumento, objeto o producto de aquellos delitos graves o previstos como de delincuencia organizada", por la expresión relativa a bienes "que hayan sido asegurados con motivo de una investigación o proceso que se sigan por delitos de delincuencia organizada", toda vez que la figura introducida puede ser aplicada aún cuando no hubiese habido una sentencia ejecutoria, como lo hacía suponer la redacción de la iniciativa. A mayor



abundamiento, el concepto de bienes asegurados se refiere a aquellos que por ser instrumento, objeto o producto del delito, deben ser asegurados durante la investigación, sea porque se trate de huellas del delito o porque deban ser decomisados como resultado de la sentencia definitiva.

Introdujo igualmente en este numeral el concepto de "cuerpo del delito", al igual que en los artículos 16 y 19 constitucionales.

Precisó que la resolución correspondiente puede poner fin no sólo al proceso sino también a la investigación, puesto que se trata de evitar situaciones de legitimación de bienes, por ejemplo, cuando la muerte del presunto miembro de una organización delictiva ocurre en el curso de una investigación o en la integración de la averiguación previa, con lo que en el marco jurídico vigente los bienes que dicha persona disponía en sus actividades de delincuencia organizada, pueden ser aprovechados por otra persona para otros fines.

En congruencia con el supuesto mencionado de que la investigación pueda concluir sin una resolución formal, la Colegisladora introdujo una nueva redacción que engloba los dos supuestos, y elimina la necesidad de una resolución formal para iniciar el procedimiento previsto con esta reforma.

Sustituyó la conjugación "fuere poseedor, propietario o se haya conducido como tales", por la expresión "haya sido poseedor, propietario o se haya conducido como tales", a fin de mantener la congruencia gramatical y con los sucesos de la realidad.

Precisó la necesidad de agotar un procedimiento previo, a fin de conceder el derecho de audiencia a terceros poseedores o adquirentes de buena fe.

Artículo 123, Apartado B, fracción XIII

La Colegisladora reconoció que el propósito de la reforma es crear un régimen legal de excepción para regular el trabajo de quienes, por las funciones que desempeñan, su régimen laboral puede poner en peligro la seguridad nacional o la seguridad pública. Sin embargo, consideró también que la propuesta correspondiente es congruente con la restricción que ya existía y que crea un régimen legal de excepción para ciertos trabajadores.



A partir de esta coincidencia fundamental, la Colegisladora introdujo importantes modificaciones a la iniciativa presidencial en su parte relativa a este precepto, en los siguientes términos:

Hace referencia específica a los agentes del Ministerio Público y a los miembros de las instituciones policiales, puesto que el concepto de "instituciones de seguridad pública" que utiliza la iniciativa es más amplio al que corresponde al objetivo que persigue la reforma, como se desprende del texto de los artículos 21 y 73 fracción XXIII constitucionales, así como de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La misma acotación fue introducida por nuestra Colegisladora en el caso del párrafo tercero de la fracción XIII del numeral y apartado en comentario, a fin de dar congruencia a ambos párrafos.

Formula una mención expresa del Distrito Federal dentro del ámbito de aplicación de esta reforma, en virtud de su nuevo status jurídico.

En el párrafo tercero ya mencionado, la iniciativa presidencial propone que "en ningún caso proceda reinstalación o restitución de la plaza, cargo o comisión". A1 efecto, la Colegisladora consideró que la naturaleza jurídico-administrativa del puesto es propia de las leyes o reglamentos administrativos, por lo que al parecerle innecesaria la mención hecha por la iniciativa la sustituyó por la expresión "sin que proceda su reinstalación o restitución".

Finalmente, para evitar confusiones y posibles interpretaciones erróneas de esta reforma, la Colegisladora consideró necesario señalar expresamente que esta reforma sólo se aplicará, en cuanto a la remoción, a los miembros de las instituciones policiales, dejando establecido que la remoción de militares, marinos, personal del servicio exterior o agentes del Ministerio Público se regulará en los preceptos legales aplicables.

Artículos transitorios

La Colegisladora redujo de tres a uno el número de los artículos transitorios considerados en la iniciativa presidencial, a efecto de regular exclusivamente la fecha de entrada en vigor de las nuevas disposiciones, en caso de ser aprobadas en los términos del artículo 135 constitucional.

La eliminación del artículo segundo transitorio obedeció a que establecía mecanismos de aplicación de la modificación propuesta en el artículo 20 constitucional, mismo que como ha quedado



expresado no fue incluido por el momento en la reforma constitucional, a fin de examinar sus implicaciones con mayor detenimiento.

La Colegisladora consideró conveniente suprimir el artículo tercero transitorio, consciente de que si bien el proceso de depuración de las policías tardará un poco más, se debe evitar que haya injusticias y arbitrariedades en el desarrollo y profesionalización de la carrera policial, sustento de las actividades de procuración de justicia. Asimismo, expresó, para evitar situaciones de franco enfrentamiento entre los poderes judicial y ejecutivo, en virtud del resultado de las resoluciones emitidas por el primero.

El examen cuidadoso de la iniciativa presidencial, así como del dictamen y de la Minuta producidos por la Colegisladora, además de la doctrina constitucional y penal, entre otros antecedentes estudiados para la elaboración del presente dictamen, nos ha llevado a los miembros de las Comisiones Unidas que dictaminan a formular las siguientes

Conclusiones

Los miembros de las Comisiones Unidas que dictaminan dejamos constancia de la firme determinación del Poder Legislativo Federal, por participar de manera decidida en el combate contra la delincuencia común y la criminalidad organizada, a través de su obra legislativa. Asimismo, estamos ciertos de que las Legislaturas de los Congresos de los Estados de la República, han hecho propia esta determinación en el ámbito de sus respectivas competencias, como lo testimonia la constante actualización y perfeccionamiento de las Constituciones de los Estados y de su legislación secundaria en la materia penal.

Estamos ciertos, igualmente, de que este combate nacional por preservar la paz, la tranquilidad y la seguridad de las personas y de los bienes de todos los habitantes de la República, implica una actualización y perfeccionamiento no sólo de la legislación secundaria sino incluso de las decisiones fundamentales contenidas en el texto mismo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, como lo demuestra el examen del contenido y aplicación de algunas partes de la reforma constitucional aprobada en 1993, relativa a la materia que ahora nos ocupa, el éxito del combate a la delincuencia depende esencialmente de la capacidad de respuesta que las instituciones públicas puedan tener, frente a los nuevos y crecientes desafíos que les impone la criminalidad organizada. Como lo hemos acreditado suficientemente a lo largo de este dictamen, dichos retos atañen incluso al mismo Poder Revisor de la Constitución de la República.



El estudio de los antecedentes históricos y documentos públicos como el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, de las aportaciones doctrinales, de las reformas constitucionales precedentes, de la aplicación de las leyes vigentes, de los diferentes aspectos que involucra la legislación de las funciones de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, así como de la estrecha vinculación de las mismas, han sido motivo de un examen realizado con el mayor detenimiento por parte de los diputados federales que suscribimos el presente dictamen. El texto del mismo deja constancia de nuestras observaciones y coincidencias con la filosofía que inspira la reforma propuesta por la iniciativa presidencial, aprobada por nuestra Colegisladora en los términos ampliamente comentados en este dictamen.

La regulación de nuestra convivencia social nunca encontrará soluciones definitivas puesto que siempre surgirán nuevos retos, que nos impongan a los legisladores propuestas imaginativas que concilien la salvaguarda de los derechos humanos, la eficacia de las garantías para la protección de los mismos otorgadas por el Estado y la realidad de nuestra experiencia colectiva. Las normas que emitimos los legisladores tienen que ser confrontadas, de inmediato, con la realidad de su aplicación en situaciones concretas.

Los integrantes de las Comisiones Unidas que dictaminan, asistimos a los diferentes foros de consulta ciudadana organizados por nuestra Colegisladora, además de habernos mantenido enterados de sus trabajos de análisis y discusión a lo largo de estos meses previos a la aprobación del dictamen cuya minuta ahora ha correspondido a nosotros dictaminar.

En virtud de los cambios introducidos por nuestra Colegisladora, han sido modificados algunos aspectos de la iniciativa presidencial que nos preocupaban, sea en temas de gran importancia como la posibilidad de restablecer los juicios en ausencia, como en precisiones que permiten garantizar la seguridad jurídica de las personas en los diversos aspectos ya comentados de las diferentes fases del procedimiento y del proceso penal.

Este es el caso de las precisiones con respecto al contenido de la orden de aprehensión, contemplado en el artículo 16; del auto de formal prisión, introducidas por nuestra Colegisladora en el primer párrafo del artículo 19 constitucional; de la supresión de las modificaciones propuestas al artículo 20 constitucional prácticamente para juzgar en ausencia; de las precisiones introducidas a la actual propuesta de párrafo tercero del artículo 22 constitucional, con respecto a la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados, así como de las modificaciones introducidas a la propuesta de reforma a la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional.



Por otro lado, esta Cámara Revisora estima pertinente dejar claro que el requisito consistente en la acreditación plena del cuerpo del delito, necesaria para la emisión de la resolución judicial a que se refiere el nuevo párrafo tercero del artículo 22, puede ser satisfecho por el juez encargado de la elaboración de tal resolución, o bien, haber sido cumplido previamente en la sentencia que pone fin al proceso penal.

Dejamos constancia, por lo tanto, de una madura discusión interna en el seno de estas Comisiones Unidas, con respecto a la reforma constitucional contenida en la minuta aprobada por nuestra Colegisladora. Las modificaciones que hemos constatado y analizado, introducidas en el Senado, son también las nuestras puesto que nos hemos mantenido vigilantes del curso de la iniciativa desde su llegada a la Colegisladora.

Por lo tanto, nuestro dictamen es consecuencia de la urgencia que todos reconocemos debe tener la actualización del marco constitucional, así como el resultado de la necesidad de fortalecer el combate a la delincuencia y garantizar que la seguridad pública, así como la procuración e impartición de la justicia, se alejen cada vez más de la impunidad, la corrupción y la ineficiencia.

La independencia del Poder Legislativo Federal es asumida a través de esta propuesta de reforma constitucional, como un examen responsable, maduro, profesional, sistemático, sobre aspectos estrictamente de legalidad y seguridad jurídicas, sin dejar de considerar la responsabilidad compartida que tenemos en la obra de gobierno. Puesto que la labor legislativa, en la forma como nosotros la entendemos y asumimos en este proceso de revisión constitucional, es parte fundamental de la obra de gobierno.

Por todo lo expuesto, los integrantes de las Comisiones Unidas que suscriben sometemos a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados, la siguiente minuta con proyecto de

Decreto que reforma los artículos 16, 19, 22 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

ARTICULO UNICO.- Se reforma el segundo párrafo del artículo 16; se reforma el primer párrafo, se adiciona un segundo párrafo y los dos subsecuentes pasan a ser tercero y cuarto párrafos del artículo 19; se adiciona un tercer párrafo del artículo 22 y el subsecuente pasa a ser el cuarto párrafo; se reforma el primer párrafo y se adiciona un tercer párrafo a la fracción XIII del apartado B del artículo 123, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"Artículo 16.-



No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado.

....

....

....

....

....

....

....

....

....

....



Artículo 19.- Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de formal prisión en el que se expresarán: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que arroje la averiguación previa, los que deberán ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del indiciado.

Este plazo podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de formal prisión o de la solicitud de prórroga, deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad.

....

....

Artículo 22.-

....

....

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

La autoridad judicial resolverá que se apliquen en favor del Estado los bienes que hayan sido asegurados con motivo de una investigación o proceso que se sigan por delitos de delincuencia organizada, cuando se ponga fin a dicha investigación o proceso, sin que haya un pronunciamiento sobre los bienes asegurados. La resolución judicial se dictará previo procedimiento en el que se otorgue audiencia a terceros y se acredite plenamente el cuerpo del delito previsto por la ley como de delincuencia organizada, siempre y cuando se trate de bienes respecto de los cuales el inculcado en la investigación o proceso citados haya sido poseedor, propietario o se haya conducido como tal,



independientemente de que hubieran sido transferidos a terceros, salvo que éstos acrediten que son poseedores o adquirentes de buena fe.

....

Artículo 123.- ...

....

A

I. a XXXI

B.

I. a XII.

XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se registrarán por sus propias leyes.

Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se registrará por lo que dispongan los preceptos legales aplicables.

XIII. bis y XIV. "

Transitorio



Unico.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Salón de Sesiones de la H. Cámara de Diputados, en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los veintiséis días del mes de octubre de mil novecientos noventa y ocho.

Por las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia:

Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales: Dip. Santiago Creel Miranda (rúbrica), dip. Felipe Urbiola Ledesma (rúbrica), dip. Alvaro Arceo Corcuera, dip. Miguel Quirós Pérez (rúbrica), dip. Jorge Emilio González Martínez, dip. Juan Miguel Alcántara Soria (rúbrica), dip. Carlos Medina Plascencia (rúbrica), dip. Francisco José Paoli Bolio (rúbrica), dip. Abelardo Pérez Meléndez (rúbrica), dip. Juan José Rodríguez Prats (rúbrica), dip. Bernardo Bátiz Vázquez, dip. Pablo Gómez Alvarez, dip. José Luis Gutiérrez Cureño, dip. Jesús Martín del Campo Castañeda, dip. Porfirio Muñoz Ledo y Lazo de la Vega, dip. Demetrio Javier Sodi de la Tijera, dip. Eduardo G. Bernal Martínez, dip. Francisco A. Arroyo Vieyra (rúbrica), dip. Ricardo Castillo Peralta (rúbrica), dip. Juan J. García de Quevedo Baeza (rúbrica), dip. Tulio Hernández Gómez (rúbrica), dip. Enrique Jackson Ramírez (rúbrica), dip. José Luis B. Lamadrid Sauza (rúbrica), dip. Enrique González Isunza, dip. Armando Neyra Chávez, dip. Juan Carlos Gómez Aranda (rúbrica), dip. Marcos Augusto Bucio Mújica (rúbrica), dip. Gil Rafael Ocegüera Ramos (rúbrica), dip. Juana González Ortiz, dip. Ricardo Cantú Garza (rúbrica), dip. Arturo Núñez Jiménez (rúbrica), dip. Fidel Herrera Beltrán (rúbrica).

Comisión de Justicia: Dip. Miguel Sadot Sánchez Carreño (rúbrica), dip. Carolina O' Farril Tapia (rúbrica), dip. Soledad Baltazar Segura, dip. María Guadalupe Sánchez Martínez, dip. Jaime Miguel Moreno Garavilla (rúbrica), dip. Alvaro Elías Loredó (rúbrica), dip. Fauzi Hamdán Amad, dip. Jorge López Vergara (rúbrica), dip. Américo A. Ramírez Rodríguez, dip. Francisco Javier Reinoso Nuño (rúbrica), dip. Baldemar Tudón Martínez, dip. Lenia Batres Guadarrama, dip. Isael Petronio Cantú Nájera, dip. Justiniano Guzmán Reyna, dip. Alberto Martínez Miranda, dip. Victorio R. Montalvo Rojas, dip. Silvia Olivia Fragoso, dip. Jorge Canedo Vargas, dip. Martha Laura Carranza Aguayo, dip. Héctor E. Castañeda Jiménez (rúbrica), dip. Arturo Charles Charles (rúbrica), dip. David Dávila Domínguez (rúbrica), dip. Jesús Gutiérrez Vargas, dip. Manuel González Espinoza (rúbrica), dip. Juan Enrique Ibarra Pedroza (rúbrica), dip. Rosalinda Banda Gómez (rúbrica), dip. Jaime Castro López (rúbrica), dip. Francisco Javier Morales Aceves (rúbrica), dip. Francisco Javier Loyo Ramos (rúbrica), dip. Luis Patiño Pozas, dip. Fidel Herrera Beltrán (rúbrica).



VI. DISCUSIÓN / REVISORA

CAMARA DE DIPUTADOS

DISCUSION

MÉXICO D.F., A 10 DE NOVIEMBRE DE 1998.

DICTAMEN A DISCUSIÓN

El siguiente punto del orden del día es la discusión y votación del dictamen con Proyecto de Decreto que reforma los Artículos 16, 19, 22 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En virtud de que se encuentra publicado en la gaceta parlamentaria del 3 de noviembre, está a discusión en lo general.

EL C. DIP. ROSALIO HERNANDEZ (Desde su curul): Señora Presidenta.

LA C. PRESIDENTA: Con qué objeto, diputado Rosalío Hernández.

EL C. DIP. ROSALIO HERNANDEZ BELTRAN (Desde su curul): Para poner a consideración de la plenaria una moción suspensiva. Le solicito me otorgue el uso de la palabra, sobre el dictamen en cuestión.

LA C. PRESIDENTA: Tiene la palabra el ciudadano diputado Rosalío Hernández Beltrán, conforme a lo que dispone el Artículo 110 del Reglamento.

EL C. DIP. ROSALIO HERNANDEZ BELTRAN: Gracias, compañera Presidenta. Compañeras y compañeros diputados: Ustedes seguramente saben que desde principios del año en curso la Comisión de Trabajo y Previsión Social de esta Cámara, ha estado promoviendo una consulta de carácter nacional sobre la vigencia o no de la legislación laboral .



Hemos llevado foros de consulta regionales en las ciudades de: El Distrito Federal, Guadalajara, Monterrey, Tijuana, y la última fue en la Ciudad de Mérida, Yucatán.

Hemos recibido aproximadamente 800 ponencias de empresarios, del sector sindical y organizaciones no gubernamentales y también de profesionistas especializados en la materia laboral y sindical. En todas estas ponencias hay algo que nos han señalado. Nos dicen que antes de reformar una (,) o un (.) al Artículo 123 constitucional, debemos tomar en cuenta la opinión de los representantes de los empresarios y de los representantes del sector sindical.

Está discutiéndose de manera amplia y profunda en todas las organizaciones empresariales y sindicales, donde estamos tratando de tejer una propuesta que tiene que ver con la legislación laboral. Y cuando estamos discutiendo esto, nos encontramos con que el Presidente de la República, a través de la Cámara de Senadores, entre promueve reformas a artículos constitucionales, entre ellos al Artículo 123, sin que la Comisión de Trabajo y Previsión Social de esta Cámara haya tenido oportunidad de valorar esa iniciativa.

En consecuencia, varios diputados estamos promoviendo una moción suspensiva sobre este dictamen, con el propósito de que se nos permita analizar este dictamen.

La solicitud está en los términos siguientes:

Con base en lo dispuesto por los artículos 110 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y XXII del Acuerdo Parlamentario, los suscritos proponemos a esta Honorable Asamblea, una moción suspensiva para la discusión del dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Justicia y Gobernación y Puntos Constitucionales respecto de la minuta con proyecto de decreto que reforma los Artículos 16, 19, 22 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La solicitud de moción suspensiva se fundamenta en que el turno que se dio a la minuta, si bien fue correcto respecto de los Artículos 16, 19 y 22 de la Constitución, no lo fue con relación a la propuesta de reforma a la fracción XIII del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, en cuyo dictamen, debió intervenir la Comisión de Trabajo y Previsión Social de esta Cámara, en virtud de lo siguiente:

10. La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, señala en su Artículo 48: "La competencia de las comisiones ordinarias es la que se deriva de su denominación en correspondencia a las respectivas áreas de la administración pública federal".



2o. El Artículo 43 de la ley menciona, que la Comisión de Trabajo y Previsión Social, es una comisión ordinaria de dictamen legislativo.

3o.. El Artículo 123 Constitucional es el máximo ordenamiento en materia de relaciones de trabajo, y esas relaciones son precisamente el objeto de la Comisión de Trabajo y Previsión Social de esta Cámara.

Creemos, además, que procede la moción suspensiva por las siguientes razones:

1o. La modificación propuesta posee vital importancia para la nación mexicana, pues abre una excepción a las reglas que se aplican a todos los trabajadores, en razón específica de su ocupación y con motivos de carácter circunstancial y temporal.

2o. Igualmente la propuesta de reforma abriría un caso de excepción en la aplicación de las garantías individuales de igualdad y seguridad jurídica a todos los mexicanos.

3o. Se trata de un asunto no suficientemente discutido ni estudiado en toda su amplitud y efectos.

Por lo antes expuesto, y con base en los pretextos antes mencionados, los diputados federales que suscribimos solicitamos ciudadana presidenta:

1o. Someta a votación nominal y se tome en consideración inmediata de la Asamblea esta moción suspensiva.

2o. Someta a votación la suspensión de la discusión del dictamen de la minuta con proyecto de decreto que reforma los Artículos 16, 19, 22 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hasta en tanto no participe la Comisión de Trabajo y Previsión Social en su elaboración

Suscriben la presente solicitud el diputado Porfirio Muñoz Ledo, la diputada Adelaida de la Cruz, el diputado Héctor Valdés Romo, el diputado Ricardo Cantú y la diputada Gloria Lavara Mejía entre 50 firmas más de diputados que suscriben la presente. Es todo señora presidenta.



LA C. PRESIDENTA: Diputado Sadot Sánchez.

EL C. DIPUTADO MIGUEL SADOT SANCHEZ CARREÑO (desde su curul): Señora presidente de conformidad con el Artículo 110 de nuestro Reglamento, solicito me conceda el uso de la tribuna.

LA C. PRESIDENTA: ¿Con que objeto?

EL C. DIPUTADO MIGUEL SADOT SANCHEZ CARREÑO (desde su curul): Para impugnar la moción suspensiva que se acaba de presentar.

LA C. PRESIDENTA: Tiene la palabra el diputado Sadot Sánchez Carreño.

LA PRESIDENTA: Vamos a pedirle a la Secretaría, dé lectura por favor al artículo 110 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

EL PROSECRETARIO, DIP. JOSE LUIS ACOSTA HERRERA: Artículo 110: En el caso de moción suspensiva, se leerá la proposición y sin otro requisito que oír a su autor si la quiere fundar y algún impugnador si lo hubiere, se preguntará a la Cámara si se toma en consideración inmediatamente. En caso afirmativo se discutirá y votará en el acta, pudiendo hablar al efecto tres individuos en pro y tres en contra, pero si la resolución de la Cámara fuese negativa, la proposición se tendrá por desechada.

LA PRESIDENTA: Gracias. Tiene la palabra el diputado Sadot Sánchez Carreño.

EL DIP. SADOT SANCHEZ CARREÑO: Con su permiso ciudadana Presidenta.

La seguridad pública constituye hoy uno de los reclamos más sensibles que la sociedad nos está demandando, Los instrumentos de que dispone la procuración e impartición de justicia, han demostrado ser ineficientes, pero al lado de ellos existe un agravio mayor que hoy la ciudadanía no tolera y ha dicho con voz firme y de manera inalterable que necesitamos señalar un "basta ya" a la delincuencia,



Es por ello que desde diciembre pasado se presentaron a la Cámara de origen, al Senado de la República, un conjunto de reformas y de iniciativas de nuevas leyes que se denominaron en términos generales "el paquete de seguridad y de procuración de justicia".

