

acompañarlos en el acto de rendir protesta de Ley, mismo que se lleva a cabo y entran en funciones.

La Presidencia informa a la Asamblea que se encuentran publicados en la Gaceta Parlamentaria los dictámenes con proyecto de decreto de la Comisión de Puntos Constitucionales:

- a) Que reforma la fracción Vigésima Primera, del artículo setenta y tres de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de legislación procesal penal única.
- b) Que adiciona una fracción vigésima novena-R, al artículo setenta y tres de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales.
- c) Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de los estados y los municipios.

De conformidad con lo que establece el artículo ochenta y siete del Reglamento de la Cámara de Diputados, se cumple con la declaratoria de publicidad.

Agotados los asuntos del Orden del Día, el Presidente cita para la próxima Sesión Extraordinaria que tendrá lugar mañana miércoles diecisiete de julio de dos mil trece, a las doce horas, y levanta la sesión a las once horas con treinta y ocho minutos.»

**El Presidente diputado Francisco Agustín Arroyo Vieyra:** Secretaria, el acta está publicada, los asuntos son de trámites. Si la asamblea no tiene inconveniente, le ruego la ponga a consideración de la misma.

**La Secretaria diputada Magdalena del Socorro Núñez Monreal:** Está a discusión el acta. No habiendo quién haga uso de la palabra, en votación económica se pregunta si se aprueba. Las diputadas y los diputados que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo. Las diputadas y los diputados que estén por la negativa sírvanse manifestarlo. Señor presidente, mayoría por la afirmativa.

**El Presidente diputado Francisco Agustín Arroyo Vieyra:** Muchas gracias por su gentileza, diputada.

## CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE LEGISLACION PROCESAL PENAL UNICA

**El Presidente diputado Francisco Agustín Arroyo Vieyra:** El siguiente punto del orden del día es la discusión del dictamen con proyecto de decreto que reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de legislación procesal única.

**La Secretaria diputada Magdalena del Socorro Núñez Monreal:** «Dictamen en sentido positivo a la minuta con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia legislación procesal penal única.

### **Honorable Asamblea:**

La Comisión de Puntos Constitucionales, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 39 y 45, numeral 6, incisos e) y f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 80, 81, 84, 85, 157, numeral 1, fracción I; 158, numeral 1, fracción IV; 167, numeral 4 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta Soberanía, el siguiente:

### **Dictamen**

#### **I. Antecedentes legislativos**

1. El 14 de febrero de 2013, el senador Roberto Gil Zuarth, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó ante el Pleno del Senado, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones de los artículos 17 y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En esa misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores turnó la iniciativa a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Primera, para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

2. El 9 de abril de 2013, la senadora María del Pilar Ortega Martínez y los senadores, Roberto Gil Zuarth, Raúl García Guzmán, Carlos Mendoza Davis y José María Martínez Martínez, todos integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentaron ante el Pleno del Se-

nado, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones de los artículos 20, 73 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En esa misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores turnó la iniciativa a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos Segunda, para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

3. El 24 de abril de 2013, la senadora Arely Gómez González, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; el senador Roberto Gil Zuarth, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional; el senador Manuel Camacho Solís, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Democrática y el senador Pablo Escudero Morales, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, presentaron ante el Pleno del Senado, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En esa misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de senadores turnó la iniciativa a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Segunda, para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

4. El 29 de abril de 2013, el Pleno de la Cámara de Senadores, aprobó el dictamen con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. El 29 de abril de 2013, la Cámara de Senadores remitió a la Cámara de Diputados, el expediente relativo al proyecto de decreto que reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

6. El 30 de abril 2013, la Cámara de Diputados recibió la minuta con proyecto de decreto por lo que la Mesa Directiva la turnó dicha Minuta a la Comisión de Puntos Constitucionales, para su análisis, estudio y elaboración del respectivo dictamen.