Y como uno de los puntos importantes de esta iniciativa, el Ejecutivo Federal presentó a la Cámara de Senadores las reformas a cinco artículos constitucionales: al Artículo 16, al 19, el 20, el 22 y el 123,

La Cámara de Senadores recibió el 10 de diciembre del año pasado este paquete de reformas y a partir de esa fecha inició una serie de consultas por todo el territorio nacional, realizando durante más de diez meses, cinco foros regionales en los que participaron todos los sectores de la población de nuestro país: académicos, estudiantes, funcionarios, amas de casa, abogados, organizaciones laborales y campesinos e incluso legisladores de esta LVII Cámara de Diputados.

Se recogieron en un amplio comentario y en una mucho muy nutrida discusión, lo que fueron las propuestas de reformas a estas cinco iniciativas que proponían modificaciones a los repetidos artículos que he mencionado, el 16, 19, 20, 22 y 123 y el Senado de la República llevó a cabo una amplia discusión sobre estos preceptos, introduciendo modificaciones importantes a cada uno de ellos y resolviendo como conclusión aprobar cuatro de estos artículos y declarando que no entraba a la discusión y consecuentemente permanecía intacto el sexto constitucional del Artículo 20.

El artículo 16 y 19 constitucional lo que proponían en las reformas era adecuar requisitos para efecto de que las órdenes de aprehensión que hoy deben de dictar los jueces, así como los autos de formal prisión, contaran con los elementos que pudieran permitirles a estas instancias el combate a la impunidad,

Debemos recordar que debido a una reforma que se hizo en 1993, se cambió toda la tradición jurídica en nuestra Constitución, al cambiar e incorporar una serie de conceptos que establecieron de manera rígida una situación en donde se impedía que las órdenes de aprehensión, que los autos de formal prisión se dictaran en la forma en que se habían hecho con elementos que daban como resultado un combate a la delincuencia y un combate a la impunidad,

De 1993 a la fecha, hemos ido observando, y esto ha constituido uno de los principales obstáculos para la procuración e impartición de justicia, que los requisitos que señalaban estas reformas constituían una interrupción al trabajo de la procuración y de la impartición de justicia. Por eso es que la Cámara de Senadores aprobó introducir una reforma que realmente nos regresa al concepto que nosotros veníamos trabajando desde el punto de vista legal, que es el concepto del cuerpo del delito que en 1993 se cambió por aquél que en este momento está vigente, que se refiere a los elementos del tipo penal.



Esta reforma surge pues como un reclamo social que va a permitir agilizar y eficientar los instrumentos de impartición y procuración de justicia. Pero además, se introduce en el artículo 22 constitucional, una reforma que por vez primera permitirá al Estado aplicar los recursos que son producto de la delincuencia organizada, para que queden en poder de las instituciones y podamos nosotros seguir combatiendo la lucha que hemos librado todos los sectores de la sociedad y en donde están comprometidos todos los partidos.

El artículo 22 constitucional establece esta aplicación con una serie de condiciones y limitaciones en las que de ninguna forma se incurre en violaciones hacia derechos de tercero.

Estos tres artículos son completados con una reforma que se introduce al artículo 123 constitucional en su apartado b, en la fracción decimotercera en la que se hacen dos tipos de reformas: por una parte se precisa lo que hoy se llaman cuerpos de seguridad. La primera parte de la fracción XIII del artículo 123, señala o mejor dicho señala, porque el texto está vigente, que no tendrán, o no se les aplicará el mismo régimen laboral del Apartado 3, ni del Apartado A, a los marinos, a los militares, a los miembros del servicio consular, del servicio exterior y a los cuerpos de seguridad .

Lo que ha hecho la reforma es, en vez de señalar el término que pudiera prestarse a interpretaciones ambiguas de cuerpos de seguridad, precisa y desdobra este concepto en dos menciones muy particulares y señala: que en vez de decir cuerpos de seguridad se refiere a los agentes del Ministerio Público y a los miembros de las instituciones policiales. Pero este precepto en ninguna forma cambia ni el sentido ni el alcance que tenía ya y que tiene el Artículo 123 en su fracción XIII del Apartado B, que consiste en que a este grupo de servidores públicos que son los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y miembros de las instituciones policiales de excluirlos de todo el régimen del Apartado B y del Apartado A.

Esta es una afirmación que ya está en la Constitución. La reforma no introduce ningún cambio. Serán leyes especiales las que regulen las relaciones de estos servidores públicos. Así está el precepto y no hay ninguna reforma, salvo la que se refiere a seguridad pública por agentes del Ministerio Público e instituciones policiales,

Pero en esta propuesta también se presenta un párrafo, que vendría a ser el tercer párrafo de esta fracción 13, y que se refiere sustancialmente a que los miembros sólo de las instituciones policiales; excluye incluso a los militares, marinos, al personal del servicio exterior y a los agentes del Ministerio Público, a los que se refiere esta fracción, sino que únicamente se refiere a los miembros de las instituciones policiales que, en el caso de que sean removidos, no tendrán derecho a la reinstalación.



Y éste es el precepto que responde de manera más confiable y de manera más fiel a lo que ha sido un reclamo ciudadano. Hoy la ciudadanía nos señala que la desconfianza y la incertidumbre no solamente los agravia a ellos, sino llega a sus hogares porque no cuenta con instituciones a las que pueda confiar su patrimonio, sus vidas, sus intereses; porque sabe que, dentro de las instituciones y las estadísticas desafortunadamente Así nos lo demuestra las instituciones policiales hoy se ven también sumergidas a una corrupción interna, que es el primer obstáculo y la primera limitación que tenemos para combatir no solamente a la delincuencia común, sino particularmente a la delincuencia organizada, que es la que propicia, cobija e impulsa la corrupción que se da en las instituciones policiales .

Por eso es que desde el propio texto constitucional, y respondiendo a un reclamo social, siendo fiel a esa sensible demanda de los ciudadanos que solicitan no solamente que tengamos un marco jurídico completo, sino que quienes combaten a la impunidad y a la delincuencia gocen de la confianza, de la certidumbre, de la credibilidad que la propia ciudadanía les está demandando .

Con la reforma al 123 estaremos asegurando y podremos iniciar un camino sin retorno para transitar a depurar y a sanear realmente a las instituciones policiales .

Hoy ésta es la demanda, la pregunta que nos está demandando la sociedad. Y hoy los diputados, los legisladores, como ya lo hicieron en el Senado, debemos dar la respuesta en el sentido afirmativo para poder, la esperanza que durante más de 10 meses ha ceñido y a centrado la sociedad en estas reformas, pueda tener la debida respuesta.

Por eso es que no consideramos que sea procedente la moción que hoy se ha presentado. Hemos tenido ya, además, 10 meses de discusión.

Se argumenta en la moción que acaba de presentarse que el modificarse el Artículo 123 constituye una excepción a la reglamentación de todo este precepto.

Sobre este particular quiero hacer mención que los servidores públicos a los que se refiere este precepto ya están en un régimen de excepción; la propia fracción del Artículo 13 señala que estos servidores públicos no se sujetan a todo el régimen laboral que establece el Apartado A y el Apartado B, sino que sus relaciones se regulan por leyes especiales. Es pues la propia Constitución la que ya estableció un régimen de excepción. No es que ésta se derive de las reformas que se proponen.



Señalan también que este régimen de excepción abriría una aplicación desigual y que, en consecuencia, se estarían conculcando o violando las garantías de estos servidores públicos. Este argumento tampoco es sostenible, porque es el propio texto constitucional el que señala, y así lo establece en su Artículo 10., que es la propia Constitución la que establece las garantías y sus limitaciones.

Suponiendo, sin conceder, que hubiese un régimen laboral que efectivamente pudiera a los servidores públicos, a los que se refiere la fracción XIII garantizarles todos los privilegios y las condiciones laborales que a los demás trabajadores, suponiendo que así fuera, aún con la reforma, con esta reforma, se estaría estableciendo una limitación que se hace en función de garantizar un bien jurídico mayor como es la integración, armonía, orden y sobre todo la paz que desea vivir la sociedad en estos momentos.

Se ha comentado también, como tercer argumento, que este dictamen no está suficientemente discutido y que debió de haberse incorporado como Comisión de Dictamen a la Comisión de Trabajo. Si bien es cierto que la organización de los servidores públicos de las instituciones policiales se encuentra dentro del Apartado "B" del 123, también lo es, como lo he repetido aquí en innumerables ocasiones, que ese apartado los excluye de todo el régimen laboral para regularlos bajo unas condiciones especiales. Por tanto, de ninguna forma estos servidores públicos se encuentran sometidos a ese mismo régimen laboral y, en consecuencia, tratándose de un tema como son la seguridad pública el turno que hizo no solamente en esta Cámara sino en nuestra Colegisladora, el que se hizo a las Comisiones de Justicia y a las Comisiones de Gobernación y de Estudios Constitucionales en el caso de la Cámara de Senadores, es un turno que se encuentra correctamente establecido en nuestra reglamentación y que obedece a la competencia de las materias que se están examinando.

Por esta razón solicito a usted, ciudadana Presidenta, que en los términos del artículo 110 y una vez que quien ha propuesto la Moción Suspensiva ha hecho uso de la palabra y como lo establece el propio artículo del Reglamento se ha escuchado a otro orador impugnándola, someta usted al pleno la consideración que se ha planteado, la cual consideramos que debe desecharse por las razones que aquí hemos expuesto.

Muchas gracias.

[Aplausos]

LA C. PRESIDENTA DIPUTADA MARIA DEL SOCORRO AUBRY OROZCO [PRD]: Gracias, ciudadano Diputado.



Esta Presidencia, conforme lo establece el artículo 110 del Reglamento Interior para el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, pide a la Secretaría consulte a la Asamblea en votación nominal si se toma en consideración inmediatamente para su discusión la Moción Suspensiva.

Se pide a la Secretaría se abra el sistema electrónico para proceder a la votación.

EL C. SECRETARIO DIPUTADO CARLOS CAMACHO SALAZAR [PAN]: Se ruega a la Oficialía Mayor haga los avisos a que se refiere el artículo 161 del Reglamento Interior.

Actívese el sistema electrónico para tomar la votación si se acepta o se desecha la moción suspensiva.

EL C. DIPUTADO FELIPE DE JESUS PRECIADO CORONADO [PAN. Desde su Curul . Sin micrófono]: ¡ Moción !

LA C. PRESIDENTA DIPUTADA MARIA DEL SOCORRO AUBRY OROZCO [PRD]: Pero estamos en votación ciudadano Diputado.

EL C. DIPUTADO FELIPE DE JESUS PRECIADO CORONADO [PAN. Desde su Curul. Sin micrófono]: Es en relación con la mecánica de la misma. Con cinco minutos es suficiente.

LA C. PRESIDENTA DIPUTADA MARIA DEL SOCORRO AUBRY OROZCO [PRD]: Estamos en votación .

[VOTACION ELECTRONICA]

EL C. SECRETARIO DIPUTADO CARLOS CAMACHO SALAZAR [PAN]: Ciérrase el sistema de votación electrónica.

Se emitieron 120 votos en pro, 308 votos en contra y 8 abstenciones.

Desechada, señora Presidenta.



LA C. PRESIDENTA DIPUTADA MARIA DEL SOCORRO AUBRY OROZCO [PRD]: Se desecha la moción suspensiva por 308 votos en contra.

[Aplausos]

Está a discusión en lo general el proyecto de decreto que reforma los artículos 16, 19, 22 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para fijar la posición de sus respectivas bancadas se han registrado los siguientes Diputados oradores:

Por el Partido Verde Ecologista, la Diputada Verónica Velasco Rodríguez.

Por el Partido del Trabajo, el Diputado Ricardo Cantú Garza.

Por el Partido Acción Nacional, el Diputado Francisco Javier Reynoso Nuño.

Por el Partido de la Revolución Democrática, la Diputada Lenia Bates Guadarrama.

Por el Partido Revolucionario Institucional, el Diputado Jorge Canedo Vargas .

Esta Presidencia hace del conocimiento de la Asamblea que se encuentran a las puertas de este recinto parlamentario un grupo de jubilados, pertenecientes al Movimiento Unificado de Jubilados y Pensionados.

Se pide a la Comisión formada por el Presidente de Programación y Presupuesto, Ricardo García Sáinz; al Presidente de la Comisión de Seguridad Social, Gonzalo Rojas Arreola y a la Presidenta de la Comisión de Gestoría y Quejas, la Diputada Bertha Hernández Rodríguez, reciban oficialmente a este grupo de jubilados y pensionados.

Tiene la palabra, y hasta por 15 minutos, la Diputada Verónica Velasco Rodríguez, del Partido Verde Ecologista de México.



LA C. DIP. VERONICA VELASCO RODRIGUEZ (PVEM): Con su venia, señora Presidenta.

Compañeras y compañeros Diputados: El problema de inseguridad en nuestro país ha ido aumentando gradualmente en fechas recientes hasta parecer un fenómeno incontrolable. Muchas acciones se han adoptado por diversas autoridades, con el fin de frenar los efectos negativos que se producen en la sociedad, pero hasta ahora prevalece la regla de la impunidad.

Para evitar que esto siga pasando, el gobierno en sus diversas dimensiones debe consolidar una serie de reformas constitucionales, legales, de planes y de programas, para que los cuerpos de policía, ministerios públicos y jueces, puedan enfrentar con firmeza el problema que todos padecemos y del que nadie está a salvo: la inseguridad pública.

El año pasado el Presidente de la República envió a la Cámara de Senadores una iniciativa de reformas a diversos preceptos constitucionales que tiende a erradicar los obstáculos que la misma Constitución General establece en alguno de éstos, reformas implementadas en 1993 y que más que un adelanto en el combate a la delincuencia han significado un impedimento para combatirla.

Corresponde ahora a nosotros los legisladores enmendar el camino errado y sumarnos a los esfuerzos en los que participan el Ejecutivo Federal, la Cámara Colegisladora y los diversos grupos que con las opiniones y soluciones que han vertido, tratan de alguna manera de contribuir a solucionar el problema.

El Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, al igual que los demás grupos parlamentarios que integran esta Cámara de Diputados, participa de manera interesada y activa en el proceso de reformas legales y constitucionales que tiendan a solucionar la problemática derivada de la inseguridad pública y jurídica que hoy vivimos todos los mexicanos.

La reforma propuesta al artículo 16 constitucional tiene por objeto el que las autoridades responsables de integrar las averiguaciones previas, puedan hacerlo acreditando, previa denuncia o querrela, la existencia de un hecho determinado, sancionando cuando menos con pena privativa de libertad, la probable responsabilidad del indicado y los datos que acrediten el cuerpo del delito, dejando atrás el requisito de la acreditación de los elementos del tipo penal, para que así el juez con posterioridad pueda dictar la orden de aprehensión respectiva.



Hasta ahora, con el precepto vigente se dificulta a los ministerios públicos la integración a las averiguaciones previas y al juez a dictar la orden de aprehensión, por lo que esta deficiencia constitucional va en detrimento de la agilidad procesal que ahora más que nunca debe prevalecer en materia penal, pues los inculpados se evaden de la responsabilidad ante la sociedad, por la imposibilidad de dictarse a tiempo las órdenes de aprehensión .

Acudir al criterio de los elementos del tipo más que al cuerpo del delito, para que el juez dicte la orden de aprehensión, hace que se les dificulte a los ministerios públicos acreditar estos extremos, en tanto que pareciera que a estos se les impone la carga de acreditar plenamente la responsabilidad del indicado en una etapa del procedimiento no adecuada para ello, cuando esto si bien es también su responsabilidad, sucede durante el procedimiento seguido en contra del reo.

La reforma al artículo 19 va en el mismo tenor, pues también en este precepto actualmente en vigor, se exige que se acrediten los elementos del tipo penal del delito en congruencia con el Artículo 16, para dictar el auto de formal prisión. La reforma constitucional planteada y enriquecida por la Cámara Colegisladora, propone introducir requisitos específicos que el juez deberá tomar en cuenta para dictar ese auto y que no pueden basarse en la acreditación de los elementos del tipo, precisamente por las razones antes aducidas. Por ello, los elementos que ahora se introducen para que el juez al valorarlos dicte el citado auto de formal prisión, son: el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, aunados a los elementos que se desprenden de la averiguación previa y que se expresarán en el mismo.

Además de los obstáculos antes señalados, que tienen tanto los ministerios públicos como los jueces, para iniciar un juicio penal y que pretenden salvarse con las reformas propuestas y que ahora debatimos, hay otras dificultades que también deben superarse.

Los criminales que hoy detienen las actividades de nuestro México y que incluso han provocado que muchos mexicanos salgan de él, se enriquecen injustamente con el producto del esfuerzo de gente trabajadora, de gente productiva que contribuye con su construcción; esos bienes, además de enriquecer a los criminales, sirven para que estos puedan aplicarlos para cometer actos delictivos más complicados y con instrumentos mucho más sofisticados que dejan atrás a los elementos de seguridad pública.

Por ello, una forma de atacar esa tendencia delictiva, consiste en privar a los delincuentes de los bienes que han obtenido de manera ilícita y aplicarlos en beneficio de la colectividad; así, quien pretenda ganar, tiene mucho más que perder.



Finalmente, las condiciones laborales de las actuales instituciones policiacas representan también otro obstáculo para remover a los elementos que, sabida la deshonestidad que padecen, se escudan en derechos laborales adquiridos para hacer imposible su remoción.

Parecería absurdo permitir que los malos elementos de Seguridad, Ministerios Públicos y demás miembros de instituciones policiacas sigan ocupando un cargo no digno para ellos y que dentro de las corporaciones que se encargan de proporcionar seguridad a los ciudadanos, se valgan de los medios para cometer sus fechorías.

La Reforma pretende evitar que dichos elementos evadan su remoción para que ahora se rijan por sus propias leyes y crear un régimen legal de excepción para regular el trabajo de estos; sin embargo, en el Partido Verde Ecologista de México no estamos del todo convencidos de que tal régimen excepcional deba necesariamente trastocar el principio de no retroactividad de la ley, ya que bastaría con que la propia Constitución estableciera que los miembros de las corporaciones policiales puedan ser removidos en cualquier momento sin que tal remoción procediera medio de defensa alguno sin dejar atrás una reforma pendiente del Artículo 20 Constitucional para evitar la evasión de reos al procedimiento que se siga en contra de ellos y cuyo estudio debe resultar impostergable; el grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en esta Cámara se muestra a favor de las reformas constitucionales propuestas y considera que dichas reformas deben ser aprobadas para que en breve sean aplicadas por las autoridades.

Pero, además, consideramos que no sólo con reformas legales o a la Constitución puede solucionarse el problema, si realmente se tiene la voluntad de asumir un compromiso para erradicar uno de los graves males sociales que padecemos, entonces todas las autoridades deberán sumarse al esfuerzo del Legislativo para modificar sus programas, capacitar a los Ministerios Públicos y hacer conscientes a los Jueces de la responsabilidad que la sociedad deposita en sus decisiones.

En el combate a la delincuencia no podemos dar marcha atrás, en la medida en que todos aportemos nuestros esfuerzos para erradicar los males que aquejan a la sociedad dentro de los ámbitos de competencia correspondientes, seremos entonces capaces de salir avantes de los problemas para forjar una patria segura.

Nuestro objetivo prioritario hoy, es combatir la impunidad y la ineficiencia en los diversos sectores y con ello evitar que nuestro país sufra mayores daños. Estamos profundamente convencidos que en la medida en que cada grupo parlamentario contribuya al perfeccionamiento de las diversas iniciativas tendientes a erradicar el alto índice de criminalidad que hoy vivimos, podremos entonces lograr este objetivo.



Hacemos votos para que la Reforma Constitucional propuesta, aunada a las consideraciones vertidas por todos y cada uno de estos grupos, fructifique para bien de todos los mexicanos.

Muchas gracias.

LA C. PRESIDENTE: Gracias, ciudadana Diputada.

Tiene la palabra el ciudadano Diputado Ricardo Cantú Garza, del PARTIDO DEL Trabajo, hasta por quince minutos.

EL C. DIP. RICARDO CANTU GARZA: Con su venia diputada Presidenta. LA C. PRESIDENTA: Adelante ciudadano diputado.

EL C. DIP. RICARDO CANTU GARZA: Compañeras y compañeros diputados: El grupo parlamentario del Partido del Trabajo, acude a esta tribuna para fijar su posición acerca del dictamen de la minuta con proyecto de decreto que reforma los artículos 16, 19, 22 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos bajo las siguientes consideraciones:

Una de las obligaciones fundamentales del Estado Mexicano es proporcionar seguridad a todos los ciudadanos para que estos puedan desarrollar sus actividades en un marco de libertad que las leyes deben proporcionar; sin embargo, en la actualidad los mexicanos vivimos en un clima de latente inseguridad; las corporaciones policíacas encargadas de combatir a la delincuencia, han sido notoriamente desbordadas en su función por quienes hacen de la comisión de diferentes delitos su ocupación habitual, inclusive existen muchos casos de imbricación entre delincuencia y corporaciones encargadas de combatirlos.

En este caso, nos encontramos ante una verdadera delincuencia de Estado puesto que estas organizaciones aprovechan los medios puestos a su disposición para el combate a la delincuencia y los aprovechan en beneficio propio y de sus aviesos fines.

Por los diferentes medios de comunicación nos enteramos de esta simbiosis perniciosa al cuerpo social, resulta difícil establecer la frontera entre policías y delincuentes. En muchas ocasiones ambos son lo mismo.



Sin lugar a dudas, es obligación del Poder Legislativo Federal el proveer a la ciudadanía los instrumentos jurídicos que garanticen su seguridad, tanto personal, familiar como de sus bienes. Siendo el Estado titular del *jus puniendi*, sus diferentes órganos particularmente el Poder Legislativo como integrante del Constituyente Permanente, debe efectuar las adecuaciones jurídicas que se requieren al texto constitucional con el propósito de actualizar las normas primarias y que éstas cumplan la función de salvaguarda de la seguridad individual y colectiva.

No es deseable que exista divorcio entre norma jurídica y realidad social, es esta última la que nutre al legislador de la materia de trabajo para el cumplimiento de sus atribuciones; en caso de no ser así, nos encontraríamos ante un conjunto de normas jurídicas válidas pero notoriamente ineficientes por haber sido desbordadas por la realidad a la cual pretendían regular .

Nuestro texto constitucional establece en su artículo primero el que en los Estados Unidos Mexicanos todos los individuos gozarán de las garantías individuales que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece; en tal virtud hoy discutimos si votamos la minuta con decreto por la que se reforman diferentes artículos de nuestro texto constitucional.

Se trata de las reformas propuestas de proporcionar a las autoridades instrumentos jurídicos que les permitan combatir de manera eficaz a la delincuencia; sin embargo, el grupo parlamentario del Partido del Trabajo quiere destacar que no es nada más con la modificación de las leyes con las que se abatirá la delincuencia, sino que se requiere también de manera urgente un cambio en el modelo de política económica que permita generar condiciones de crecimiento económico para que haya una mayor oferta de empleo .

En el dictamen a discusión destaca la reforma al artículo 16 constitucional, que a diferencia de lo que se dispuso en el texto original de dicho artículo, consistente en que debían de existir datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado, en la reforma de septiembre de 1993, se estableció la figura de elementos del tipo *misma* que ha presentado graves problemas para los agentes del Ministerio Público en cuanto a su acreditamiento ante los titulares de los órganos jurisdiccionales, bien sea para el obsequio de órdenes de aprehensión o para dictar el auto de formal prisión toda vez que se deben acreditar fehacientemente los elementos objetivos, subjetivos y normativos, más aquellos requisitos que el Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte de Justicia y de los Tribunales Colegiados, han establecido en jurisprudencia.

En el grupo... (interrupción)...

LA C. PRESIDENTA: Permítame diputado orador.



Esta Presidencia respetuosamente hace un exhorto a los ciudadanos diputados que se encuentran de pie en los pasillos, pasen a ocupar sus asientos para darle el debido orden al desarrollo de esta sesión.

Puede usted continuar diputado.

EL C. DIP. RICARDO CANTU GARZA: Gracias.

Para el grupo parlamentario del Partido del Trabajo ha sido preocupación constante proveer a la ciudadanía de mejores instrumentos jurídicos que permitan un combate frontal a la delincuencia y el consecuente abatimiento de la impunidad. Sin embargo, queremos dejar en claro que las procuradurías de justicia en el ámbito de sus respectivas competencias deben establecer programas permanentes de capacitación a sus elementos con el fin de que no resulte pretexto en el combate a la delincuencia los rigurosos requisitos que la norma jurídica exige para tal efecto.

Por tanto, nos parece acertada la reforma propuesta al párrafo 2° del artículo 16, consistente en que para librarse orden de aprehensión debe existir datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado. La modificación propuesta de elementos del tipo a cuerpo del delito permitirá el que la autoridad cuente con mejores elementos que le permitan combatir a la delincuencia, ya que el cuerpo del delito se integra con el conjunto de los elementos contenidos en la descripción típica de la conducta que el legislador considera como antisocial, y su comprobación se efectúa cuando la conducta de un particular se subsume en la hipótesis normativa, al darse todos los elementos de comprobación del delito.

Resulta plausible la claridad en la que debe computarse el plazo en el que un indiciado pueda ser detenido, y que las 72 horas corren de momento a momento.

Ahora bien, si en términos del artículo 16 el juzgador libra orden de aprehensión cuando existen datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado, en este artículo 19 se establece que para dictar el auto de formal prisión, que es con el que inicia el proceso penal, se deben expresar por parte del juzgados los datos que arroje la averiguación previa, mismos que deben ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del indiciado.



Sobre este particular, resulta claro que el contenido y fines de la reforma propuesta a los Artículos 16 y 19 resultan coincidentes.

De igual forma, en el párrafo 2° de la reforma propuesta se establece la posibilidad para que a petición del indiciado pueda prorrogarse el plazo al que hace alusión el párrafo 1° en la forma que señala la ley. Todo esto para que el indiciado pueda proveer a su mejor defensa. Asimismo, se señala con claridad el que los responsables del establecimiento en el que se encuentra el indiciado, que dentro del plazo señalado de las 72 horas no reciba copia del auto de formal prisión o de la prórroga solicitada por el indiciado, deberá llamar la atención del juez, y si no recibe la constancia correspondiente pondrá al indiciado en libertad.

Parte medular de la reforma propuesta es la que se contiene en la adición de un párrafo tercero del artículo 22, corriéndose en su orden los párrafos existentes, que establecen que no se considerará confiscación la ampliación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono.

Básicamente esta propuesta pretende dotar a los órganos jurisdiccionales de la facultad para que se aplique a favor del Estado los bienes que se han asegurado con motivo de una investigación por delitos de delincuencia organizada, en términos de lo dispuesto por la ley de la materia, garantizándose el respeto de la garantía de audiencia a terceros y que se acredite plenamente el cuerpo del delito.

Se exige el que para ello el aseguramiento de los bienes el inculpado se ostente como poseedor, propietario, o se haya conducido como tal, con independencia de que éstos se hayan transferido a terceros, dejando a salvo los derechos de terceros que demuestren ser poseedores o adquirentes de buena fe.

Indudablemente en la actualidad quienes se dedican a la delincuencia organizada cuentan con inmensos recursos económicos que invierten en la adquisición de bienes inmuebles, inmuebles, con lo que pretenden blanquear primero y legalizar después los recursos económicos que obtienen con su ilícita actividad.

Sobre este particular, el grupo parlamentario del Partido del Trabajo, manifiesta que los fedatarios públicos, Así como los funcionarios bancarios, deben actuar escrupulosamente en las operaciones en las que participan para que se evite el que intervengan en operaciones ilícitas.

Compañeras y compañeros diputados: Resulta a todas luces claro el que se debe contar con mecanismos jurídicos que permitan combatir adecuadamente la delincuencia. Como legisladores



ésa es nuestra función. Pero también es claro que los integrantes del Poder Ejecutivo y del Judicial, deben redoblar esfuerzos en este sentido.

No es válido el argumento de que las leyes son obsoletas. Las procuradurías deben eficientar su labor y los órganos jurisdiccionales aplicar la ley a los casos concretos, a partir de los elementos de convicción que el Ministerio Público aporte.

Por las consideraciones antes expuestas en el grupo parlamentario del Partido del Trabajo, manifiesta su disposición de votar a favor en lo general del Artículo primero del dictamen a discusión en las reformas a los Artículos 16, 19 y 22, pero reservándonos para su discusión en lo particular lo referente a la reforma al Artículo 123, del Artículo primero del dictamen a discusión, con fundamento en lo dispuesto por el artículo XV, XVIII y XIX del Acuerdo Parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la H. Cámara de Diputados. Es cuento, diputada presidenta.

LA C . PRESIDENTA: Gracias, ciudadano diputado. Tiene el uso de la palabra el diputado Francisco Javier Reynoso Nuño, del Partido Acción Nacional, hasta por 15 minutos.

EL C. DIP. FRANCISCO JAVIER REYNOSO NUÑO: Con la venia de la presidencia. Muy buenas tardes, compañeros diputados. El interés nacional es preeminente: todos los intereses parciales derivan de él o en él concurren. No pueden subsistir ni perfeccionarse los valores humanos si se agota o decae la colectividad, ni ésta puede vivir si se niegan los valores personales.

Cuanto vigorice la unidad nacional, acendre y fortalezca los valores tradicionales que dan forma y sentido a la nación y coordine y jerarquice justamente los intereses parciales en el interés nacional, deben de tener el apoyo pleno del a colectividad y de sus órganos, cuando conspire a romper esa unidad o a deformar su carácter, a desquiciar esos intereses, a de ser rechazado y combatido por todos.

Hoy es un día relevante para esta LVII Legislatura, luego de lograr varios consensos que modificaron sustancialmente la insuficiente y defectuosa iniciativa presidencial de reformas constitucionales a los artículos 16, 19, 22 y 123 de nuestra Carta Magna.

Estas reformas forman parte de la nueva estructura constitucional que el pueblo de México exige en esta materia para lograr de esa manera para lograr de esa manera eficaz una mejor procuración y administración de justicia a todo lo largo de nuestra geografía mexicana.



Es muy cierto que estamos ante el reto de preservar la paz, la tranquilidad y seguridad de los habitantes de la República.

Eso nos obliga a actualizarnos como legisladores, a perfeccionar la ley en las decisiones y acciones con que todo gobierno cuenta para actuar, obligándonos a reformar nuestra Constitución, cuando es el caso, para combatir, como autoridad que somos, al delito en todos sus extremos, cuidando desde luego el respeto a los derechos humanos, característica fundamental de una verdadera política criminológica dentro del ámbito legislativo.

El éxito en el combate de la delincuencia, depende de la capacidad de respuesta que tengan las instituciones públicas y la sociedad frente a los nuevos desafíos que el crimen organizado impone día con día.

La sociedad nunca encontrará soluciones definitivas porque siempre surgirán nuevos retos y las normas que emitamos tienen que ser confrontadas de manera inmediata con la realidad que hoy prevalece.

Respecto de las reformas que hoy comentamos, considero oportuno manifestar que nunca estuvimos de acuerdo como grupo parlamentario con la pretensión original del Ejecutivo federal en su idea de hacer prevalecer los denominados juicios en ausencia, ya que de aceptarlo se hubiera provocado una terrible violación a los derechos humanos, y se eliminó del dictamen esta parte.

La sociedad de México nos exige que legislemos creando instrumentos legales para abatir la terrible ola de violencia, como también nos exige mejores cuerpos policiacos buscando para estos últimos puntos importantes que son: la profesionalización, modernización, moralización y la depuración de los malos elementos.

La profesionalización que buscamos en la reforma del artículo 123, significa la definición de nuevos y mejores profesionales de los cuerpos policiacos, de acuerdo a mejores perfiles establecidos en la ley; significa también la convocatoria a todos los jóvenes de ambos sexos que quieran concursar,

También significa capacitación inicial permanente y especializada según la misión de cada corporación. Profesionalización significa contratar a los mejores elementos con condiciones de trabajo digno, incluyendo superiores remuneración.



Profesionalización implica establecer un servicio civil de carrera policíaca, fijando las bases en la propia ley secundaria, es también establecer estímulos y recompensas a quienes se destaquen en el cumplimiento de su deber. Por supuesto que la profesionalización que México necesita, exige de sus cuerpos policíacos practicar una batería de pruebas a los aspirantes para que sólo los más aptos sanos puedan ingresar.

Esto deberá establecerse en las leyes federales y estatales de las propias corporaciones policíacas, y lo que aprobamos en la reforma al artículo 123, es precisamente que si los actuales o futuros elementos no reúnen el perfil para permanecer en la corporación que haya sido prevista en la Ley, entonces puedan ser removidos para dar paso a la policía profesional moderna, con alto sentido de su misión y comprometida con la mística que le corresponda, señalada en la propia ley.

Asimismo la sociedad nos exige una científica y eficaz persecución de la delincuencia que día a día nos azota, trayendo como resultado que la seguridad pública quede en tela de duda. El interés de la nación señores diputados está dañado, por eso el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional ve como un avance los cambios constitucionales que hoy esta LVII Legislatura está considerando,

En la construcción de los consensos por parte del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en esta Cámara de Diputados, es de merecer destacar que una vez enviada la iniciativa presidencial a la Cámara de Senadores, diputados en nuestro grupo, nos dimos a la tarea de realizar mesas de trabajos con los señores senadores, donde se realizaron las aportaciones siguientes:

Respecto del artículo 16 de nuestra Constitución Política Federal, la iniciativa presidencial establecía en su último párrafo que no podría librarse orden de aprehensión sino por la autoridad competente y sin que proceda denuncia o querrela de un hecho determinado que la ley señala como delito, sancionando cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acredite la probable existencia de los elementos objetivos del tipo penal del delito de que se trate y la probable responsabilidad del indiciado.

Los diputados del Partido Acción Nacional, en su análisis consideramos que a fin de evitar la conculcación de los derechos humanos de los mexicanos, era importante que se precisara lo relativo a los requisitos de orden de aprehensión bajo la óptica constitucional; así pues existe un cambio en cuanto a que dicho Artículo 16 quede en el dictamen como sigue:



" No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado. "

Asimismo es importante establecer que el Artículo 19 de nuestra Constitución y cuya iniciativa presidencial señalaba:

" Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del término de 72 horas a partir de que el indiciado sea puesto a disposición, sin que se justifique con auto de formal prisión y siempre que de los actuados aparezcan datos suficientes que acrediten la plena existencia de los elementos subjetivos y la probable existencia de los demás elementos del tipo penal, del delito que impute al indiciado y haga probable su responsabilidad. Este término podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado en la forma que señala la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal.

La autoridad en donde se encuentre internado el indiciado que dentro del término antes señalado no reciba copia autorizada del autor de formal prisión o de aceptación de la solicitud de prórroga, deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular; en ese acto mismo de concluir el término, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad. "

Como aportación del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, se planteó en el dictamen la siguiente redacción que fue consensada tanto con los señores senadores como con los demás grupos parlamentarios de esta Cámara de Diputados:

" Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de 72 horas a partir de que el indiciado sea puesto a disposición, sin que se justifique con un auto de formal prisión en el que se expresarán el delito de que se impute al acusado, el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, Así como los datos que arroje la averiguación previa, los que deberán ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del indiciado. Este plazo podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado en la forma que señale la ley, la prolongación de la detención en su perjuicio, será sancionada por la ley penal.

La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de formal prisión o de la solicitud de prórroga, deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de



concluir el plazo, y si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad. "

La anterior redacción obedece a que esta modificación constitucional resulta importante cuidar de que todo auto de formal prisión debería expresarse al acusado el delito cometido, el lugar, tiempo y circunstancia de ejecución, Así como los datos que arroje la averiguación previa, con objeto de comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del enjuiciado.

Asimismo se hizo más claro y preciso el segundo párrafo del Artículo 19 constitucional, de manera que su redacción dé lugar en principio mayor precisión tanto para el juzgador como para el propio indiciado en este total tema que establece el Artículo 19 constitucional.

También es importante resaltar la iniciativa que modifica al Artículo 22 que dice:

"La autoridad judicial podrá resolver que se apliquen a favor del Estado los bienes que sean instrumento, objeto o producto de aquellos delitos graves o previstos, como la delincuencia, que señale la ley cuando exista resolución que ponga fin al proceso penal, en la que no hubiere un pronunciamiento sobre dichos bienes, se encuentre acreditada en autos la existencia de los elementos objetivos del tipo penal y se trate de bienes sobre los que el inculpado fuera poseedor, propietario o se conduzca como tal, independientemente de que hubieran sido transferidos a terceros, salvo que éstos acrediten que son poseedores o adquirentes de buena fe. "

En esta parte el grupo de diputados del Partido Acción Nacional, propusimos a la Cámara de origen y fue aceptada, una modificación que hoy se presenta en el dictamen y se consiste en encuadrar un respeto absoluto a la garantía de audiencia y al acreditamiento pleno del cuerpo del delito y que derive obviamente de la delincuencia organizada, lo cual dice: " No se considerará confiscación la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, la autoridad judicial resolverá que se apliquen a favor del Estado, los bienes que hayan sido asegurados con motivo de una investigación o proceso que se sigan por delitos de delincuencia organizada, cuando se pongan así dicha investigación proceso, sin que un pronunciamiento sobre los bienes asegurados, la resolución judicial se dictará, previo procedimiento en el que se otorgue audiencias a terceros, y se acredite plenamente el cuerpo del delito previsto por la ley como de la delincuencia organizada, siempre y cuando se trate de bienes, respecto de los cuales el inculpado a la investigación o procesos citados, haya sido poseedor, propietario o se haya conducido como tal, independientemente de que hubiera sido transferido a terceros, salvo que éstos acrediten que sus poseedores o adquirentes sean de buena fe".



Esta visión propuesta a las respectivas Comisiones del Senado por nosotros fue para dar fundamento constitucional a la Ley de Bienes Asegurados, que más adelante discutiremos en esta Cámara.

Por último, respecto de la reforma del Artículo 123, es importante señalar que el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en esta Cámara de Diputados, consideró que si los elementos de seguridad pública son removidos de su cargo, por no cumplir con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen, para permanecer en dichas instituciones, procede la indemnización,

Si los agentes policiacos si cumplen con los requisitos legales, entonces si proceden los medios de defensa para lograr su reinstalación, de otra manera no se puede entender.

Es muy importante no confundir lo que hoy se reforma en el Artículo 123 de nuestra Carga Magna, en virtud de que se trata de modificaciones que van en beneficio del interés publico como la seguridad, porque su objetivo es, como ya precisamos anteriormente, la profesionalización de los cuerpos policiacos.

Bajo esta nueva óptica será necesario crear la ley secundaria, derivada de esta reforma constitucional, que permita en primer lugar crear el nuevo perfil del policía que México requiere. Esa ley que posteriormente deberá legislarse por nosotros mismos y que nacerá de esta reforma constitucional, permitirá a los tres órganos de gobierno hacer cambios de inicios estructurales sobre el perfil del nuevo policía que México reclama y necesita.

Hoy tenemos la terrible experiencia, señores diputados, de que los malos elementos policiacos se recontractan, se encuentran activos dentro del crimen organizado, y así entre ellos encontramos: secuestradores o dedicados al narcotráfico, y ello obliga a que nuestro estado de derecho se preserve con reforma constitucionales y leyes secundarias, que abatan este grave mal.

Esta LVII Legislatura y el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, aportan su voluntad y su voto, para aliviar en parte uno de los temas en que más ha sufrido nuestra patria: el tema de seguridad pública. Y así apoyaremos y propondremos otras modificaciones a la ley, que tienda a dar seguridad jurídica al mexicano.

El Partido Acción Nacional, como tradicionalmente ha sido su historia dentro del parlamento mexicano, promoverá todo lo que sea necesario, para que el bien común sea una realidad y así logremos una patria ordenada, generosa y más digna para todos. Muchas gracias señores diputados.



LA C. PRESIDENTA: Gracias señor diputado. Saludamos y despedimos a la vez a 60 estudiantes de la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional, invitados por el diputado Enrique González Isunza.

LA C. PRESIDENTA: Tiene la palabra la ciudadana diputada Lenia Batres Guadarrama, del Partido de la Revolución Democrática hasta por 15 minutos.

LA DIP. LENIA VAZQUEZ GUADARRAMA: Compañeras y compañeros diputados:

Hace once meses el Presidente de la República envió al Senado una iniciativa que proponía modificar nuestra Constitución, según decía, para que la procuración de justicia de nuestro país pudiera responder de manera eficiente al combate a la delincuencia actual.

Su propuesta se centraba en facilitar el otorgamiento de autos de formal prisión y disminuir los requisitos para el dictado de órdenes de aprehensión. Al querer brindar a las autoridades judiciales todo tipo de facilidades para poder aprehender ciudadanos el Doctor Zedillo brindaba únicamente en esa eficiencia de la autoridad. Citaba como ejemplo que en 1997, del total de averiguaciones previas consignadas se otorgaron menos del 20% de órdenes de aprehensión,

No obstante su intento de eficientar la procuración de justicia, atribuía al Estado una libertad extrema para el castigo, con el riesgo de convertirla en un arma contra la sociedad, truncándose la eficiencia de la pena en terror penal, Este es el peligro que encierra un derecho penal concedido únicamente para se eficaz.

Como toda arma peligrosa, la pena debe someterse a un riguroso control. Un estado democrático ha de evitar que la pena se convierta en un fin en si mismo y al servicio de intereses no convenientes para la mayoría de los ciudadanos o que desconozca los Límites que debe respetar frente a toda minoría y todo individuo. El ejercicio de *jus punendi* (?) en un estado democrático no puede arrumbar las garantías propias del estado de derecho, esto es, las que giran en torno del principio de legalidad.

En 1993, como parte de la denominada Reforma Penal Integral del Presidente Carlos Salinas, la Constitución sufrió reformas en sus Artículos 16 y 19; se modificaron los requisitos exigidos para el dictado de la orden de aprehensión y el auto de formal prisión y con ello el marco legal del derecho penal cambió radicalmente.



Es cierto que a partir de entonces las exigencias planteadas por los Artículos 16 y 19 dificultan en grado superlativo la consignación del delito y del delincuente, obligan al representante social por una parte y al juez de la causa por la otra, a la realización del análisis tipológico propio de la sentencia definitiva, en un momento procesal decidido por la premura.

Es verdad que debe flexibilizarse los requisitos que se imponen al Ministerio Público consignador y al juez de la causa, con miras a no entorpecer la persecución del delito.

Es verdad también que deben adoptarse formulas de fácil cumplimiento para agilizar el libramiento de las órdenes de captura, pero no lo es menos que no se deben librar éstas con base en la mera sospecha, como lo propuso el Presidente Zedillo en su iniciativa al Senado.

Las reformas a la Constitución que él planteaba habrían generado una normatividad que permitiría el encubrimiento y la legalización de violaciones a los derechos humanos e incluso modificarían y cancelarían garantías constitucionales, como la libertad y la seguridad de las personas.

La justicia penal que buscaba el Presidente Zedillo que acreditaría no la existencia sino la probable existencia de los elementos objetivos del tipo penal para la consignación, era una justicia de aliento a la fabricación de delitos, a la reiterada y frecuente ineficiencia en la integración de las averiguaciones previas y al procesamiento de quienes no hubieren incurrido en la comisión de algún delito.

Este terrible el incremento de la delincuencia y de la delincuencia organizada, pero más terrible es no poder lograr el equilibrio entre la acción del Estado y el derecho a la libertad de los gobernados. Si bien nuestra ciudadanía vive en la angustia de ser víctima de la inseguridad pública, no menos angustia tiene de caer en manos de las acciones corruptas de los órganos de seguridad pública.

Nadie quiere que haya impunidad, pero tampoco queremos que se vulneren las garantías individuales del indiciado y de las víctimas. La iniciativa original de Zedillo rompía el sistema de derecho penal al establecer la posibilidad de seguir un proceso sin procesado. En una propuesta absurda de reforma al artículo 20, se suspendía el procedimiento penal cuando el presunto responsable se evadiera de la acción de la justicia. Con ello se incurría en una absoluta ausencia de técnica jurídica, que permitiría seguir el procedimiento sin que el procesado estuviese presente, con lo cual se violentarían sus garantías individuales, pues ni siquiera tendría derecho a defenderse con un abogado que lo asistiese.



Nuestra Constitución vigente establece que deberá oírse al acusado en defensa por sí o por persona de su confianza. El espíritu del legislador tuvo sin duda la intención de dejar en manos una lección sin cortapisas y de prohibir a las actividades que impidieran el libre nombramiento de esta existencia implica la vigilancia del abogado interviniente en los diversos actos procesales, verificando el cumplimiento de los términos, el diligenciamiento correcto de las incidencias y manifestando una atención constante hacia el curso del proceso.

Afortunadamente el Senado de la República desechó la reforma al artículo 20 constitucional.

Igualmente gracias a la presión ejercida por diversos sectores en foros de discusión, corrigió casi en su totalidad las propuestas presentadas inicialmente por el Presidente Ernesto Zedillo.

Del análisis de los preceptos constitucionales que ahora se proponen ante esta Cámara de Diputados, se desprende que para que se proceda a la captura y aseguramiento de una persona responsable del delito, se hacen necesarios ciertos requisitos que deben cumplirse para la captura y el aseguramiento del delincuente tales son los que establece el artículo 16 de la Constitución que a la letra dice: "... que los datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado y los que establece el artículo 19 de la Constitución, como que el delito que se impute al acusado, el lugar, tiempo y circunstancia de ejecución así como los datos que arroje la averiguación previa, son los que deberían ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del indiciado.

Otra propuesta de modificación es la relativa a la prórroga del término constitucional que puede hacerse a petición del indiciado. Cuestión que da la posibilidad de obtener elementos de descargo para los efectos de la libertad del indiciado, lo cual es un paso positivo aportado por esta reforma, dado que actualmente aparece consignado en el Artículo 161 del Código de Procedimientos Penales.

Esta adición a la Constitución que hoy se propone ante esta Cámara, tuvo grandes repercusiones pues algunos jueces no aceptaban la ampliación del término constitucional, aduciendo que el texto de nuestra Ley Fundamental no lo autorizaba, mientras otros argumentaban que tenía que respetarse el texto del Código Federal de Procedimientos Penales.