## II. Contenido de la minuta

Esta Comisión considera realizar la transcripción de algunas de las consideraciones del Dictamen aprobado por el Senado de la República, siendo lo siguiente:

*“[...] Las iniciativas que se analizan en el presente dictamen, se dictaminan de forma conjunta conforme al numeral 3, del artículo 183, del Reglamento del Senado de la República, por la estrecha similitud en sus propuestas.*

*Por cuanto hace a la iniciativa presentada el 14 de febrero de 2013, en la misma se propone unificar la legislación procesal penal, para que los criterios político-criminales que habrán de observarse en el procedimiento penal se uniformen evitando así que en el país haya distintas formas de procurar y administrar la justicia penal, por lo que también se sugiere la homologación de los mecanismos para enfrentar eficazmente el problema de la delincuencia y garantizar la seguridad de los ciudadanos.*

*[...]*

*Por su parte, la iniciativa presentada el 9 de abril de 2013, busca establecer un mecanismo constitucional que permita el establecimiento de una legislación adjetiva penal única y de ejecución de sanciones penales, aplicable a todo el territorio nacional, con la finalidad de reforzar la idea de la seguridad jurídica, así como una justicia pronta, expedita, eficaz y eficiente que reduzca la confrontación de criterios, de forma que se aplique de manera uniforme en todo el país y en condiciones de igualdad para el justiciable y demás intervinientes en el procedimiento. [...]*

*[...]*

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

*a) Una adecuada sistematización y homogeneidad de criterios legislativos;*

*b) Condiciones adecuadas para la construcción de una política criminal coherente, articulada e integral;*

*c) Una mayor y mejor coordinación entre las instancias encargadas de la procuración de justicia;*

d) Mayor certeza para el gobernado respecto a cuáles son las normas penales de naturaleza adjetiva a observar en todo el país;

e) Una disminución en los índices de corrupción e impunidad, al existir menores resquicios legales con relación a la actual dispersión de normas; y

f) Criterios judiciales más homogéneos.

[...]

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

III. Cuadro comparativo

TEXTO CONSTITUCIONAL ACTUAL.	MODIFICACIONES PROPUESTAS EN EL PROYECTO.
<p>Art. 73.- El Congreso tiene facultad: I a XX.</p> <p>XXI. Para establecer los delitos y las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; expedir leyes generales en materias de secuestro, y trata de personas, que establezcan, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; así como legislar en materia de delincuencia organizada.</p>	<p>Art. 73.- El Congreso tiene facultad: I a XX.</p> <p>XXI. <b>Para expedir:</b></p> <p><b>a) Las leyes generales en materias de secuestro y trata de personas, que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones.</b></p> <p><b>Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de</b></p>
<p>Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.</p> <p>En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales.</p> <p>XXII. a XXX.</p>	<p><b>coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios;</b></p> <p><b>b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;</b></p> <p><b>c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.</b></p> <p>Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.</p> <p>En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;</p> <p>XXII. a XXX.</p>
	<p style="text-align: center;"><b>TRANSITORIOS</b></p> <p><b>PRIMERO.</b> El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación de conformidad con las disposiciones previstas en los artículos siguientes.</p>

	<p><b>SEGUNDO.</b> La legislación única en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que expida el Congreso de la Unión conforme al presente Decreto, entrará en vigor en toda la República a más tardar el día dieciocho de junio de dos mil dieciséis.</p> <p>La legislación vigente en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas expedida por el Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal continuará en vigor hasta que inicie la vigencia de la legislación que respecto de cada una de dichas materias expida el Congreso de la Unión conforme al presente Decreto.</p> <p><b>TERCERO.</b> Los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la legislación procedimental penal que establece el presente Decreto, serán concluidos conforme a las disposiciones vigentes al momento de iniciarse dichos procedimientos.</p>
--	--

#### IV. Consideraciones

A la Comisión de Puntos Constitucionales, fue turnada la minuta con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se otorgan facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia procesal penal como codificación única, medios alternativos de solución de controversias y ejecución de sanciones penales para toda la república.