Con esta reforma queda clara la intención del legislador. Esta nueva redacción que ahora se presenta en el dictamen a discusión, salva la probable existencia de los elementos objetivos que proponía el doctor Zedillo, pero regresa al concepto del cuerpo del delito que mantenía nuestra Constitución de 1917 hasta antes de las reformas de 1993.



La Exposición de Motivos del dictamen del Senado define el cuerpo del delito como los elementos meramente objetivos y externos.

Ahora más que nunca el juzgador antes de dictar el mandamiento de captura del inculpado, debe hacer un análisis de las constancias que le fueron remitidas por el Ministerio Público, para poder determinar si es procedente decretar o negar el mandamiento de detención puesto que no debe dejarse el análisis para cuando se dicte el auto de formal prisión, si no tendrá que hacerse en el momento de la aprehensión misma.

Es pertinente señalar que la iniciativa tiene como una de las principales razones dar un ataque frontal a la delincuencia organizada en general, pero muy particularmente al crimen organizado.

Por ello es positiva la introducción a la reforma al artículo 22 constitucional, que pretende debilitar económicamente a las grandes mafias o asociaciones delictuosas, así como a los delincuentes en general. Razón por la cual consideramos que de aprobarse esta reforma, el gobierno y la sociedad contarán con un medio adicional para combatir el flagelo que representan para nuestro país los delincuentes y las organizaciones criminales a las que pertenecen.

Con las modificaciones mencionadas, introducidas por el Senado de la República, el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en esta Cámara, que es aceptable el dictamen a discusión en los términos que plantea a las reformas al artículo 16, al artículo 19 y al artículo 22 constitucional .

Sien embargo con base a lo establecido por el Artículo 56 de la Ley Orgánica del Congreso General, en este acto de toma de posición sobre el dictamen, el grupo parlamentario del PRD, se reserva el artículo 123, respecto del cual presentará un voto particular y nuestra posición en contra, argumentada en su momento,

Solicitamos a los diputados aquí presentes, nos manifestemos a favor de este dictamen en lo general, con la reserva planteada, como lo hará en su momento el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. Gracias.

(APLAUSOS)



LA C. PRESIDENTA: Tiene la palabra el Ciudadano Diputado Jorge Canedo Vargas, por el Partido Revolucionario Institucional, hasta por 15 minutos.

EL C. DIPUTADO JORGE CANEDO VARGAS: Con su permiso Diputada Presidenta.

Vengo aquí a esta tribuna para fijar la postura del Partido Revolucionario Institucional respecto de la iniciativa de decreto que reforma los Artículos 1 6, 1 9, 22 y 1 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Señoras diputadas, señores diputados: en mi partido estamos conscientes de que la iniciativa de decreto que hoy es sometida a nuestra consideración ha merecido la reflexión pública por varios meses.

La sociedad civil fue escuchada atenta y cuidadosamente, recibiendo aportaciones valiosas de académicos, de especialistas en derecho penal, de barras de abogados, de los procuradores de justicia tanto del orden federal como estatales y del Gobierno del Distrito Federal, funcionarios de la Secretaría de Gobernación, miembros de organismos de protección de los derechos humanos, funcionarios del Poder Judicial, entre otros, que contribuyeron a configurarla.

Asimismo, la Cámara de Senadores, como Cámara de origen, trabajo con las autoridades que deberán ejecutarla para recibir sus propuestas.

Del mismo modo, distintos diputados enviaron sus observaciones y correcciones. Han sido valoradas las dudas, cuestionamientos e inclusive críticas de diversas personas, principalmente miembros de esta 57 Legislatura de la Cámara de Diputados sobre las bondades públicas que pudiera tener el proyecto de decreto que hoy se discute.

La problemática relativa a la seguridad pública ha sensibilizado a la sociedad de tal modo que ha llegado hasta a la manifestación callejera y masiva, desbordada en las ciudades mas importantes del país.

La exigencia se volvió ineludible cuando, por la vía de los hechos, se advirtió que no se trataba de un problema que fuera producto de la incapacidad o de la negligencia de los aparatos de seguridad pública, sino de la complicidad y participación de los propios entes policiacos, hecho que ha puesto en el primer plano la discusión sobre los efectos de la corrupción, la impunidad y aun la participación



directa de quienes salvaguardan el orden social en la comisión de delitos de modo organizado y en la deficiente procuración e impartición de justicia,

A la luz de la legislación actual, las instancias procuradoras de justicia encuentran serios obstáculos para hacer frente a este fenómeno. Ciertos requisitos de la ley, pensados en su momento para enfrentar una delincuencia carente de la sofisticación que hoy despliega, limitan la actuación de la autoridad,

Esta situación se ha interpretado erróneamente como ineficacia y promoción a la impunidad. En este contexto es urgente generar las condiciones legales idóneas para facilitar la acción de la justicia en beneficio de la sociedad.

Debe revertirse la gran frustración de la población ante la creciente delincuencia y la poca efectividad para detener, procesar y castigar a los responsables.

Es tiempo de ofrecer seguridad jurídica a la ciudadanía y fortalecer a las instituciones encargadas de la administración e impartición de justicia por la vía de las reformas a nuestra ley suprema.

Las leyes no son la única medicina contra la delincuencia; sin embargo, es necesario que concurran a su solución todas las autoridades que tienen facultades en la materia, Así, en el ámbito legislativo debemos aportar lo necesario para dotar de un marco de actuación constitucional a la autoridad ejecutiva, en el que esté presente un régimen de responsabilidades pero también uno de reconocimiento y que ambos estén sustentados en una mejor preparación de quienes están encargados de procurar y administrar justicia.

La iniciativa presidencial de reformas a los artículos 16, 19, 22 y 123 enviada por la Colegisladora, pretende evitar que por tecnicismos legales los presuntos delincuentes invadan impunemente la acción de la justicia. En principio se adecuan los requisitos para obtener una orden de aprehensión y se posibilita la adjudicación a favor del Estado de los bienes que sean instrumento, objeto o producto de los delitos graves o de delincuencia organizada.

Los delincuentes, sus cómplices y beneficiados no deben, bajo ninguna circunstancia, gozar del producto de hechos ilícitos. Esta también es impunidad y representa una grave ofensa a la sociedad.



Además, se establecerán mecanismos para remover libremente a los miembros de las instituciones de seguridad pública, cuando no cumplan con los requisitos de la ley. No es, por supuesto, patente de corso para que se dé la arbitrariedad o la discrecionalidad fincadas en intereses personales o de grupo. Para nada. No veamos en esto "moros con tranchete"; ni se vulneran las conquistas laborales ni se sientan precedentes para posibilitar extrapolaciones inadmisibles o ilícitas.

Se ha generalizado, por el contrario y en nuestra realidad, la aparición de mafias policiacas protegidas y comandadas desde el interior del propio Estado. Mafias que han tenido el poder de la permanencia, como podría decirse de los miembros de la famosa hermandad y que básicamente está integrada con aquellos que han permanecido como altos funcionarios, jefes de agrupamiento o jefes de sector. Una mafia que ha sido capaz de sobre vivir al paso de las administraciones y que ha colocado también a sus hombres en la posición de máxima jerarquía en la policía preventiva.

Esta situación deja a los funcionarios honestos en desventaja para dismantelar a estos grupos, ya que ha propiciado que estos malos elementos abusen de un recurso tan noble como el juicio de garantías, para hacer prevalecer sus intereses particulares por sobre el interés de la nación, a fin de continuar aprovechando el cargo que ocupan para alentar la impunidad y la corrupción.

Es por ello que hoy, más que nunca, debe haber voluntad política para establecer un marco constitucional que permita, por una parte, cumplir con el objetivo de los sistemas de carrera de las instituciones de seguridad pública; y, por otra, contar con los mecanismos necesarios para remover libremente que no injustamente a aquellos servidores públicos que no cumplan con los requisitos de permanencia de las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en el cargo.

El asombro de las autoridades ante la explosiva proliferación del delito, resulta poco convincente después de trascender a los medios la noticia de que los jefes policiacos estaban involucrados directamente en los delitos que más golpean a la sociedad, como el caso de los secuestros, actualmente democratizados en tanto que afectan por igual a ricos y a pobres, precisamente por la intervención policiaca y por la actuación directa de ex policías fuera de control.

Los encargados de la seguridad pública han expresado abiertamente que el narcotráfico, como forma de delincuencia organizada, ha contaminado otras áreas y ven en ese fenómeno el origen de la otra delincuencia organizada. Sin embargo, nuestros delincuentes no parecen tan organizados, a menos de que deban su consistencia orgánica a otras estructuras que les inducen su contenido organizativo.



Lo verdaderamente significativo y realmente novedoso ha sido la profesionalización de la delincuencia, lo que ha generado violencia desproporcionada y en magnitud cualitativa y cuantitativa realmente sorprendente.

La delincuencia tradicionalmente clasista se ha democratizado, ahora ataca a todos sin distinción y también se ha globalizado internacionalizándose, a la vez que avanza tecnológicamente hasta penetrar las comunicaciones cibernéticas de las relaciones contemporáneas.

El modo artesanal, desordenado, sujeto a diversos niveles de corrupción se intenta remontar con la creación de un Consejo Nacional de Seguridad Pública, cuyo desarrollo ha de transformar radicalmente la profesión policiaca, a riesgo de mediatizarse y sucumbir a las presiones de los modernos delincuentes de hoy.

Se ha reconocido que las policías no tenían ni la vocación ni la preparación para hacerlo. Se ha reconocido que a los cuerpos policiacos ingresaban quienes reclamaban menores ingresos, sueldos entre 1,200 y 2,500 pesos, Así, sin preparación y con bajos salarios, los policías son fácil presa de la alta rentabilidad a la que ha llegado la nueva profesión de delincuente organizado, que ha contaminado de ambición por dinero fácil, lo mismo a policías de base que a funcionarios de alto nivel. El poder de la delincuencia tiene relación directa con su capacidad económica, es un círculo que debe romperse como premisa básica para la desintegración real de los grupos delictivos.

El Sistema de Seguridad Nacional pretende articular a las diversas policías, porque tenemos Policía Migratoria, Policía Fiscal, Policía de Caminos, Policía Judicial Federal, Policía Judicial Estatal, Policía Preventiva, Policía Auxiliar y, por si fuera poco, han proliferado las agencias de seguridad privada que multiplican funciones policiacas, creando una total confusión en la vida cotidiana del indefenso ciudadano común y corriente,

La privatización de la procuración de justicia o peor aún, la privatización de la justicia, es un virus que inoculado socialmente trae aparejadas consecuencias imprevisibles, porque la privatización de una función estatal no sólo desplaza al Estado de una de sus funciones básicas sino además corrompe, vía el mercado, la propia procuración e impartición de la justicia.

Es obligación del Estado garantizar la seguridad pública, por lo que la participación legal o ilegal de la justicia por propia mano crea un vacío de poder que contribuye de modo significativo a la inestabilidad social y quebranta el estado de derecho,



Las reformas legislativas relativas a la seguridad pública apenas empiezan y los resultados del ejercicio de las modificaciones legales aún habrán de ser evaluadas, pero estas simplificaciones y adecuaciones del texto legal son una intención, de lo que se trata es de convertirlas en armas legislativas contra la delincuencia y a favor de la paz y la tranquilidad sociales. Pero quienes serán responsables de su correcta y útil aplicación serán los Poderes Ejecutivo y Judicial; particularmente el Poder Judicial carga sobre sí la mayor parte de la responsabilidad operativa y al ser aprobada la legislación instrumental contra el delito, pasará a primer término la necesidad de una depuración profunda, una real reestructuración y reeducación de los miembros del Poder Judicial .

Nuestra responsabilidad es instrumental, la responsabilidad del Poder Judicial es operativa. Tenemos también la responsabilidad de contribuir a la transformación tanto de los poderes en sí como de la relación entre los Poderes de la Unión, No hay ley que garantice la inmunidad contra la corrupción, lo único que puede garantizar la superación suficiente de esta intromisión inmoral al gobierno, que mina las bases de la convivencia ciudadana, es la voluntad política de combatir al delito, la corrupción y la impunidad, además de la ordenada participación ciudadana que en colaboración con las autoridades deje sin oportunidad a la delincuencia, sin oportunidad para delinquir y sin oportunidad para corromper.

Muchas gracias.

LA C. PRESIDENTA: Gracias ciudadano diputado.

Se han registrado para hechos los siguientes diputados: Felipe Urbiola Ledesma, . . .

(Protestas de Diputados)

Diputada, es un primer turno para hechos.

El diputado Felipe Urbiola Ledesma, del Partido Acción Nacional; el diputado Bernardo Bátiz Vázquez, por el Partido de la Revolución Democrática y el diputado Gerardo Sánchez García, por el Partido Revolucionario Institucional .

EL C. DIP. JUAN MARCOS GUTIERREZ GONZALEZ (Desde la curul): ¡ Señora Presidenta, si me permite!

.

LA C. PRESIDENTA: ¿Con qué objeto ciudadano diputado?.



EL C. DIP. JUAN MARCOS GUTIERREZ GONZALEZ (Desde la curul):

Para hacer una moción.

EL C. DIP. AMERICO ALEJANDRO RAMIREZ RODRIGUEZ (Desde la curul): Diputada Presidenta, es para hacer una moción de procedimiento.

Le agradezco me haya concedido el uso de la palabra.

LA C. PRESIDENTA: No se la he concedido diputado.

(Risas en el salón)

Favor de activar el micrófono 132.

EL C. DIPUTADO JUAN MARCOS GUTIERREZ GONZALEZ (Desde su curul): Para una moción de procedimiento. Le agradezco me haya concedido el uso de la palabra.

LA C. PRESIDENTE: No se ha he concedido Diputado. Favor de activar el micrófono 132 por favor.

EL C. DIPUTADO JUAN MARCOS GUTIERREZ GONZALEZ (Desde su curul) : Gracias, muchas gracias, sólo para aclararle que se trata del procedimiento o aprobación de una Reforma Constitucional, no estamos en etapa ni en ronde de hechos, simplemente se trata de la intervención del siguiente Diputado que tenga usted en su lista y no de aclaración para hechos.

LA C. PRESIDENTE: Tenemos dos turnos de oradores para esta discusión; el primer turno y hasta por 5 minutos se han inscrito los Diputados que he mencionado, por el PAN Felipe Urbiola Ledezma; por el PRD, Bernardo Bátiz Vázquez; y por el PRI Gerardo Sánchez García.

¿Con qué objeto Diputado Ocegüera?. Micrófono para el diputado Ocegüera por favor,



EL C. DIPUTADO RAFAEL OCEGUERA RAMOS (Desde su curul); Para hacer señora Presidenta una moción de procedimiento, si usted me lo permite .

LA C. PRESIDENTE: Adelante ciudadano Diputado.

EL C. DIPUTADO RAFAEL OCEGUERA RAMOS (desde su curul) :Mi grupo parlamentario señora Presidenta, quiere proponerle que en los términos previstos en el Reglamento en materia de las discusiones, usted proceda a recoger la votación en lo general de los compañeros diputados y toda vez hecha la reservación de algún artículo del proyecto de Decreto en lo particular. usted desarrolle la etapa de discusión por parte de los oradores que tengan a bien inscribirse.

LA C. PRESIDENTE: Diputado Ocegüera, de acuerdo al Acuerdo Parlamentario, cada grupo parlamentario tiene hasta 20 minutos en la discusión en lo general, estamos en esa fase. Entonces hay apuntados en este turno, hasta por 5 minutos, hasta de su propio partido también, tres oradores.

Damos la palabra al diputado del PAN, Felipe Urbiola Ledezma.

¿ Diputado Ocegüera, con qué objeto?

EL C. DIPUTADO RAFAEL OCEGUERA (Desde su curul) : Para hacer una moción señora Presidente, si me lo permite,

LA C. PRESIDENTE: Adelante ciudadano Diputado.

EL C. DIPUTADO RAFAEL OCEGUERA (Desde su curul) : En los términos del Reglamento que regula la discusión de proyecto de dictámenes, como es el caso, queda perfectamente establecido que toda vez discutido en lo general el proyecto, se debe proceder de inmediato a su votación . Señora Presidenta, la petición de mi grupo es en el orden de que usted someta a votación este asunto y en todo caso por una cortesía para los oradores que se registraron, usted de acuerdo con su facultad puede ordenarle a la Secretaría si considera este asunto suficientemente discutido en lo general y en consecuencia proceder a recoger la votación.



LA C. PRESIDENTE: Tiene la palabra el diputado Américo Ramírez.

EL C. DIPUTADO AMERICO RAMIREZ (Desde su curul) : Muchas gracias diputada Presidente, es para enmendar la propuesta que hace el diputado Ocegüera, dado que antes de poner a discusión en lo particular el dictamen, es necesario que se ponga a discusión en lo general . Yo le ruego tomar en cuenta que se dio lectura al Dictamen, el siguiente trámite fue que cada uno de los grupos parlamentarios fijara su posición respecto del Dictamen, pero no se ha puesto a discusión ni en lo general ni en lo particular; consecuentemente le ruego a usted poner el Dictamen a discusión en lo general y en lo particular, procediendo de conformidad con lo dispuesto por los Artículos 95 a 99 del Reglamento que rige los trabajos de este órgano legislativo.

Muchas gracias.

LA C. PRESIDENTE: Estamos precisamente en la discusión en lo general, ciudadano Diputado, estamos en éso; entonces yo le pido a la Secretaría para normar la discusión, en lo general, ciudadano diputado. Estamos en eso, entonces yo le pido a la Secretaría, para normar la discusión, dé lectura al artículo 16 del Acuerdo Parlamentario relativo a las sesiones, integración del orden del día, a los debates y las votaciones de la Cámara de Diputados.

El artículo 16 del Acuerdo Parlamentario, le pedimos a la Secretaría, por favor .

EL C. PROSECRETARIO, DIP. TEOFILO MANUEL GARCIA CORPUS: Artículo 16. Las discusiones en lo general, de dictámenes de ley o decreto, se desarrollarán de la manera siguiente:

- a). Cada grupo parlamentario dispondrá de 15 minutos para una intervención; y,
- b). Se abrirán hasta dos turno de cuatro oradores en pro y cuatro en contra, quienes dispondrán de 10 minutos cada uno.

Los diputados y diputadas que no pertenezcan a ningún grupo parlamentario acordarán con uno de los grupos parlamentarios su participación en el debate general, señalado en el inciso a) y podrán inscribirse directamente en el señalado en el inciso b).



Las intervenciones de los grupos parlamentarios se realizarán en orden creciente en razón al número de diputados y diputadas que los conforman.

Al concluir el primer turno a que se refiere el inciso b), el Presidente podrá consultar a la Cámara si el asunto se considera suficientemente discutido, pero en todo caso, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política podrá decidir que se efectúe el segundo turno.

Tratándose de dictámenes relativos a reformas constitucionales, el tiempo para las discusiones en lo general, que corresponda a cada grupo parlamentarios será de 20 minutos, asimismo para la discusión en contra y en pro; los oradores dispondrán de 15 minutos.

LA C. PRESIDENTA: La. . . un momento diputado Ocegüera. El diputado Felipe Urbiola Ledesma nos ha pedido también... nos ha solicitado el uso de la palabra. Adelante diputado, micrófono para el diputado.

EL C. DIP. FELIPE URBIOLA LEDESMA: (DESDE LA CURUL) Para una moción, señora Presidenta.

No nos registramos los oradores para discusión en lo general; en lo general todos los partidos han coincidido, no hay discusión en realidad. En consecuencia no hay oradores en pro ni oradores en contra, nosotros nos registramos en función de la reserva que hace la compañera Lenia Batres y respecto del artículo 123 y estamos apuntados para la discusión en lo particular una vez que entremos al artículo 123.

En consecuencia, mi moción es que procede en este momento la votación en lo general toda vez que no hay discusión y luego los artículos reservados.

LA C. PRESIDENTA : Diputado Pablo Gómez, ¿con qué objeto? .

EL C. DIP. PABLO GOMEZ ALVAREZ: (DESDE LA CURUL) Para hacerle una propuesta, diputada Presidenta.

La disposición que se ha lerdado por parte del Secretario, señala que los partidos tendrán, en el caso de reformas constitucionales para fijar sus posiciones, 20 minutos y no 15. Usted nada más les dio 15, o sea que les quedamos a deber 5, entonces para aplicar estrictamente la disposición



reglamentaria y para cumplir con el señalamiento de que no habrá oradores en favor y en contra porque no están inscritos en lo general, entonces yo sugiero que se les reponga a todos los grupos parlamentarios que lo deseen los cinco minutos que les debemos.

De tal manera que habría un nuevo turno de 5 minutos por cada diputado para aplicar justamente la disposición reglamentaria. Gracias.

LA C. PRESIDENTA: Diputado Ocegüera .

EL C. DIP. RAFAEL GIL OCEGUERA RAMOS: (DESDE LA CURUL) Gracias, diputada Presidenta.

Lo que procede es efectivamente como ha señalado el diputado Urbiola, es que usted recoja el sentido de la votación en lo general y posteriormente podremos los ... las coordinaciones de los grupos parlamentarios y los oradores y la directiva, llegar al acuerdo que corresponda.

Yo le pido a usted señora Presidente, que si tiene a bien proceda a recoger la votación en lo general, de los ciudadanos diputados.

LA C. PRESIDENTA: Tiene el uso de la palabra la diputada Lenia Batres .

Si le dan micrófono por favor.

LA C. DIP. LENIA BATRES GUADARRAMA: Gracias señora Presidenta.

LA C. DIP. LENIA BATRES GUADARRAMA: Señora Presidenta, es para hacer una propuesta a la Presidencia, en el sentido de que efectivamente, dado que se ha disminuido el tiempo de los oradores en lo general, se otorgue ese tiempo pero como lo dispongan los grupos parlamentarios, es decir, si lo quieren aplicar en discusión en lo general, que así sea, y si no, que lo apliquen en el tiempo que les corresponde en la discusión que ellos quieran dar.

En este caso yo le pediría a la Presidencia pregunte a los oradores que se han inscrito, un solo orador manifestó el sentido de su intervención, pero sería bueno, dado que tienen el derecho de hablar en lo general todos los diputados, que usted preguntara a los diputados si desean hacerlo en lo general



o en lo particular, si es que en lo general procede que usted les dé el turno, dado que el artículo 16° así lo dispone, y posteriormente pasaríamos a la discusión en lo particular.

LA C . PRESIDENTA: Diputado Martín del Campo.

EL C. DIP. JOSE DE JESUS MARTIN DEL CAMPO CASTAÑEDA: (desde la curul) Para una aclaración pertinente que ayudará a la salida de este asunto .

En reunión de la CRICP con la Mesa Directiva se acordó que efectivamente atendiendo al artículo 16° del acuerdo, último párrafo, cada grupo parlamentario dispondría de 20 minutos para la discusión en lo general. Tanto es así que hablaron de 15 minutos primero y después de un turno de cinco minutos, y cada partido registró un orador.

Si hay falta de coordinación en dos grupos parlamentarios es ahora oportuno que se coordinen bien y que no se intente modificar un acuerdo que con la presencia de los grupos parlamentarios Revolucionario Institucional, Acción Nacional, PT, PV y PRD hicimos. Entonces ciertamente, como dijeron los dos oradores del PRD que me antecedieron, si algún partido no desea hacer uso de los cinco minutos que el último párrafo del artículo 16° del acuerdo previene, puede no hacerlo; si algún partido sí desea hacerlo en este momento, usted le puede preguntar y después procedería el siguiente mecanismo de votación .

Muchas gracias.

LA C. PRESIDENTA: Diputado Marcos Gutiérrez, del Partido Acción Nacional .

EL C. DIP. MARCOS GUTIERREZ GONZALEZ: (desde la curul) Con su venia Presidenta.

Sólo para solicitar desde este momento, y toda vez que se ve a pronto término la discusión en lo general, que se me anote. Me reservo en particular el artículo 22 constitucional, y desde luego para que se me anote como orador en contra.

Ruego a usted se sirva tomar nota.



LA C. PRESIDENTA: Diputado Rafael Ocegüera . Diputado Sánchez.

EL C. DIP. SANCHEZ: Ciudadana Presidenta, también para rectificar, a la vez que lo dice el compañero diputado Urbiola, de que yo estoy en la lista de oradores pero solicité mi intervención en lo particular, en razón de la opinión del grupo parlamentario del PRD. De tal manera que yo le solicitaría que se hiciera una rectificación en la intervención.

LA C . PRESIDENTA: Diputado Bernardo Bátiz .

EL C. DIP. BERNARDO BATIZ VAZQUEZ: (desde la curul) Señora Presidenta, yo quiero reiterar que yo estoy inscrito en lo general y quiero hacer uso de mi derecho en lo general, tal como había sido el acuerdo y como lo dice el artículo 116 del Reglamento que ya se leyó.

LA C. PRESIDENTA: Entonces, dado que el acuerdo establece que cada fracción parlamentaria tiene 20 minutos, y se han ocupado únicamente quince minutos de esos 20, tiene la palabra estamos en la discusión en lo general están haciendo uso de los 20 minutos. El partido o la bancada que quiera declinar, pero quien quiera hacer uso de su derecho a esos 20 minutos.

Tiene entonces la palabra el diputado Bernardo Bátiz, hasta por cinco minutos.

EL C. DIP. BERNARDO BATIZ VAZQUEZ: Con su venia, señora presidenta.

Señoras y señores diputados. En lo general, como ya se dijo aquí por

la diputada Lenia Batres, el Partido de la Revolución Democrática y quienes integramos el grupo parlamentario de este partido, estamos de acuerdo en este intento de combatir a la delincuencia organizada, a través, entre otras formas de lucha, de la reforma de algunos preceptos constitucionales.

Especialmente nos parece muy positivo que se dé marcha atrás y que se modifiquen aquellos Artículos constitucionales que habían dado algunas facilidades, en mi opinión, excesivas, y ahora se confirma con esta reforma, a los defensores de delincuentes.

Estamos de acuerdo en esos preceptos, pero queremos también llamar la atención especialmente en relación con el Artículo 123, Apartado B, fracción XIII.



En este Artículo, en esta fracción, en esta reforma constitucional, que requiere para su aprobación de dos terceras partes de los votos de los diputados presentes, en opinión de nuestro grupo parlamentario, se está cometiendo un grave error en varios sentidos.

Primero, desde el punto de vista del fondo del asunto, se está haciendo un apartado, se está haciendo una excepción, se está haciendo una discriminación a un grupo de mexicanos por el simple hecho de la ocupación que tienen, que es la de policías. Estamos apartando a los policías, que ya de por sí, socialmente, reciben una carga negativa por las actividades que llevan a cabo y por la corrupción que ha llegado hasta ellos y que en algunas ocasiones parte de ellos, pero que no son los únicos que padecen de este vicio de la sociedad, de la corrupción, estamos haciendo un apartado de personas a las que debiéramos de buscar no segregar a través de la ley, de la Constitución, sino, al contrario, incorporarlos efectivamente, como aquí se ha dicho en esta tribuna, a una mayor dignidad, a darles efectivamente una posibilidad de una carrera civil, de una permanencia en su ocupación y no que tengan permanentemente la Espada de Damocles sobre la cabeza de perder su trabajo y su empleo.

Creo que es un error no buscar combatir a los malos elementos policiacos en lo individual, singularmente a aquellos que cometan faltas o delitos o fallen en su trabajo, que se les sancionen con todo el rigor y el peso de la ley. Pero es contrario a los principios generales de la Constitución, contrario a la Declaración Universal de los Derechos del Hombre hacer una segregación por motivos de trabajo.

Creo que debemos de meditar muy bien en el fondo de este asunto. Estamos simplemente porque son policías, en este momentos son policías, otro día puede ser otro sector de la sociedad que en ese momento esté mal, que estén en contra de ella la opinión pública. Podemos abrir el camino para que vengan otras modificaciones y se hagan otras segregaciones por motivo de ocupación ahora y por otras circunstancias graves en otro momento.

Pero si bien creo que en el fondo debemos de meditar muy bien el paso que vamos a dar, también en el punto estratégico, también, porque si dejamos a los policías sin la posibilidad de defenderse legalmente para recuperar el trabajo que puedan haber perdido efectivamente por causas justificadas, pero que también pueden perder por discrecionalidad, por arbitrariedad de sus jefes, los estamos dejando en manos de sus jefes. Pensamos en jefes excelentes, en autoridades superiores muy bien intencionadas que buscan el bien común de la comunidad, y entonces van a poner solamente policías buenos.



Pero piensen ustedes en la otra posibilidad, que es además la más real en la mayoría de los estados del país, en la posibilidad de que los malos jefes de la policía tengan en sus manos el empleo de sus subordinados y que en cualquier momento los sometan y los tengan adictos a su voluntad porque tienen la posibilidad de quitarles o dejarles el empleo a su discrecionalidad, porque no van a poder recuperarlo ni siquiera por medio del Juicio de Amparo.

En el fondo, en la estrategia, creo que estamos cometiendo un error si votamos a favor de esta fracción décima tercera, del apartado B, del Artículo 123 Constitucional, Todo lo demás de las reformas nos parece que es justificado pero que en este momento, que en este caso reflexionemos muy a fondo.

LA C. PRESIDENTA: Su tiempo termino diputado orador.

EL DIPUTADO BERNARDO BATIZ VAZQUEZ: (En tribuna): Gracias.

EL C. DIPUTADO AMERICO RAMIREZ (Desde su curul): Señora

LA PRESIDENTA: ¿Con que objeto diputado Americo Ramírez?

EL DIPUTADO AMERICO RAMIREZ RODRIGUEZ: Con el propósito de interpelar al orador, pero ya no hay orador diputada Presidenta.

LA PRESIDENTA: Se pregunta si hay algún otro diputado que quiera hacer uso de los cinco minutos.

Felipe Urbiola Ledesma que estaba anotado para hacer uso de los cinco minutos. Adelante diputado.

EL DIPUTADO FELIPE URBIOLA LEDESMA: Con el permiso de la Presidencia .

Como habíamos comentado, la discusión en lo general se ha convertido en una discusión en lo particular, y éste es precisamente el propósito de la moción que hacíamos hace unos momentos.



Quisiera comentar brevemente, dentro de los cinco minutos que me tocan, sobre los dos argumentos que se han planteado aquí, que se vienen manejando respecto a la fracción décimo tercera del Artículo 123 que se está modificando, del inciso B.

Esta modificación, debo de confesar, que tiene un defecto en cuanto a la redacción, en cuanto al estilo de redacción que decidió el Senado para el párrafo tercero de esta reforma, y esto hace que sea más complicado entender el propósito y el alcance de la reforma, pero creo que se ha entendido de manera distorsionada y voy a explicar por qué,

Se habla de la discriminación de los policías por su actividad, una violación de garantías en razón del empleo y la actividad que tienen, y no es el caso, no es lo que se está mencionando.

En primer lugar quisiera decirles que lo que sucede es que se establece un esquema específico para los policías en todos los niveles tanto municipales, como estatales o federales, pero que este esquema en el cual la reinstalación se ve limitada, es un esquema que ya existe en la Ley Laboral, y es el caso para los empleados de confianza, los domésticos o aquellos empleados que tienen un trato continuo con el patrón, en el cual el patrón puede optar directamente por la indemnización y no aceptar la reinstalación del mismo porque hace imposible el funcionamiento de la relación laboral.

Son éstas muestras de que no todos los trabajadores tienen exactamente igualdad en cuanto a derecho, sino que obedece a circunstancias especiales, como la diferencia que existe entre los varones y las mujeres en cuanto a los derechos laborales, por la propia naturaleza les concede derechos diferentes.

Pero además esta discriminación, nos la presentan como si fuera la desaparición de la posibilidad de ser reinstalado y la capacidad o la facultad para ser reinstalado continúa, sino lo que sucede con esta reforma es que se incluye una nueva figura para dar por terminadas las relaciones de trabajo, las relaciones laborales. Esta figura es la figura de la remoción. cuando un trabajador es removido del cargo, solamente procede la indemnización, y yo me atrevo a puntualizar, procede invariablemente la indemnización, casi diré previa indemnización. Aquel policía que sea removido del cargo, se le deberá de indemnizar, y esto para mi' no cabe duda; pero hay que tener cuidado. Solamente bajo una circunstancia el policía podrá ser removido del cargo, y es cuando no cumpla con los requisitos legales. Pongo un ejemplo:

En la actualidad en cualquiera de los estados, para poder ser policía se requeriría hoy el tener acreditados estudios de educación primaria. Al momento de modificar la ley y establecer requisitos para la permanencia, no para pertenecer, para permanecer en el cargo y se diga que para poder



permanecer en el cargo se requerirá educación secundaria, aquellos que no tengan la educación secundaria, aquellos que no cumplan con este requisito que está en la ley, van o podrán ser removidos del cargo, y como consecuencia de ello, procede la indemnización. Sólo cuando incumpla con los requisitos de ley, y aquí hago la siguiente acotación:

Se habla de que se les dejará sin defensa, que habrá discrecionalidad, que quedarán a manos de los jefes. Que quede claro aquí, los jefes policiacos no pueden establecer los requisitos, porque estos requisitos son en la propia ley. Los únicos que pueden establecer los requisitos para ser policía, somos nosotros y las legislaturas locales, son los que van a establecer los requisitos para poder permanecer como policías. Y si alguien no cumple con tales requisitos, en consecuencia, podrá ser removido del cargo y procederá su indemnización.

Alguien me comentaba: "Y entonces podrán demandar." ¡Claro! que pueden demandar y por eso la redacción tan abigarrada que hace el Senado, queriendo dejar claro al incluir la figura o la existencia de juicios o recursos contra la remoción. Se pueden conformar, el propio policía contra la remoción; pero esa inconformidad para que proceda, tiene que demostrar que sí cumple con los requisitos para poder ganar el juicio y como consecuencia de ello, será su reinstalación, y esto es lo que dice el artículo.

Pero si no cumple con los requisitos, aunque no haya delinquido, aunque no haya cometido actos que son causales de despido justificado, esta persona, este policía podrá ser removido del cargo.

¿Cuál es el propósito que . . . (interrupción)

LA C. PRESIDENTA: Su tiempo ha concluido, señor diputado orador.

EL C. DIP. FELIPE URBIOLA (En tribuna): termino, señora Presidenta.

El propósito que persigue es la profesionalización de las policías a través de la modificación de los requisitos para ser policía, elevar el perfil del policía y que cada vez vaya siendo modificado.

Creo que la Comisión de Redacción, la comisión que revisa el estilo, podría hacer algunas adecuación a la redacción para que se pueda entender con más claridad el propósito que persigue la reforma, no la supresión de derechos, sino por el contrario. . . (Interrupción)

LA C. PRESIDENTA: Concluya el orador, por favor.



EL C. DIP. FELIPE URBIOLA (En tribuna): Si', señora Presidenta.

. . . sino por el contrario, el establecimiento de una nueva figura que permita la profesionalización y la mejoría de las estructuras policíacas.

Muchas gracias.

LA C. PRESIDENTA: Se le pregunta al diputado Gerardo Sánchez García, del Partido Revolucionario Institucional, si desea hacer uso de los cinco minutos que le corresponden a su partido.

EL C. DIP. GERARDO SANCHEZ GARCIA (Desde su curul): Había comentado que reservaba para lo particular.

LA C. PRESIDENTA: Esta Presidencia instruye a la Secretaría consulte a la Asamblea si se encuentra suficientemente discutido en lo general.

EL C. DIP. JUAN MARCOS GUTIERREZ (Desde su curul): Señora Presidenta.

LA C. PRESIDENTA: Con qué objeto, señor diputado.

EL C. DIP. JUAN MARCOS GUTIERREZ (Desde su curul): Para hacer una intervención para hechos, para rectificación de hechos.

LA C. PRESIDENTA: Ya concluyó la ronda y no hay hechos, señor.

LA C. PRESIDENTA: Proceda la Secretaría a consultar a la Asamblea si se encuentra suficientemente discutido en lo general.

EL C. SECRETARIO CARLOS CAMACHO ALCAZAR: En votación económica se pregunta a la asamblea si se encuentra suficientemente discutido en lo general .



Los ciudadanos diputados que estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo.

(Votación)

Los ciudadanos diputados que estén por la negativa, sírvanse manifestarlo.

(Votación)

Suficientemente discutido.

LA C. PRESIDENTA: Para los efectos del Artículo 134 del Reglamento Interior del Congreso General se pregunta a la asamblea si se va a reservar algún artículo para discutirlo en lo particular.

Se pide a la Secretaría se abra el sistema electrónico hasta por 15 minutos para proceder a la votación en lo general y en lo particular de los artículos no impugnados.

EL C. SECRETARIO CARLOS CAMACHO ALCAZAR: Se ruega a la Oficialía Mayor haga los avisos a que se refiere el Artículo 161 del Reglamento Interior.

Abrase el sistema electrónico por 15 minutos para tomar la votación en lo general y en lo particular de los Artículos no impugnados.

(VOTACION)

Nuevamente, ¿falta algún ciudadano diputado de emitir su voto?

Ciérrese el sistema de votación electrónico.



Señora presidenta, se emitieron por los Artículos 16 y 19 Constitucionales, 404 votos en pro, un voto en contra y 15 abstenciones.

LA C. PRESIDENTA: Aprobados en lo general y en lo particular los Artículos 16 y 19 no reservados por 404 votos.

Esta presidencia informa que se han reservado para la discusión en lo particular los Artículos 22 y 123.

Tomando en consideración que han transcurrido las cinco horas reglamentarias de esta sesión que establece el Artículo 30. del Acuerdo Parlamentario, aprobado el 6 de noviembre, la presidencia con fundamento en lo dispuesto por el Artículo 27 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de concluir los asuntos pendientes en cartera, acuerda prorrogar el acto correspondiente hasta la conclusión del orden del día.

Para referirse al Artículo 22 Constitucional, está inscrito el diputado Marcos Gutiérrez González del Partido Acción Nacional en contra hasta por 15 minutos.

EL C. DIPUTADO MARCOS GUTIERREZ GONZALEZ: Con el permiso de la presidencia. He reservado el Artículo 23, lo he apartado propiamente, no tanto para hablar en contra, la ley no marca que sólo se pueda reservar para hablar en contra, sino acaso para hacer una aclaración que en su momento no pude hacerla, puesto que aun violando el Artículo 102 de nuestro Reglamento, la presidencia de esta mesa directiva me negó el uso de la palabra, en relación a mi derecho de hacer rectificación de hechos.

Siendo así las cosas, deseo aclarar que he apartado este artículo, el Artículo 22 Constitucional que se reforma, con el objeto de no dejar pasar por alto un asunto por demás delicado.

Al final del texto del Artículo 22 en la parte que se adiciona, que como sabemos viene a regular un nuevo procedimiento, para aplicar bienes asegurados en favor del Estado, se establece que tal medida será aplicada también hasta terceros adquirentes o poseedores, salvo que éstos acrediten serlo de buena fe.

Con el objeto de no tocar el texto del decreto enviado por el Senado en su nota, en su oportunidad ofrecí una consideración adicional en el cuerpo del dictamen que hoy se presenta, con el objeto de



dejar en claro de que para el caso que nos ocupa y al igual que en el resto de nuestro sistema jurídico, la buena fe goza de una presunción juristantum, por lo que tocaría al Ministerio Público desvirtuar tal situación.

Al no haberse incluido en el texto del dictamen que hoy estamos discutiendo aquí bajo argumentos que desconozco, pero no habiendo otra explicación al respecto del dictamen en sentido contrario, deseo aclarar esto con el objeto de no hacer confuso para el interprete de la ley, en ocasión de la futura y muy segura aplicación de este artículo, que pudiera poner en entredicho una garantía tan elemental, una garantía individual tan elemental como lo es el derecho a poseer o tener propiedades en este país.

En ese sentido sí sería conveniente que si alguien está pensando que esto no es así, que se aclare en esta tribuna, porque no podemos dar un mensaje de que se está modificando una institución como la buena fe que, repito, goza de la presunción juristantum en ocasión de una novedosa reforma .

En ese sentido, dejo aquí esta inquietud. Sólo así es como yo voto a favor de esta inquietud, sólo si se entiende que la buena fe se presume y en todo caso el Ministerio Público deberá acreditar lo contrario. Muchísimas gracias.

Para hablar en favor del artículo 22 reservado, tiene la palabra el diputado Francisco Loyo Ramos, del Partido Revolucionario Institucional.

¿Va a hacer uso desde su curul? Le abren el micrófono por favor al diputado Loyo Ramos. Adelante.

EL DIP. FRANCISCO LOYO RAMOS: Presidenta, declino mi intervención para hablar en favor, ya que sólo ha expresado el compañero una aclaración que creo que es suficiente y debe de quedar asentado en el debate. Muchas gracias Presidenta.

LA PRESIDENTA: Gracias diputado.

Consulte la Secretaría a la Asamblea si se encuentra suficientemente discutido el artículo 22 reservado.



EL SECRETARIO, DIP. CARLOS CAMACHO ALCAZAR: Por instrucciones de la Presidencia, en votación económica se consulta a la asamblea si se encuentra suficientemente discutido el artículo 22 impugnado.

Los ciudadanos diputados que estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo.

(Votación)

Los ciudadanos diputados que estén por la negativa, sírvanse manifestarlo.

(Votación)

Aprobado, señora Presidenta.

LA PRESIDENTA: Se pide a la Secretaría se abra el sistema electrónico de votación hasta por diez minutos, para proceder a recoger esta votación del artículo 22 reservado.

EL SECRETARIO, DIP. CARLOS CAMACHO ALCAZAR: Se ruega a la Oficialía Mayor haga los avisos a que se refiere el artículo 161 del Reglamento Interior.

Abrese el sistema electrónico por diez minutos para tomar la votación en lo particular del artículo 22 impugnado.

(Votación)

SECRETARIO CARLOS CAMACHO ALCARAZ: Señora presidente, se emitieron en lo particular por el artículo 22, 324 votos en pro, 3 votos en contra y 27 abstenciones.

Aprobado señora presidenta.

C. PRESIDENTA: Aprobado el artículo 22 en lo particular por 324 votos .



Para referirse al artículo 123 constitucional se han inscrito los siguientes oradores en contra:

Dip. Marra Mercedes Maciel Ortiz, del Partido del Trabajo. Dip. Victorio Montalvo Rojas, del Partido de la Revolución Democrática. Dip. Abelardo Perales Melendez, del Partido Acción Nacional. Dip. Luis Rojas Chávez, del Partido de la Revolución Democrática. Dip. Rosalío Hernández Beltrán, del Partido de la Revolución Democrática. Dip. Pablo Sandoval, del Partido de la Revolución Democrática también en contra.

A favor tenemos a los siguientes diputados: Dip. Santiago Creel, del Partido Acción Nacional. Dip. Gerardo Sánchez, del Partido Revolucionario Institucional. Dip. Miguel A. Quiroz Pérez, del Partido Revolucionario Institucional. Dip. Felipe Urbiola, del Partido Acción Nacional y Dip. Arturo Charles Charles, del Partido Revolucionario Institucional.

Tiene la palabra la Dip. María Mercedes Maciel Ortiz, hasta por 15 minutos.

DIP. MARÍA MERCEDES MACIEL ORTIZ: Con el permiso de la presidencia; compañeras y compañeros diputados:

El grupo parlamentario del Partido del Trabajo, acude a esta tribuna con el propósito de razonar su posición acerca de la reserva para su discusión en lo particular respecto del artículo lo. del dictamen a votación, en lo referente a la reforma al artículo 123 constitucional.

En términos de como está la propuesta de la Minuta con proyecto de decreto, nuestro grupo parlamentario considera que la posibilidad para los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas del Distrito Federal, así como de la Federación, para ser removidos de su cargo en tanto que no cumplan con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, es restrictiva de los derechos de los trabajadores de estos grupos policiales.

Queremos dejar constancia que nuestro grupo parlamentario en la pasada Legislatura y en la presente, se ha manifestado reiteradamente por la profesionalización de las instituciones policiales, de que se instaure en estas corporaciones un auténtico servicio civil de carrera.



Siempre hemos sostenido que el contar con policías y agentes del Ministerio Público, independientemente del nivel de gobierno al cual pertenezcan, permitirá que se esté en mejores condiciones para combatir a la delincuencia .

Nos hemos pronunciado reiteradamente por combatir y abatir la impunidad en la que actúan los delincuentes. En congruencia con lo anterior, nuestro grupo parlamentario en la quincuagésima sexta Legislatura, votó a favor de la adición del quinto párrafo al artículo 21 constitucional, en el que se establece: "La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.

"La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez"

Lo anterior significa que ya en la norma primaria se establece el concepto de seguridad pública como función atribuida a los niveles de gobierno y los principios rectores que deben regir la actuación de las instituciones policiales .

De igual forma en la pasada Legislatura fue aprobada la ley general que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en cuyo artículo 60, se establece: "La conducta de los miembros de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. Las autoridades establecerán instrumentos de formación policial que inculquen esos principios. "

Asimismo, en el artículo 23 del mismo ordenamiento se establece: "La carrera policial es el elemento básico para la formación de los integrantes de las instituciones policiales a fin de cumplir con los principios de actuación y desempeño. Comprenderá los requisitos y procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, promoción y separación del servicio, así como su evaluación, "

También en la primera parte del artículo 24 se establece el que la carrera policial se establecerá con carácter de obligatorio y permanente, y en el último párrafo de este mismo artículo se establece que la dignificación de las corporaciones policiales será considerada por las legislaciones Federal, estatal y del Distrito Federal acorde con la calidad y riesgo de la función y las posibilidades de cada entidad.

por otro lado, en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República se establecen los requisitos para ingresar y permanecer como agente del Ministerio Público de la Federación, para



ingresar y permanecer como agente de la Policía Judicial Federal y para ingresar y permanecer como perito de servicio civil de carrera.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal establece también la existencia de un servicio civil de carrera en una institución y prevé requisitos para ingresar y permanecer como agente del Ministerio Público, para ingresar y permanecer como agente de la Policía Judicial y para ingresar y permanecer como perito adscrito de los servicios periciales de la Procuraduría.

En virtud de los elementos antes expuestos y de la relación de los diferentes ordenamientos legales, llegamos a la conclusión que tanto el Constituyente Permanente como el legislador ordinario tienen la firme intención de profesionalizar los servicios policiales a partir de los principios rectores previstos en el párrafo quinto del artículo 21 Constitucional y que los ordenamientos secundarios antes citados, como otros que aquí no se mencionan, tienen la intención de establecer un sistema de incorporación de los principios antes aludidos, Particularmente en lo que se refiere a la profesionalización de las instituciones policiales se disponen mecanismos de capacitación continua para los integrantes de ella.

Compañeras y compañeros diputados: por las valoraciones anteriores, consideramos que no es pertinente la reforma que se discute por dos razones fundamentales: primera, en lo que se refiere a la posible remoción del cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes, en el momento de la remoción, señalen para permanecer en dichas instituciones, estimamos que aquí podría llegar a darse una aplicación retroactiva de la norma, contraviniendo lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 14 Constitucional, ya que al variar las condiciones que la ley prevé para ingresar o permanecer en las instituciones policiales, se puede llegar a perjudicar la permanencia en el empleo para los integrantes de las mismas.

Aquí queremos enfatizar que de ninguna manera nos oponemos; antes al contrario, es deseable el que se separe del cargo a todos aquellos malos elementos que incumplen con su obligación de proporcionar seguridad a los ciudadanos.

En las leyes sobre la materia existen ya causales de ingreso y permanencia, así como de separación del cargo por no cumplir ya con los requisitos que las propias leyes exigen con anterioridad al ingreso a las corporaciones, por lo que los aspirantes a ingresar saben ya qué requisitos deben cumplir y cuáles serían las causales de separación del cargo.

En todo caso, los titulares de los órganos de control interno correspondientes deben ser más eficientes en la vigilancia y control de los integrantes de las instituciones policiales para aplicar las



sanciones administrativas que procedan y, en su caso, hacer del conocimiento del Ministerio Público hechos presuntamente constitutivos de delito.

"2a . Se dispone en este tercer párrafo de la fracción XIII del dictamen de la minuta a discusión sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización.

"Ese aspecto lo consideramos sumamente preocupante, toda vez que se hace nugatoria la garantía individual consagrada en el segundo párrafo constitucional que establece: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecido en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

"Sobre ese particular nos encontramos con que en perjuicio de quienes son removidos de su encargo no se respeta la garantía de ausencia .

"En consecuencia la autoridad administrativa que fundamenta en forma negligente la causal de imposición de alguna sanción administrativa prevista en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y señaladas en el artículo 53 del mismo ordenamiento, gozará en su favor de una virtual suplencia de su negligencia, toda vez que al margen de la promoción de juicio del Tribunal Fiscal de la Federación o ante los tribunales de amparo, cualesquiera que hayan sido los errores de la autoridad, esto no influirá en la resolución final ya que automáticamente la disposición que se pretende aprobar impide la reinstalación o restitución.

"En el texto de la iniciativa del Ejecutivo Federal turnada a la H. Colegisladora se señala:

"' Lo anterior ha propiciado que estos malos elementos abusen de un recurso tan noble como el Juicio de Garantía, para hacer prevalecer sus intereses particulares por sobre el interés de la nación, a fin de continuar aprovechando el cargo que ocupan para alentar la impunidad y la corrupción'.

"Nada más falso. Esto no es el problema del uso o abuso del Juicio de Amparo. La autoridad responsable es la que debe demostrar en su informe previo y justificado que el acto que se reclama no es cierto y si la justicia federal otorga el amparo es precisamente porque el quejoso logra acreditar la existencia del acto que se reclama y la consecuente violación de las garantías individuales.



"Por lo antes expuesto, el grupo parlamentario del Partido del Trabajo vota en lo particular en contra de la reforma a la fracción XIII del artículo 123 constitucional y exhortamos a las ciudadanas y a los ciudadanos Legisladores a que se considere que no es pretexto el combate a la delincuencia, aspecto que todos en forma unánime apoyamos, para conculcar derechos constitucionales ya existentes.

"De igual forma los exhortamos, de manera respetuosa, a que se vote en contra de la reforma al artículo 123, a efecto de que opere el mecanismo previsto en el inciso e) del artículo 72 constitucional.

"Que quede perfectamente claro, el grupo parlamentario del Partido del Trabajo apoya las medidas de combate a la delincuencia pero dentro del propio Estado de derecho y no en contra de la violación del mismo".

Es cuanto, señora Presidenta.

LA C. PRESIDENTA DIPUTADA MARIA DEL SOCORRO AUBRY OROZCO [PRD]: Gracias, ciudadana Diputada.

Para hablar en favor tiene la palabra el ciudadano Diputado Santiago Creel Miranda, del Partido Acción Nacional, hasta por quince minutos.

EL C. DIP. SANTIAGO CREEL MIRANDA (PAN): Con su venia, señora Presidenta .

LA C. PRESIDENTA: Adelante ciudadano diputado.

EL C. DIP. SANTIAGO CREEL MIRANDA: Muchas gracias.

Vengo a hablar a favor de la reforma constitucional que aquí se plantea, de la fracción decimotercera del Apartado B del artículo 123 de nuestra Constitución. Hablo a favor de esta reforma, en virtud que la modificación que se propone mejora la situación laboral que actualmente detentan los miembros integrantes de las instituciones policiales.



Como es del conocimiento de todos ustedes, en reciente jurisprudencia establecida por la Corte, que fue publicada en la Gaceta del mes de marzo del Semanario Judicial de la Federación, se establece con toda claridad que la relación que existe actualmente desde el punto de vista jurídico entre los cuerpos policiales y las instituciones correspondientes, las autoridades, es una relación meramente administrativa, así lo establece la jurisprudencia de la Corte publicada en el mes de marzo de este año.

En consecuencia, la propuesta que tenemos enfrente permite a los cuerpos policiales entrar dentro de un adecuado marco de relación laboral y también permite que se lleve a cabo la modernización de los cuerpos policíacos a través del reordenamiento que tengan que llevar a cabo cada uno de ellos.

Y aquí la pregunta que se nos plantea como legisladores es si en esta modernización que se plantea de los cuerpos policíacos, puede darse bajo el marco de arbitrariedad. La respuesta es que no. La propuesta de reforma constitucional claramente establece, por ejemplo, que las remociones que en su caso ocurran, deberán de llevarse a cabo de conformidad con la ley vigente. En consecuencia, no podemos hablar de remociones arbitrarias, es decir, de remociones unilaterales o discrecionales, éstas tendrán en todo momento que ceñirse al marco legal establecido que en ese momento esté vigente.

En consecuencia, en caso de que ocurra una remoción sin que se cumplan los requisitos de la ley vigente, es claro que el policía en cuestión tendría en su derecho el poder impugnar tal situación, tal remoción, a través de los distintos medios de impugnación que existen. Ciertamente si se es violatoria de la garantía de legalidad que establece el artículo 14 y 16, es claro que podría proceder un juicio de garantías, un juicio de amparo.

En consecuencia, la remoción no ocurre o no podría ocurrir con esa arbitrariedad con que se ha querido interpretar, a partir de una decisión unilateral, a partir de una decisión arbitraria del jefe policíaco, tendrá que ocurrir de acuerdo con el marco jurídico de la ley vigente. Si de acuerdo con ese marco jurídico no se cumplen los requisitos, solamente en esa situación entonces podrá operar la remoción y en su caso la liquidación correspondiente, si es que hubiere lugar, siempre y cuando insisto se cumplan los requisitos legales.

La segunda cuestión que ha estado a debate en términos de esta modificación a nuestra Constitución en su artículo 123, es si es o no retroactivo. Me parece que existen varios argumentos para demostrar que no hay retroactividad en esta reforma que se plantea, en primer lugar por simple lógica, una disposición constitucional no puede serlo a la vez constitucional e inconstitucional, no se puede arguir la inconstitucionalidad de una reforma constitucional, que sería el caso para poder sustentar que una reforma constitucional es a su vez violatoria de uno de los



preceptos de la Constitución, en este caso del que está establecido en el artículo 14 de nuestra Constitución, en materia de la prohibición de la retroactividad en perjuicio de persona alguna.

Esto también ha sido conformado por diversas tesis jurisprudenciales desde hace ya bastantes décadas atrás precisamente a propósito de la expropiación petrolera, las compañías extranjeras que vieron afectados sus intereses con la expropiación petrolera intentaron a través de los juicios de amparo arguir que sus derechos eran derechos adquiridos y que no podía haber la plena vigencia del Artículo 27 de la Constitución porque afectaban sus derechos que tenían al Amparo del antiguo Código Minero de aquella época de 1884.

La Corte fue clarísima en el sentido de que no pueden darse derechos adquiridos o arguirse en contra de una disposición constitucional y me parece que la lógica es clara puesto que la Constitución representa los intereses más importantes que tiene la sociedad en su conjunto y esos intereses deben de estar siempre por arriba de los propios intereses individuales .

De la misma manera me parece que estamos en un caso similar en el sentido de que no de podría arguir que el derecho a la reinstalación es un derecho adquirido oponible a esta Reforma Constitucional puesto que me parece a mí que en este caso lo que se intenta salvaguardar es precisamente la seguridad pública que es uno de los intereses más importantes de nuestra sociedad.

En consecuencia el argumento de derechos adquiridos me parece que no es argumento, pero además puesto que el propio Artículo 14 de nuestra Constitución establece con toda claridad que solamente procedería en caso de leyes y no estamos hablando de leyes sino de una disposición de orden constitucional.

Estas son fundamentalmente las razones que fundan la posición que en este momento estoy expresando a favor de esta Reforma porque me parece a mí que la fórmula que plantea la modificación constitucional, permite ir ordenando a nuestros cuerpos policíacos que tanta falta hace su reordenación, siguiendo con los preceptos legales vigentes que en ese momento se tengan y sin plantear un conflicto, una contradicción conforme a nuestros preceptos constitucionales particularmente al precepto que está contenido en el Artículo 14 de nuestra Constitución en materia de retroactividad.

Concluyo diciendo que en caso de que ocurra un despido, quiero ser enfático en ello, se tendrá que cumplir plenamente las garantías de legalidad consignadas en el Artículo 14 y 16 de nuestra Constitución.



Estos son los motivos y las razones que tengo para fundar mi apoyo a y al voto la moción que en este momento expreso a favor de la reforma aludida.

Muchas gracias.

LA C. PRESIDENTE: Muchas gracias Diputado. Para hablar en contra tiene la palabra el ciudadano Diputado Victorio Montalvo Rojas del PRD hasta por quince minutos.

EL C. DIP. VICTORIO RUBEN MONTALVO ROJAS: Con su venia compañera Presidenta.

LA C. PRESIDENTA: Adelante, compañero diputado.

EL C. DIP. VICTORIO RUBEN MONTALVO ROJAS: Con base en lo establecido por el artículo 56 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la figura de derecho parlamentario del voto particular constituye un derecho de minoría para garantizar la expresión en el Pleno de la Cámara de Diputados, de opiniones que disientan de la voluntad mayoritaria en las comisiones y así, buscar la enmienda de las resoluciones que éstas hubiesen tomado.

El grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática ejercerá ese derecho, fundamentalmente para expresar su desacuerdo con un aspecto particular del paquete de reformas constitucionales en materia de seguridad pública que hoy se discute: la reforma al artículo 123.

Ha transcurrido un año de intensas negociaciones en el Congreso de la Unión desde que el Presidente de la República enviara al Senado un paquete de reformas constitucionales y de legislación secundaria en materia de seguridad pública; durante ése lapso, la sociedad se expresó de modo contundente en contra de la iniciativa en su forma original, que atentaba contra los derechos humanos y permitía un gran margen de actuación a las autoridades .

Baste al respecto recordar la fórmula propuesta para el artículo 16 que permitía actuar al Ministerio Público con una discrecionalidad peligrosa; la presión de los partidos en el Senado introdujo una fórmula que retoma el Constituyente de 1917, plasmado en el concepto de cuerpo del delito.

Del mismo modo se desechó de la iniciativa presidencial una modificación al artículo 20 de la Constitución que pretendía instaurar el juicio en ausencia, mecanismo que habría condenado a la



indefensión a una gran cantidad de personas violentando derechos humanos y los tratados internacionales que los protegen.

Con las mencionadas modificaciones, el grupo parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados, considera aceptable la mayor parte de la iniciativa y en consecuencia votó a favor de las modificaciones a los artículos 16,19 y 22 constitucionales; sin embargo, existe una parte de la reforma con la que el Partido de la Revolución Democrática no está de acuerdo, la concerniente al artículo 123.

Estas modificaciones, si bien realizadas en el Senado, fueron el producto también de las opiniones vertidas por los diputados, así como de la presión política por la Cámara, cuya integración más acorde a la nueva realidad política, pesó en la decisión del partido oficial; sin dicha presión no se explica que se haya modificado sustantivamente una iniciativa en la cual el Presidente de la República comprometió su imagen pública.

La iniciativa fue enviada al Senado, Cámara en la que el partido oficial aún detenta una mayoría artificial, con la intención de regresar a la época en la que el Congreso no era más que la oficina de trámites legislativos del Presidente en turno; empero, en los cinco foros públicos organizados por el mismo Senado, la sociedad y los especialistas se expresaron de modo contundente en contra de la iniciativa en su forma original, que atentaba contra sus derechos humanos y permitía un gran margen de actuación a las autoridades, por lo que el Senado modificó sustantivamente el proyecto original del Presidente.

Actualmente la función que desempeñan los miembros de las instituciones policiales dista mucho de ser la que la sociedad mexicana requiere. Nos encontramos en presencia de instituciones plagadas de miembros corruptos, quienes en la comisión de delitos han participado con gran impunidad, en algunos casos, servidores públicos a quienes los gobernados han perdido la confianza y que deben ser removidos de sus puestos por separarse de los principios que por mandato constitucional, plasmado en el artículo 21, deben regir las funciones de seguridad pública: honradez, eficacia, profesionalismo y legalidad.

Nadie puede estar de acuerdo en conservar a esos malos elementos, pero en estas instituciones no solo hay malos elementos, también existen servidores dignos de reconocimiento, quienes realizan su labor con verdadero profesionalismo y merecen ser tratados con dignidad y respeto a la función que realizan; gozar de derechos mínimos y estar regidos por normas que garanticen el desarrollo del trabajo que se les exige.



La reforma que se discute, no permite ése reconocimiento y en cambio atenta contra valores fundamentales de cualquier estado democrático de derecho .

En primer lugar, la iniciativa a discusión viola uno de los principios esenciales no sólo de la Constitución Mexicana, sino también de los derechos fundamentales del hombre: la no retroactividad de la ley en perjuicio de individuo alguno, así sea policía o soldado. Esto ocurre cuando la reforma establece que miembros de las instituciones policiales, cito: " Podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones".

Lo anterior quiere decir que si un individuo ingresa a un cuerpo de seguridad pública cumpliendo determinados requisitos, podrá ser despedido si esos requisitos aumentan o varían con posterioridad a su ingreso. Precisamente el tipo de efecto retroactivo en perjuicio de alguien, expresamente prohibido por el artículo 14 constitucional.

La reforma que se discute jamás establecería una excepción legítima al principio citado, ya que éste constituye una decisión política fundamental del Estado Mexicano, cuya alteración sólo sería aceptable en un marco equivalente por su apoyo social al que le dio su forma originaria: un Congreso Constituyente formal. Por ello que la reforma a discusión ocasionaría sería un fraude a la Constitución, a uno de sus valores fundamentales.

La reforma también atenta contra otra de las decisiones políticas fundamentales de nuestra República: los derechos sociales. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todos los individuos gozarán de las garantías que la misma otorga.

En relación con el derecho del trabajo, el artículo 123 prevé que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil, sin embargo, la división del mismo en dos apartados permite tratar de modo diferente a los trabajadores. Los trabajadores sujetos al apartado B se encuentran en desventaja con relación a los del apartado A, y entre los regidos por el B se ubica una clase de trabajadores que no goza de los derechos que establece ninguno de los dos apartados, a quienes ni la calidad de trabajadores se les reconoce. Nos referimos a los miembros de los cuerpos de seguridad pública, servidores que tienen reconocida a través de jurisprudencia un vínculo jurídico con el Estado, de naturaleza administrativa y no laboral.

Los miembros de las instituciones policiales requieren ser tratados como trabajadores y gozar de normas que garanticen su ingreso, permanencia, promoción, ascenso y sobre todo que se establezcan claramente las causales por las que pueden ser cesados, para evitar la incertidumbre en la que actualmente viven. Sólo así se llegarán a formar instituciones policiales cuyos miembros



respondan a las exigencias que la sociedad demanda, que se rijan por los principios de actuación ya mencionados.

No podemos negar que la labor que realizan las personas que prestan sus servicios al Estado difiere en gran medida del trabajo en general, ya que los burócratas como realizadores de la tarea pública, son factor fundamental para el buen funcionamiento del aparato gubernamental, y la eficacia de su actuación coadyuva para que el Estado logre sus funciones como tutelar del interés social.

Con tal razonamiento, se dividió el artículo 123 en sus dos apartados.

En aras de resolver este problema, se presenta ante esta Cámara una minuta conteniendo un proyecto de decreto por el cual se pretende modificar la fracción 13a del apartado B del artículo 123, con la finalidad de prohibir la reinstalación de los miembros de las instituciones policiales que hayan sido cesados. Lo anterior vuelve aún más precaria la situación jurídica de esta clase de gobernados, a quienes a toda cosa se les niega el derecho a ser reconocidos como personas que realizan una labor personal subordinada al servicio del Estado.

Si las instituciones policiales que requieren cesar a uno o varios policías corruptos cumplieran con la garantía de legalidad que debe regir los actos de autoridad, aún cuando los miembros cesador promovieran e juicio de amparo, los tribunales de la Federación les negarían su amparo y protección, pero en lugar de obligar a las instituciones policiales a cumplir con la garantía de legalidad en esta clase de actos, la minuta a discusión opta por violentar el juicio de amparo, prohibiendo a los tribunales encargados de resolver esta clase de controversias, reinstalar o restituir en su puesto a los miembros de estas instituciones.

La iniciativa permite que se cometan actos arbitrarios en contra de los miembros de las instituciones policiales y prohíbe a los tribunales de la federación conceder amparos, aun cuando resulte evidente que ha sido violada una o varias garantías individuales y, por si fuera poco, pretende que las disposiciones que se apliquen retroactivamente en perjuicio de esta clase de gobernados.

Por todo lo anterior, la reforma al Artículo 123 constitucional que se discute, inhabilita en la práctica la carrera policial, ya que priva a los elementos de los cuerpos de seguridad pública de derechos elementales, sin los cuales no se puede construir ninguna institución profesional, entre otros motivos porque abre las puertas a reformas, a los requisitos de ingreso y permanencia en las instituciones de seguridad pública.



La hipótesis planteada no es meramente teórica, tiene su asiento en la experiencia de numerosas procuradurías locales, señaladamente la del Estado de Morelos, en las que plantillas enteras fueron sustituidas por dóciles a jefes corruptos con resultados devastadores para la seguridad pública .

Señoras y señores diputados: Esta Cámara debe cumplir con la delicada función constitucional que en este proceso legislativo le corresponde, la de fungir como Cámara de Revisión, con la responsabilidad de corregir los vicios de los que adolece la iniciativa de que se discute.

Por todo lo anterior, y con fundamento en el artículo décimo noveno del Acuerdo Reglamentario para las Sesiones del Pleno de la Cámara de Diputados, se propone a este pleno el regreso a las Comisiones Dictaminadoras de la reforma al artículo 123 de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, con la siguiente redacción alternativa:

Artículo 123, Apartado B, fracción XIII. Los militares, marinos y personal del servicio exterior, se regirán por sus propias leyes; los agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas y de la federación, se sujetarán a un régimen laboral especial. La Ley Reglamentaria contendrá normas sobre ingreso, promoción, capacitación, permanencia, causales de cese, así como retiro de estos trabajadores, con el fin de establecer un servicio profesional de carrera, regido por los principios de actuación a los que se refieren los artículos 21 y 113 de esta Constitución.

Dejo en la secretaría la presente propuesta, esperando se desahogue en el desarrollo de la sesión.

LA C. PRESIDENTA: Gracias, ciudadano diputado. Tiene ahora el uso de la palabra el ciudadano diputado Gerardo Sánchez García, del Partido Revolucionario Institucional para hablar en favor.

EL C. DIP. GERARDO SANCHEZ GARCIA: Ciudadana presidenta. Compañeras y compañeros diputados. El pasado 9 de diciembre de 1997, el doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, en su calidad de Titular del Poder Ejecutivo Federal, envió a la H. Cámara de Senadores, como órgano legislativo de origen, una iniciativa de decreto para reformar los preceptos constitucionales 16, 19, 22 y 123, a fin de mejorar sustancialmente el sistema de procuración e impartición de justicia para los mexicanos.

La propuesta de revisión integral del marco constitucional en la materia, contempla los ámbitos de seguridad pública, de procuración y la impartición de justicia.



Esta fue la interpretación que los compañeros de la Cámara Colegisladora plasmaron durante la discusión de la iniciativa, que fue aprobada en sesión del primero de octubre pasado con 101 votos en pro del proyecto y ninguno en contra. Mientras que respecto al Artículo 123, tres los votos en contra del dictamen por 1 que se refiere a dicho dispositivo.

De esta forma el punto de discusión en lo particular es en torno al Artículo 123 Constitucional, al que quiero referirme a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en el animo de razonar en pro del dictamen dada la trascendencia e importancia que implica dimensionar los alcances y consecuencias del problema que hoy hace necesaria la revisión constitucional para vigorizar y proyectar nuestras leyes, a fin de consolidar un régimen, social regido principalmente por el derecho.

La Fracción XIII, del Apartado B, del Artículo 123 Constitucional señala que los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior, se rigen por sus propias leyes.

En tal sentido, la Corte Suprema de la Nación en diversas tesis y jurisprudencia ha establecido que los servidores públicos señalados en la Fracción XIII, del Apartado B, del Artículo en comento, constituyen una excepción respecto de la regla general consistente en que la relación entre el Estado y los servidores públicos se asimila a una relación laboral. Al resolver que la relación jurídica que existe entre dichos servidores públicos y el Estado es de naturaleza administrativa.

No obstante lo anterior, la vox populi mexicana se ha expresado reiteradamente en relación a la actuación de los malos elementos de los cuerpos de seguridad pública que han propiciado la impunidad o inclusive han llegado a participar en la comisión de ilícitos.

La falta de confianza y credibilidad de las instituciones de referencia, cuyo cargo es salvaguardar la integridad con los derechos de las personas, así como garantizar las libertades, el orden y la paz pública, ha deteriorado la imagen y el desempeño de quienes si cumplen con su deber y observan una conducta íntegra en el desempeño de sus funciones,

Las leyes aplicables a los miembros de seguridad pública les otorgan beneficios actualmente sobre la permanencia en el cargo, así como un complejo sistema para la separación del mismo, lo que demerita la impartición de justicia en algunos malos elementos para mantenerse en el cargo, e inclusive en muchas veces se ha abusado.



El significado de la iniciativa presidencial es para regular la actuación de las instituciones policiales, privilegiando la eficiencia, el profesionalismo y la honradez, por lo que habida cuenta de las delicadas funciones que les corresponde desempeñar, resulta conveniente establecer la libre remoción de quienes dejen de cumplir con los requisitos esenciales para su permanencia en las instituciones de seguridad pública y policiales, cuidando siempre salvaguardar los legítimos derechos de audiencia y defensa que los correspondientes ordenamientos establezcan .

La modificación en cuestión, de la propuesta de dictamen que hoy se somete a nuestra consideración, establece:

"Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la federación, podrán ser removidos en su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen, para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su restitución o reinstalación, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y en su caso sólo procederá la indemnización.

La remoción de los demás funcionarios públicos a que se refiere la presente fracción, se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables. "

El dictamen aprobado por el Senado en cuanto a este tema se refiere, y analizado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia de esta H. Cámara de Diputados, busca impulsar el combate del Estado mexicano en contra de la delincuencia, sobre todo de la delincuencia organizada cuya peligrosidad y riesgos ponen en entredicho la viabilidad de nuestro estado de derecho.

Por ello la modificación constitucional es congruente al interés superior del pueblo por mantener la defensa de los valores supremos de la convivencia social como son: el orden público, la ética, la paz social, la seguridad de los ciudadanos y otros tantos principios que anhelamos todos los mexicanos.

El propósito de la reforma constitucional, es crear un régimen constitucional de excepción para regular el trabajo de quienes por las funciones que desempeñan en su régimen laboral, pueden poner en peligro la seguridad nacional o la seguridad pública, sobre todo, privilegiando el superior interés de la nación.

De esta manera, el artículo en comento permite por una parte cumplir con los objetivos de la carrera policial, ya que no impide en forma alguna que los policías accedan al servicio civil de carrera, en el que se prevean sistemas de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento,



permanencia y promoción del servicio, y por la otra, se dota a las instituciones policiales de los mecanismos necesarios que permitan la remoción de aquellos elementos que no cumplan con los requisitos necesarios para la prestación eficaz de un servicio policial.

Por lo antes expuesto, es que nos pronunciamos, los integrantes del Grupo Parlamentario del PRI, por la aprobación del dictamen antes mencionado, con la seguridad y convicción de que permitirá concretar una vieja y siempre presente aspiración social: premiar y reconocer a los buenos servidores públicos y castigar e impedir que persistan aquellos que han defraudado nuestra confianza.

Es cuanto, ciudadana Presidenta.

LA C. PRESIDENTA: Tiene el uso de la palabra el ciudadano diputado Abelardo Perales Meléndez, del Partido Acción Nacional, en contra, para referirse al Artículo 123 constitucional.

EL C. DIP. ABELARDO PERALES MELENDEZ: Con su permiso, ciudadana Presidenta . Compañeros legisladores: Estoy en contra de la redacción que propone el dictamen, aunque en algunos de los aspectos de su contenido, estoy a favor .

Estoy en contra de la redacción porque puede llevar a interpretaciones incorrectas que pueden generar inseguridad jurídica o indefinición.

Ya se ha dicho aquí, y en este aspecto considero que el Partido Acción Nacional, y en eso estoy de acuerdo, en cuanto a que no hay una relación laboral entre los policías y las instituciones. La Suprema Corte de Justicia, lo dijo aquí el diputado Creel, habla de una relación administrativa, cuando declaró inconstitucional los Artículos 65 y 66 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Es una relación administrativa porque el Artículo 123 en su fracción XIII, se refiere a que los miembros de los cuerpos de seguridad pública, se regirán por sus propias leyes no por las leyes laborales.

Hay que partir de una serie de principios importantes. Primero, las garantías individuales no son derechos absolutos, el propio Artículo 10 de la Constitución establece restricciones, restricciones que tendrán validez, cuando la propia Constitución así las establezca.



Es cierto también que en el Artículo 49 de la Ley Federal del Trabajo, ya se prevé un régimen de no reinstalación, para ciertos grupos de trabajadores, como los empleados de confianza, los eventuales, los domésticos, los que tengan menos de un año de antigüedad y los que están en contacto permanente y directo con el patrón que no tienen derecho a la reinstalación,

En cuanto a la retroactividad se ha dicho también que no la hay en virtud de que se trata de un precepto constitucional y de acuerdo a una vieja jurisprudencia cuando exista aplicación retroactiva de la Constitución, no se quebranta el principio de irretroactividad a que se refiere el Artículo 14 de la Constitución.

No se trata de una remoción libre, como aquí equivocadamente se ha señalado, no es una remoción libre, a pesar de que la Constitución establece, por ejemplo cuando el presidente de la República tiene facultad para remover libremente a sus Secretarios del Despacho, aquí no se trata de una remoción libre, porque el propio dictamen menciona que podrá ser removido si no cumple con los requisitos que establece la ley, luego entonces no es libre tal remoción.

Pero, y es aquí no voy de acuerdo con el dictamen, es en cuanto que puede crearse una serie de interpretaciones por los tribunales, porque forzosamente esto se va a llevar ante los tribunales de la federación, cuando se agote el juicio de amparo por el policía que es afectado por una remoción.

El dictamen dice que: podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes, en el momento de la remoción señalen, para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el medio de defensa o juicio para combatir la remoción .

Aquí es donde podría haber confusión, porque no se precisa con claridad si en el caso de que no se cumplan con esos requisitos o cuando el agente de la policía no cumpla con los requisitos que establezca la ley, bueno, pues ahí se entiende que se justifica la remoción. Pero cuando cumple con esos requisitos y es dado de baja, lógicamente tiene derecho a promover los medios de defensa, porque así como en la Ley Federal del Trabajo se establece el derecho de los trabajadores a ser reinstalados, cuando son despedidos sin causa justificada, pues aquí sería lo mismo, los policías tendrán derecho a ser reinstalados, si demuestran que la remoción es injustificada, si demuestran que si tienen los requisitos para desempeñar ese cargo.

E incluso y aquí es donde veo la diferencia con el Artículo 49 de la Ley Federal del Trabajo, en virtud de que tratándose de los trabajadores a que se refiere la Ley del Trabajo, aunque demuestren que el despido es injustificado, no tienen derecho a la reinstalación, pero si los policías demuestran que la remoción es injustificada, si tienen derecho a la reinstalación.



Sin embargo el texto no es claro, y por ese motivo yo propongo que se le de claridad a la redacción, para que se diga y que no quede lugar a duda, que el agente de policía que es dado de baja sin causa justificada, tenga en todo caso el derecho a un medio de defensa y agotar en su caso el juicio de amparo para reclamar su reinstalación.

Sólo así podría yo aceptar el texto y de otro modo podría interpretarse de modo diferente y crear confusión. Es todo. Mucha gracias.

PRESIDENTA: Tiene el uso de la palabra para hablar a favor del Artículo 123 constitucional el diputado Miguel Angel Quiroz Pérez, del Partido Revolucionario Institucional, hasta por 15 minutos

DIP. MIGUEL ANGEL QUIROZ PEREZ: Con el permiso de la presidencia; compañeras y compañeros diputados:

Voy a centrar mi participación en 3 aspectos que aquí han comentado quienes me han precedido en el uso de la palabra.

El texto de la reforma que propone el Ejecutivo, y que ha causado obviamente los comentarios de mis preopinantes, en la naturaleza de carácter eminentemente administrativo de la relación entre los servidores públicos que prestan sus servicios en los cuerpos de policía y lo que también aquí se ha comentado en relación a lo que aquí se ha también expresado como contrario al texto constitucional, al pretender aplicar estas disposiciones en ese sentido.

Por regla general la relación entre el Estado y los servidores públicos, se ha equiparado a una relación de carácter laboral en la que se ha considerado al Estado como un patrón con características especiales, La excepción de dicha equiparación la constituyen los servidores públicos señalados en la fracción decimotercera del Apartado B, del artículo 123 constitucional, entre los que se encuentran los miembros de las instituciones policiales.

Así, de la propia Constitución se desprende que la relación de estos servidores públicos no es de carácter laboral, ya se ha dicho, se trata de una relación jurídica de otra naturaleza, con las características siguientes:



A. En atención a sus responsabilidades. En atención a sus responsabilidades los integrantes miembros de las instituciones policiales, no prestan un trabajo personal subordinado como ocurre en una relación laboral .

Los miembros de las instituciones policiales tienen como funciones preservar la seguridad pública, prevenir la comisión de infracciones y delitos, así como auxiliar a los agentes del Ministerio Público en la investigación y persecución de delitos.

Los policías a diferencia de otros servidores públicos, tienen autoridad; realizan actos de imperio y son depositario de la fuerza pública.

De esta manera, la relación entre las instituciones policiales con sus Superiores, es como ya se dijo, de orden jerárquico y no de subordinación.

B. Las funciones propias de las instituciones policiales con autoridad y de imperio, da lugar a que tengan una responsabilidad propia, diferente a la de los demás servidores públicos. Si fueran trabajadores tendrían las mismas responsabilidades de los demás burócratas. Pero no es así, tienen un régimen expresamente previsto en los Artículos 21 y 102 de la Constitución,

Así, en el caso de los policías, éstos deben ajustar su actuación además, a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, que establece la propia Constitución,

Por todo lo anterior el Estado tiene, con los miembros de las instituciones policiales una relación de orden administrativo, ya se ha comentado varias veces,

También se ha dicho que la Suprema Corte de Justicia mediante jurisprudencia firme ha establecido que los servidores públicos señalados en la fracción decimotercera del Apartado B del Artículo 123 constitucional, constituyen una excepción respecto de la regla general consistente en que la relación entre el Estado y los servidores públicos se asimila a una relación laboral a resolver que la relación jurídica que existe entre dichos servidores públicos y el Estado es de naturaleza netamente administrativa.

La naturaleza jurídica de esta relación, como ya también se ha dicho, permite que dichos servidores públicos puedan ser removidos libremente. En efecto, el solo hecho de que un servidor público de los comprendidos en la fracción 13 del Apartado B del artículo 123 Constitucional ocupe un cargo,



no genera, por sí solo, el derecho a permanecer en el mismo, como sucede en algunos casos, en relación de naturaleza laboral.

En este marco la modificación que se propone en el dictamen que se viene discutiendo es sólo para aclarar y hacer explícito el régimen respecto de los policías.

Las instituciones de seguridad pública tienen un rezago histórico y, por lo tanto, deben depurarse. La redacción actual de la fracción 13 del Apartado B del artículo 123 Constitucional ha dado lugar a interpretaciones equivocadas que permiten o que han permitido a los elementos que no cumplen con los requisitos constitucionales y que han sido removidos exigir su reincorporación a los cuerpos policiales.

Por otra parte, no debemos pasar por alto que una buena corporación policial se alcanza mediante la instrumentación de una carrera de esta naturaleza. En este sentido, la remoción de los policías no puede ser arbitraria y sólo sería procedente por las causas y motivos señalados por la ley.

Por ello se propone que, en caso de que la remoción sea incorrecta, proceda indemnizar al agente policial así removido. Esta indemnización evitará injusticias y permitirá depurar los cuerpos policiales.

Respecto a las modificaciones que se hacen en el dictamen que se viene comentando, al párrafo de la fracción correspondiente, la fracción 13 del artículo 123, es preciso mencionar que cuando la Constitución se refiere a los miembros de una institución policial incluye a los policías de todo el país que realizan funciones de prevención del delito, cualquiera que sea la corporación a la que pertenezca.

En efecto, de conformidad con el tercer párrafo de la fracción 13, tratándose de miembros de las instituciones policiales, cualquiera que sea la corporación o adscripción a la que pertenezcan, podrán ser removidos de sus cargos cuando incumplan alguno de los requisitos para permanecer en ellos, así como lo señala la propia ley.

Es importante destacar que la remoción de los policías podrá realizarse por incumplir alguno de los requisitos de permanencia establecidos en las leyes y reglamentos vigentes al momento de efectuarse la remoción, lo que permite concluir que no es suficiente cumplir con los requisitos que estuvieron vigentes en el momento en que el servidor público ingresó a la institución,



La propuesta de reforma al segundo párrafo de la fracción 13 del artículo 123 Constitucional concreta que los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes señalen en el momento de la remoción para que permanezcan en dichas instituciones.

Se ha dicho acá, por otros compañeros diputados, que esta remoción no es arbitraria ni discrecional, sino que establece las condiciones específicas en que una remoción pueda darse. Deben observarse los principios de calidad, indiscutiblemente; deben ser respetadas las garantías individuales de los miembros de las policías y deben, en todo caso, ser indemnizados.

Por lo que hace a la preocupación de que opere en forma retroactiva una disposición de esta naturaleza, me permito recordar lo que aquí tan exactamente han señalado algunos otros diputados:

"En materia constitucional y de acuerdo con la interpretación que se ha dado al artículo 14, las disposiciones de carácter constitucional no están sujetas a la condición de retroactividad que establece la propia Constitución" .

En mérito de lo anterior, compañeros Diputados, les exhorto a que con el voto de cada uno de ustedes se apruebe la reforma que propone el Presidente de la República y que fue turnada mediante minuta por el honorable Senado de la República.

Muchas gracias.

[Aplausos]

LA C. PRESIDENTA DIPUTADA MARIA DEL SOCORRO AUBRY OROZCO [PRD]: Gracias, ciudadano Diputado.

Tiene ahora el uso de la palabra, para hablar el contra, el ciudadano Diputado Luis Rojas Chávez, del Partido de la Revolución Democrática, hasta por 15 minutos.

EL C. DIPUTADO LUIS ROJAS CHAVEZ [PRD]: Muchas gracias, compañera Presidenta.



LA C. PRESIDENTA DIPUTADA MARIA DEL SOCORRO AUBRY OROZCO [PRD]: Adelante, ciudadano Diputado.

EL C. DIPUTADO LUIS ROJAS CHAVEZ [PRD]:

Compañeras y compañeros Legisladores:

Es verdad que se vive en un clima de creciente inseguridad. Cierto es que la sociedad demanda policías que sean garantes de la seguridad pública y por lo mismo es apremiante la necesidad de trazar nuevas estrategias para detener este clima compulsivo de violencia y, por lo tanto, es razonable que los cuerpos policíacos deben ser depurados y es correcta la apreciación de que algunos policías no solamente deberían ser cesados sino con signados, procesados y condenados por su proceder delictivo.

Pero estos imperativos no deben de servir de pretexto para vulnerar y trastocar nuestro sistema jurídico, como lo pretende la iniciativa presidencial de modificar el artículo 123 Apartado "B" fracción XIII.

En primer lugar, la pretendida reforma ubica a los intransigentes de las instituciones policiales en circunstancias de excepción, negándoles de manera arbitraria las garantías individuales que el artículo 1o. constitucional otorga a todos los individuos.

Una segunda aberración de esa iniciativa es negar la naturaleza de la relación laboral que existe entre la autoridad y cada uno de los policías, cuando es claro que existe un trabajo subordinado y remunerado, circunstancia que conduce al necesario reconocimiento de los derechos laborales de estos trabajadores.

Como tercera ofensa a nuestra norma fundamental, la iniciativa de referencia pretende burlar el principio de retroactividad en la aplicación de las leyes, consagrado en el artículo 14 de nuestro máximo ordenamiento.



En efecto, en el texto de la reforma se establece que los elementos de seguridad pública podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos de las leyes vigentes en el momento de su remoción. Bajo esa circunstancia el destino laboral de los trabajadores adscritos a los órganos de seguridad pública queda en la total incertidumbre. Así, una persona empleada en esa actividad siempre estará en duda de cuales serán los requisitos de la ley del mañana.

Más aún, la palabra "podrán" nos da a entender que no necesariamente serán removidos en el supuesto que no cumplan con los requisitos de las leyes del futuro, reproduciendo con ello el sistema de crear leyes que permitan diversas interpretaciones con el fin de aplicarlas, según el interés dominante.

Así tenemos por ejemplo la resolución sobre la figura del anatocismo que tomara la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con apego a los intereses de los banqueros.

También hiere a nuestro orden constitucional la alteración al más importante medio de control constitucional, porque al negar cualquier medio de defensa para combatir la remoción de un policía se cancela el ejercicio del juicio de amparo, misma que ha sido elogiada por juristas de todo el mundo y para los mexicanos es una de las pocas instituciones jurídicas que se le tiene fe, confianza y amor a los símbolos más amados .

Los legisladores no podemos ser cómplices de la malformación jurídica, no podemos facultar a las autoridades administrativas para que realicen los actos de autoridad más aberrantes y anticipadamente se cancele la posibilidad de que esos actos sean combatidos mediante el juicio de garantía y nunca será suficiente el argumento para aprobar la iniciativa que nos envía a revisión el Senado de la República que mediante el ejercicio de la acción constitucional diversos policías hayan sido restituidos a su cargo.

En esos casos la razón se ha debido a que fueron violadas las garantías individuales y no se puede suplir la torpeza de quienes administran el cuerpo policíaco y de sus abogados al momento de aplicar los ordenamientos que regulan los procedimientos para remover de su cargo a un mal policía, a costa de negar el beneficio de las garantías a que a todos los individuos tienen este derecho.

Por eso, invito a todos mis compañeros diputados a que razonen su voto y no cumplan y no participen de acuerdo a los intereses que vienen del Ejecutivo.

Muchas gracias.



LA C. PRESIDENTA: Gracias ciudadano diputado.

Tiene ahora el uso de la palabra el diputado Felipe Urbiola Ledesma, del Partido Acción Nacional, para hablar a favor, hasta por quince minutos .

EL C. DIP. FELIPE URBIOLA LEDESMA (PAN): Con el permiso de la Presidencia.

Señores Diputados: Quiero llamar su atención a la discusión que estamos teniendo en este momento. Y quiero llamar su atención porque tiene una gran importancia, se trata de una reforma a una disposición constitucional .

Aun cuando en lo personal no coincido en alguna estructura, algunas disposiciones que nuestra Constitución tiene, en cuanto a que es abusiva en los términos, en las disposiciones que contempla, creo que este esquema constitucional lo tenemos que respetar y tenemos que bordar sobre el mismo.

Yo quisiera aclarar cuál es el sentido que los legisladores tenemos al momento de que emitamos nuestro voto respecto a la reforma que se pretende con el artículo 123.

En primer lugar, queremos cambiar el estado de cosas de lo que sucede con las policías en la nación mexicana. Las policías actualmente son ineficientes por propia naturaleza, es decir, no hay una estructura jurídica adecuada que les permita ser eficientes en el cumplimiento de la responsabilidad. Hay una serie de vicios que la práctica y que la propia ley ha permitido hasta la fecha, que nos ha hecho tener policías de muy bajo perfil, policías que no cumplen con las o con las expectativas que el pueblo mexicano está reclamando para que tenga guardianes del orden público.

Tenemos en la mayoría de los casos jornadas de trabajo de 24 por 24, 24 horas de trabajo por 24 horas de descanso. Tenemos salarios mínimos, salarios muy escasos para la policía. Tenemos una disciplina que obedece más al capricho de los mandos superiores que a una disciplina adecuada para el cumplimiento de sus funciones. No hay capacitación, es muy escasa o deficiente. No hay equipamiento adecuado. Esto es lo que tenemos que revertir e implica varias cosas, primero, una reforma legal y, en segundo lugar, una reforma en la actitud y en la voluntad de aquellos que se encargan de los destinos de las policías.



Yo creo que todos estamos de acuerdo en varios supuestos. Primero, en no violar o disminuir los derechos de los individuos que se dedican a prestar los servicios de seguridad pública y la procuración de justicia.

Estamos de acuerdo en que no haya retroactividad en la aplicación de las disposiciones legales, en que no haya arbitrariedad en la aplicación de los mismos y que no exista discriminación a las personas en función de la actividad que realizan, es decir, por el hecho de ser policías, Pero vale la pena aclarar que estos "nos" a los cuales hago referencia, se cumplen con la actual propuesta de reforma al artículo 123,

La retroactividad se ha confundido en este momento, es la aplicación de una nueva norma a actos o hechos anteriores a la vigencia de la misma. La retroactividad que se ha estado discutiendo aquí no es a la reforma al 123 sino a la posible existencia de leyes que van a emitir este Congreso o los Congresos Locales, que van a establecer nuevos requisitos para ser policía, que serán aplicables para aquellos que ya están desempeñando la función y que les limita en continuar en la actividad policíaca que vengan desempeñando. Esto no puede ser interpretado como retroactividad.

Yo quiero llamar la atención de ustedes. Son dos las figuras que esta reforma establece para nuestro sistema jurídico en México. En primer lugar la existencia de la figura de la remoción, actualmente las relaciones de trabajo solamente pueden terminar por la renuncia de los individuos o por el despido, sea este justificado o injustificado; en el caso de que el despido sea injustificado procede demandar ante la autoridad laboral el que se respeten los derechos de los individuos y ante esa demanda lo que sucede es que el Juez concediendo la razón al trabajador ordena la reinstalación del mismo o en su caso, la indemnización, Esto continuará.

Lo que ahora sucede es que se queda la figura de la remoción, que no es por despido por lo que se le separa del cargo sino porque no cumple requisitos que la ley establece. Ante la remoción se fija que serán los requisitos que la ley establezca los que puedan dar causa a la remoción y en este sentido vale la pena aclarar que es otra figura que crea el Artículo 123,

Actualmente hay una gran cantidad de leyes orgánicas tanto de Procuradurías como de Policías en los diferentes Estados y en la Legislación Federal y estas legislaciones establecen los requisitos para pertenecer a estas corporaciones. Hoy la Reforma Constitucional obligaría a los Legisladores a que creen un nuevo tipo de requisitos, requisitos para la permanencia en los cargos de policías y quiero poner un ejemplo en seguimiento de lo que dije en mi primera intervención.

Si se establece un requisito de incrementar las condiciones de educación, los niveles educativos que deben de tener los policías, los requisitos de permanencia no necesariamente tienen que ser los



mismos sino que pueden ser incluso menores, pero suficientes como para que incrementemos la capacidad o las posibilidades que tengan los policías en el desempeño de sus funciones.

Por otra parte, estos requisitos de permanencia garantizan que todos los que se conserven al servicio de la ciudadanía en el ejercicio de la actividad policíaca, cumplan con un perfil mínimo y profesional que les permita desempeñar las funciones.

Se habla de la Carrera Policial como si se estuviera cancelando la posibilidad, pero aquí viene a cuento la posición que comento en un principio, la Carrera Policial no está impedida con la Reforma Constitucional, pero el servicio civil de carrera policíaca debe de estar en las Leyes Orgánicas, en las Leyes Secundarias, no en la disposición Constitucional y ese servicio civil de carrera debe de darle a la ciudadanía el perfil del policía que necesitamos para el cumplimiento de las funciones y no el perfil del actual policía.

Todos coincidimos en que la mayoría de los policías no tienen la capacidad y que además tienen deformaciones de carrera lógicas como consecuencia de las circunstancias que vivimos.

Esto es lo que queremos evitar, queremos evitar esas malas policías que por diseño de ley y por falta de voluntad se están dando en la actualidad y esto lo podemos lograr con esta Reforma.

Por otra parte se habla aquí de que hay elementos valiosos, efectivamente hay elementos valiosos dentro de las corporaciones de seguridad pública, los que hemos tenido experiencia en Administraciones Públicas, hemos encontrado este tipo de servidores, pero esos elementos valiosos son excepciones al caso y yo quisiera encontrar cómo puedo modificar los requisitos de permanencia para poder sacar a esos elementos valiosos, si lo que estoy pidiendo son requisitos para un mejor perfil de policías para el supuesto de que aquél que es buen policía cumple los requisitos que la ley establece para ser buen policía y en consecuencia no puede ser despedido.

Yo creo que la diferencia que se pretende hacer con los trabajadores policíacos no debe de asustarnos, el mismo diputado Abelardo Perales que habló en contra, clarificaba que hay diferentes exposiciones, diferentes tratos o modalidades que se le dan a los trabajadores; es más, nosotros mismos como Diputados tenemos un trato diferenciado respecto de la Ley.

No existe una relación laboral en nuestra circunstancia especial y no podemos exigir algunas prestaciones como son vacaciones, aguinaldo, etc., por más que la costumbre nos otorgue un aguinaldo o nos conceda períodos en los cuales no sesionamos pero la característica y el trato que nos da la ley a nuestra condición, a nuestro statu de diputados, es diferenciado como una necesidad



de acuerdo con las funciones que desempeñamos, es el mismo caso para aquellos que se dedican a la actividad policiaca.

El mismo artículo 123 es muestra de ello. El artículo 123 tiene dos apartados y le da un trato diferenciado a uno y a otros, a los que pertenecen al apartado a) como a los que pertenecen al apartado b), pero también como se señalaban aquí, derechos inferiores de aquellos que estaban en el apartado b), hay también derechos superiores de los que están en el apartado b).

Y en este sentido recuerdo una prestación de seguridad social que es el derecho que se tiene a recibir préstamos por parte del ISSSTE, situación que no sucede a los trabajadores que están afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social. Esto es una necesidad de acuerdo con las condiciones y características de las diferentes actividades.

Por otro lado, dice por aquí que se prohíbe la reinstalación a los cesados; no se trata de cesarlos, se trata de removerlos del cargo. El cese se da cuando una persona ha actuado mal; el cese es cuando ha cometido un acto delictivo o incumple con sus obligaciones. En este caso estamos hablando de la remoción del cargo, porque no cumple con los requisitos de ley y en este sentido yo sí quiero ser muy enfático.

Por último, hacer un breve repaso de la relación del tercer párrafo de la fracción XIII del apartado b) del artículo 123, que dice lo siguiente:

" Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación es decir, todos los que se dediquen a la actividad policiaca podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes establecen. " . Esto debe de quedar claro, la única causa por la cual pueden ser removidos es el incumplimiento de requisitos. Esta disposición constitucional no es aplicable para aquellos que cometen actos delictivos o que violentan o incumplen con su función para eso existen otras disposiciones: las leyes adecuadas, las leyes orgánicas y en algunos casos las de los prestadores de servidores públicos.

Dice: " Las leyes vigentes en el momento de la remoción, . . . señalen para permanecer no para pertenecer, para permanecer en dichas instituciones. "

Ahora bien, la siguiente parte del artículo causa mucha confusión y de lo que voy a argumentar le voy a pedir al diputado Abelardo y a todos aquellos que están en contra por la deficiencia en la redacción, que modifiquen el sentido de su voto, porque creo que quedan satisfechas las inquietudes.



Dice: "Sin que procesa su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción. " . Estamos hablando solamente del supuesto de aquellos que no cumplen con los requisitos; en consecuencia, en lo que quiso la Cámara de origen enfatizar, fue que conservan el derecho a presentar los recursos que la ley prevea para poder atacar aquél acto que va en contra de sus propios derechos o intereses, es decir, el juicio o cualquier medio de defensa que pudiera existir.

Y en esas condiciones tienen que acreditar que sí cumplen con los requisitos y procede absolutamente la reinstalación.

Ahora bien, la deficiencia en la redacción en este momento está siendo salvada, ¿ por qué? . . . porque lo que estamos argumentando en este momento van a ser elementos que debe de tomar en cuenta el juzgador para poder interpretar la norma y en consecuencia queda claro que aquél que? cumpla los requisitos (sic) no podrá ser removido del cargo; y otra cosa más, dice: "y en su caso, sólo procederá la indemnización"... ¿en qué caso?... en el caso en el que no cumpla con los requisitos porque insisto, seguimos en este supuesto y es lo que está ordenando.

Una cosa simpática se resulta de la interpretación o de la aplicación de esta reforma constitucional: Actualmente, cualquier trabajador que demanda por la vía laboral, en el momento en el que gane el juicio,... en el momento en el que gane el juicio, procede su reinstalación o su indemnización; en este caso, en el momento en el que un trabajador pierde el juicio, el juez ordenará su indemnización. ¿ Por qué pierde el juicio?, porque no cumple con los requisitos, pero el juez estará obligado a reconocer su derecho a la indemnización; cambia aquí el esquema.

" Señor, no tienes razón en lo que estás planteando . No cumples con los requisitos de la ley, pero sí tienes derecho, por disposición del 123, a ser indemnizado y deberás de ser indemnizado. " Y esto que quede claro, y esto que se anote, porque así es como debe de resultar.

Si gana el juicio, el juez ordenará la reinstalación porque sí cumple con los requisitos de ley. Si perdemos de vista que estamos aquí hablando de cumplir o no cumplir con los requisitos de ley, nos equivocamos en el análisis y en la interpretación de la ley y nos metemos a ver si el hombre tiene o no tiene actos delictivos, cumple o incumple con su función, ése no es el caso de lo que estamos legislando en este momento.

Yo quisiera decir también que coincido en esa inquietud de la mala redacción, y en este sentido voy a hacer una propuesta, una propuesta que va dirigida a la Comisión de Redacción y Estilo, que creo



que puede modificar la redacción para hacerla más clara, sin cambiar el sentido de la aprobación que hagamos, y en consecuencia procederá de inmediato al trámite que debe de continuar ante las legislaturas de los estados.

Este tercer párrafo pudiera ser de la siguiente manera: Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidas de su cargo si no cumplen con los requisitos que para permanecer en el mismo señalen las leyes vigentes al momento de la remoción, sin que proceda su reinstalación o restitución cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción. Ante ésta, sólo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente...

LA C. PRESIDENTA: Concluya ciudadano diputado.

EL C. DIP. FELIPE URBIOLA LEDESMA: Señora Presidenta, para usted y para todos los que están gritando, les comenté que terminando de leer mi propuesta doy por terminada mi participación.

LA C. PRESIDENTA: Su tiempo ha concluido, ciudadano diputado. Concluya usted.

EL C. DIP. FELIPE URBIOLA LEDESMA: Sí señora Presidenta.

Termino. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción se registrá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables .

Creo que con esto se clarifica más el sentido de la reforma y nos permite cumplir con el objetivo que planteamos.

Muchas gracias.

LA C. PRESIDENTA: Gracias ciudadano diputado.

Saludamos y damos la bienvenida a este recinto a un grupo de ochenta estudiantes del Colegio Simón Bolívar, que vienen acompañados por la profesora Rosalva Esparza.



Tiene ahora la palabra para hablar en contra el diputado Rosalío Hernández Beltrán, del Partido de la Revolución Democrática, hasta por quince minutos.

EL C. DIP. ROSALIO HERNANDEZ BELTRAN: Con el permiso de la Presidencia. Compañeras, compañeros diputados.

Cuando el Constituyente de 1917, a quienes honramos en este muro en la parte de arriba, elevaron a rango constitucional el artículo 123 o el derecho social del trabajo, lo hicieron plenamente convencidos de que ese artículo normaría las relaciones obrero patronales de todos los centros de trabajo en este país, independientemente de que fueran administrados por representantes del sector privado, del sector público o en su caso del sector social. Para ellos estaba claro que ante la ley no debería de haber trabajadores de primera, de segunda y tercera categoría. Eran y fueron respetuosos de lo establecido en el artículo 1° de nuestra Carta Magna, que a la letra dice:

"En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece".

Fueron los legisladores que emitieron las leyes reglamentarias del artículo 123 los que desnaturalizaron el espíritu del artículo 123, esos que emitieron aquella ley reglamentaria de 1931, y que incluyeron en el artículo número 2 de esa ley que los trabajadores al servicio del Estado no serían normados por el artículo 123, los excluyeron, y fue gracias a la polémica desatada en aquel entonces por los Constituyentes que aún vivían, y sobre todo por los trabajadores al servicio del Estado, y gracias también, por qué no decirlo, a que en aquellos años gobernaba un gran presidente, el general Lázaro Cárdenas, con un alta sensibilidad humana y política, que fue cuando se emitió el llamado Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, otorgándoles la categoría de trabajadores y quedando muy claro que el sector gubernamental era patrón, y entonces nació la relación obreropatronal entre los trabajadores al servicio del Estado.

Ese estatuto normó las relaciones obrero patronales de los trabajadores al servicio del Estado hasta 1960. Y otra vez, por eso es cierto cuando los trabajadores dicen que nunca se les ha regalado nada, gracias a las luchas ferrocarrileras de 1958 y 59, a las luchas de los maestros, a las luchas de los médicos, de correos, telegrafistas, en los primeros años de la década de 1960, que el gobierno de aquel entonces se vio obligado a que ese estatuto se elevara a rango constitucional, naciendo así el Apartado B del Artículo 123 Constitucional. Nació integrándose con 14 fracciones, y una de ellas, la número 13, motivo de discusión en estos momentos, otra vez excluyó a los trabajadores al servicio



del sector militar, al servicio de relaciones exteriores, al servicio de las instituciones policíacas, y los trabajadores al servicio de la Marina, dice que éstos no los consideran como trabajadores.

¿Pero qué entendemos entonces como trabajadores? ¿Acaso quienes trabajan en estas instituciones no están sujetos a un salario, a una orden? ¿Qué nos dice la ley para definir qué entendemos por trabajador?

El artículo 8 de la Ley Federal del Trabajo, dice: ". . . trabajador es la persona física que presta a otra física o moral un trabajo personal subordinado. Para los efectos de esta disposición, se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio. "

Está clarísimo que ellos son trabajadores de acuerdo a esta definición.

¿Qué se entiende por patrón? Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores.

¿Qué debemos entender por relación de trabajo? Según el artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo, dice lo siguiente: "...se entiende por relación de trabajo cualquiera que sea el acto que le dé origen a una prestación de un trabajo personal subordinado a una persona mediante el pago de un salario. "

Es evidente que los miembros de los cuerpos de seguridad pública se encuentran subordinados a alguien, que prestan su servicio de manera personal y además que reciben una retribución por la labor realizada y, por ende, son trabajadores y existe una relación laboral.

Esta injusticia la podemos subsanar si esta legislatura tiene la sensibilidad y sobre todo la voluntad política para hacerlo, basta aprovechar la iniciativa presidencial presentada el 10 de diciembre del año pasado, a través de la Cámara de Senadores, con la que se pretende restringir aún más los derechos constitucionales de estos mexicanos, pues con ella se pretende negarles el derecho a que se les conceda el amparo y protección de los tribunales de la federación, cuando resulta evidente que se violaron en su perjuicio garantías individuales.

Veamos lo que dice la referida iniciativa: " Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de su remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o



restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y en su caso sólo procederá la indemnización,

Compañeras y compañeros legisladores, si aprobamos esta modificación a la fracción XIII del Apartado B, del Artículo 123, seremos cómplices de una decisión anticonstitucional e injusta. Anticonstitucional porque a estos mexicanos no solamente se les niega su derecho al trabajo, a la estabilidad en el empleo, sino también su garantía de amparo, único recurso legal que ahora tienen para defenderse de un despido injustificado, en virtud de que al ser considerados sujetos administrativos se tiene el recurso de amparo ante un acto de autoridad que se considere injusto, pero si la aprobamos ya no lo tendrán, será una decisión injusta porque a todo mexicano que se le niegue el trabajo sin justificación, es permitir arbitrariedades y condenarlos a la miseria. Vale la pena aclarar que no estamos defendiendo policías corruptos, policías cuyos actos se alejan de los principios que deben acatar. Ninguna persona podría estar de acuerdo en permitirles que sigan dañando con su conducta al pueblo mexicano.

Nos pronunciamos porque los cuerpos policiales sean saneados de esos malos elementos; pero no estamos de acuerdo en que se violen garantías individuales en aras de conseguir ese objetivo, porque de esa manera sólo daremos paso a que se cometan actos injustos.

¿Qué sentido tiene compañeras y compañeros legisladores, que cuando se entera esta Cámara de Diputados u otras Cámaras del interior de la República, de que algún policía ha sido víctima del hampa organizada, de manera muy solemne les brindemos un minuto de silencio, o seamos, si no somos capaces de garantizarles su derecho al trabajo y a la estabilidad en el empleo?

¿Cómo podemos exigirles, con qué autoridad moral, profesionalismo, honradez y eficiencia en su actividad, si no les garantizamos su derecho al trabajo y a la estabilidad en el mismo?

Por eso es que refrendo la propuesta que hacemos en la fracción parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, nuestra propuesta es que les reconozcamos a los trabajadores al servicio de las instituciones policíacas su carácter de trabajadores, y a los administradores su carácter de patrón, y le reconozcamos que existe una relación laboral; así no estaremos traicionando a unos cuantos metros la memoria de los Constituyentes de 1917. Muchas gracias.

(APLAUSOS)



LA PRESIDENTA: Gracias ciudadano diputado. Para hablar a favor, tiene ahora el uso de la palabra el ciudadano diputado Arturo Charles Charles, del Partido Revolucionario Institucional, hasta por 15 minutos.

EL C. DIP. ARTURO CHARLES CHARLES: Con su permiso, señora Presidenta . Honorable Asamblea: Acudo a la tribuna para reafirmar mi apoyo al contenido y los términos del dictamen que fue aprobado en las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, en relación con la modificación a la Fracción XIII del Apartado "b" del Artículo 123 constitucional .

Es necesario insistir ante ustedes, compañeras y compañeros diputados, que analicemos para emitir nuestro voto, cuál es la naturaleza jurídica de la relación que se establece entre agentes del Ministerio Público y los integrantes de las instituciones policiales para poder determinar cuál es efectivamente la ubicación que les debemos de dar.

Por regla general, la relación entre el Estado y los servidores públicos se ha equiparado a una relación de carácter laboral en la que se ha considerado al Estado como un patrón con características especiales.

La excepción la constituyen los servidores públicos señalados en la Fracción XIII del Apartado "b" del Artículo 123, entre los que se encuentran los agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales.

Así, de la propia Constitución se desprende la relación de estos servidores públicos y que no es de carácter laboral, se trata de una relación jurídica de naturaleza administrativa, como ya antes se dijo aquí, con las características que voy a señalar:

En atención a sus responsabilidades, los agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, no prestan un trabajo personal subordinado, como ocurre en una relación laboral. En el caso de los agentes del Ministerio Público, sus funciones son las de investigar y perseguir los delitos, ejercer acción penal, incluso contra los funcionarios del propio Estado, y representar a la sociedad en los juicios de amparo; no puede ser trabajador de un patrón el Ministerio Público, ya que implicaría que el trabajador persiga los delitos de su propio patrón. El Ministerio Público es el representante de la sociedad.

Por su parte, los miembros de las instituciones policiales, tienen como función preservar la seguridad pública, prevenir la comisión e infracción y delitos así como auxiliar a los agentes del Ministerio Público en la investigación y persecución de delitos.



Los policías, a diferencia de otros servidores públicos, tienen autoridad, realizan actos de imperio y son depositarios de la fuerza pública.

De esta manera la relación entre agentes del Ministerio Público y de las instituciones policiales con sus superiores, es de orden jerárquico y no de subordinación .

Las funciones propias de los agentes del Ministerio Público y quienes forman parte de las instituciones policiales, con actos de autoridad y de imperio dan lugar a que tengan una responsabilidad propia, diferente a la de los demás servidores públicos.

Si fueran trabajadores, tendrían las mismas responsabilidades de los demás burócratas, pero no es así. Tienen un régimen expresamente previsto en los Artículos 21 y 102 Apartado A de nuestra Constitución.

Así en el ámbito federal, por disposición constitucional, los Agentes del Ministerio Público, son responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo del desempeño de sus funciones.

En el caso de los policías deben ajustar su actuación además a los principios que establece la propia Constitución de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez que están inscritos en el Artículo 21 Constitucional.

La naturaleza de las funciones que realizan los Agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, son de orden público, son funciones de orden público, lo cual está por encima del interés personal o particular que pueden tener dichos servidores públicos. Esto los excluye de la aplicación del régimen laboral, en el cual se antepone los derechos sociales de la clase trabajadora sobre los del patrón.

Por todo lo anterior expuesto, el Estado tiene, con los Agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, una relación de orden administrativo. Esto lo ha confirmado ya la Suprema Corte de Justicia, como se ha dicho efectivamente por algunos otros compañeros en esta misma tribuna.



Por ello acudo ante ustedes para pedirles que en orden a estas consideraciones, otorguemos el voto al dictamen que fue aprobado en las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, sabedores que de ninguna manera, como aquí se ha expresado, estaríamos contrariando principios fundamentales de nuestro régimen constitucional. Muchas gracias.

LA C. PRESIDENTA: Gracias ciudadano diputado. Esta presidencia informa a la asamblea que han hecho uso de la tribuna los siguientes diputados. Para hablar en contra:

María Mercedes Maciel Ortíz, Victoria Montalvo Rojas, Abelardo Perales Meléndez, Luis Rojas Chávez, Rosalío Hernández Beltrán

Y para hablar a favor:

Santiago Creel Miranda, Gerardo Sánchez García, Miguel A. Giron Pérez, Felipe Urbiola Ledezma, Arturo Charles Charles

Están todavía en turno de oradores los diputados:

Alvaro Arceo Corcuera, Pablo Sandoval Ramírez

Para hablar a favor los diputados:

Américo Ramírez Rodríguez, Francisco Loyo Ramos.

Esta presidencia instruye a la Secretaría para que consulte a la asamblea si se considera que este tema está suficientemente discutido.

EL C. SECRETARIO CARLOS CAMACHO ALCAZAR: En votación económica se pregunta a la asamblea si se encuentra suficientemente discutido el Artículo 123. Los ciudadanos diputados que estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo.

(Votación)



Los ciudadanos diputados que estén por la negativa, sírvanse manifestarlo.

(Votación)

Suficientemente discutido, señora presidenta.

LA C. PRESIDENTA: Se pide a la Secretaría se abra el sistema electrónico de votación por 10 minutos para recoger el voto de los ciudadanos diputados en relación al Artículo 123 reservado.

EL C. SECRETARIO CARLOS CAMACHO ALCAZAR: Se ruega a la Oficialía Mayor haga los avisos a que se refiere el Artículo 161 del Reglamento Interior. Abrase el sistema electrónico por 10 minutos para tomar la votación nominal del Artículo 123.

(VOTACION)

. . Se emitieron 289 votos en pro, 116 en contra y 8 abstenciones .

LA PRESIDENTA: Aprobado el artículo 123 en lo particular por 289 votos.

Aprobado en lo general y en lo particular el decreto que reforma los Artículos 16, 19, 22 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

EL SECRETARIO, DIP. CARLOS CAMACHO: Pasa a las Legislaturas de los estados para sus efectos constitucionales.

VII. DECLARATORIA

DECLARATORIA:

MÉXICO D.F., A 3 DE FEBRERO DE 1999.



PRIMERA COMISION DE TRABAJO

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión que suscribe fue turnado el expediente que contiene las aprobaciones por parte de las legislaturas de diversas entidades Federativas, a las reformas a los Artículos 16, 19, 22, y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismas que a su vez fueron aprobadas por el Congreso de la Unión, para los efectos ordenados por el Artículo 135 de nuestra propia Carta Magna.

Esta Comisión celebró una reunión de trabajo el día de hoy, en la cual tuvo a la Vista el expediente de referencia y realizó una cuidadosa revisión del mismo, en donde se pudo constatar que el texto aprobado por el Poder Legislativo Federal, para efectuar las reformas mencionadas a los citados artículos constitucionales, - han sido aprobadas por los Congresos de los Estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, y Zacatecas, según consta en las comunicaciones oficiales que los Congresos de esas Entidades de la Federación hicieron llegar, en su oportunidad, a esta Comisión Permanente.

De conformidad con lo anterior hay constancia de que la Reforma a los Artículos 16, 19, 22 y 123 de la Constitución General de la República, han sido aprobadas al momento por 22 Congresos Estatales, estándose en la hipótesis de lo previsto por el Artículo 135 Constitucional. Por tanto, es procedente que, en acatamiento a lo dispuesto por ese numeral, esta Comisión Permanente realice la declaratoria del caso en los siguientes términos.

LA COMISION PERMANENTE DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXCANOS, EN USO DE LA FACILITAD QUE LE CONFIERE EL ARTICULO 135 CONSTITUCIONAL Y PREVIA LA APROBACION DE LAS CAMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNION, ASI CQMO DE LA MAYORIA DE LAS HONORABLES LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, DECLARA REFORMADOS LOS ARTÍCULOS 16,19, 22 Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTÍCULO UNICO Se reforma el segundo párrafo del artículo 16; se reforma e primer párrafo. se adiciona un segundo párrafo y los dos subsecuentes pasan a ser tercero y cuarto párrafos del artículo 19; se adiciona un tercer párrafo del articulo y el subsecuente pasa a ser el cuarto párrafo; se reforma el primer párrafo y se adiciona un tercer párrafo a la fracción XIII del Apartado B de artículo 123, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:



"Artículo 16.-.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad de indiciado

..
..
..
..
..
..
..

Artículo 19.- Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos - horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de formal prisión en el que se expresarán: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que arroje la averiguación previa, los que deberán ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del indiciado

Este plazo podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley La prolongación de la detención en superjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de formal prisión o de la solicitud de prórroga, deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de conducir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad.

Artículo 22.- ...

...

No se considerará confiscación la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables. La autoridad judicial resolverá que se apliquen en favor del Estado los bienes que hayan sido asegurados con motivo de una investigación o proceso que se sigan por delitos de delincuencia organizada, cuando se ponga fin a dicha investigación o proceso, sin que haya un pronunciamiento sobre los bienes asegurados. La



resolución judicial se dictará previo procedimiento en el que se otorgue audiencia a terceros y se acredite plenamente el cuerpo del delito previsto por la ley como de delincuencia organizada, siempre y cuando se trate de bienes respecto de los cuales el inculpado en la investigación o proceso citados haya sido poseedor, propietario o se haya conducido como tales, independientemente de que hubieran sido transferidos a terceros, salvo que éstos acrediten que son poseedores o adquirentes de buena fe.

...

Artículo 123.- ...

.

A. ...

I. a XXXI. ...

B. ...

I. a XII. ...

XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables.

XIII bis y XIV. .



TRANSITORIO

Unico.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación

SALA DE COMISIONES DE LA COMISION PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNION - México, D F a 3 de febrero de 1999.