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

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

#### 1. Facultades del Congreso

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

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

En este rubro la función legislativa de creación o modificación del derecho positivo vigente, se encuentra plasmado en el artículo 71 Constitucional, por el cual se da inicio al proceso legislativo regulado en el artículo 72 del mismo ordenamiento, es preciso mencionar que por la naturaleza federalista de nuestro país, y en el caso de adiciones o reformas a la constitución se tiene que aplicar además el numeral 135 constitucional, como requisito indispensable se tengan que realizar con aprobación de la mayoría de los Estado miembros de la Federación, para respetar el pacto federal.

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

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

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

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

Posteriormente, se presenta otro fenómeno delictivo, que se centra en lo relativo a la *trata de personas y secuestro*, en este punto en particular es preciso mencionar que nues-

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

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

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

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

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

## 2. Alcances específicos de la reforma

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

**a) La fracción XXI y su división:**

Se divide las facultades en tres incisos siendo los siguientes:

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

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

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

Se suma a lo anterior, lo relativo a la impunidad y sus consecuencias, la impunidad como factor benéfico para la delincuencia, es por ello que si se quiere fortalecer las acciones en contra de la actividad delictiva y el delincuente debe haber un sentido óptimo y congruente entre las acciones legislativas y el resultado de estas.<sup>1</sup>

**b) Materia procesal penal y la facultad del Congreso**

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

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

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

respeto de los Derechos Humanos que nuestra Carta Magna establece.

Contar con un sistema procesal penal que de certidumbre, eficacia y transparencia, es la pretensión de cada uno de los legisladores que integramos esta Comisión, cuya finalidad es dotar a nuestra nación con una estructura penal óptima, para lograr esto se deben realizar todas las adecuaciones normativas necesarias. Se tiene claro que el tema es complicado, por esa complejidad es que la reforma constitucional publicada en el D.O.F., el 18 de junio del 2008, estableció en su parte transitoria que el sistema acusatorio tendría ocho años a partir del día siguiente de su publicación para que entrara en vigor estas reformas, es decir, que en el 2016, se tendría que tener unificado todos los sistemas penales de nuestro país.

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

Sin embargo, se puede pensar que al tener el Congreso de la Unión estas facultades se puede violentar el Sistema federal de nuestro país, en este punto es necesario precisar que contar con una legislación adjetiva única, no va en contra del pacto federal o vulnera de la soberanía de los Estados, para ello, es necesario comentar lo que el Doctor Carpizo menciona: “tradicionalmente esa facultad de las entidades federativas ha sido respetada por la Constitución federal, de manera que cualquier sugerencia de unificación legislativa suele calificarse como una tendencia centralizadora en perjuicio de las entidades federativas que para algunos representa un ataque al sistema federal,”<sup>2</sup> empero nuestro sistema de derecho positivo tiene la flexibilidad de que puedan existir diversas normas de aplicación general, y no se ha visto afectado el federalismo, ni mucho menos la propia soberanía estatal, así a manera de ejemplo existe legislación Laboral, Mercantil, y de algunas en materia Fiscal, que están enfocadas a resolver la problemática en diversos ámbitos de competencia aunado al hecho de que se unifican los criterios de quienes ejercen dichas normas.

Sin embargo, la pregunta esencial es ¿cuál sería el beneficio de tener una legislación procesal única o modelo?, para dar respuesta a esta cuestión, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación manifestó que: Es

necesario “dotar de certidumbre y seguridad jurídicas a la sociedad, se requiere de un Código Procesal Penal Único en todo el país, el cual fortalecerá el Estado de derecho, (...) señaló que contar con 33 códigos penales y procesales en el país, permiten inconsistencias y generan un ambiente de desigualdad jurídica, ya que mientras en una entidad un delito es considerado como grave, en otra entidad no lo es. (...) Se pronunció por un Código Procesal Único, como una ley secundaria que redefinirá los contenidos del debido proceso penal en el que se respeten los derechos humanos, (...) El logro de una codificación única no es ociosa, por el contrario, ha ido congregando con el paso del tiempo razones de gran peso que logran justificar su necesidad, sobre todo, en el caso particular de México, el que, junto con los Estados Unidos, constituyen las excepciones de estados federados que no cuentan con una legislación penal aplicable en todo su territorio.<sup>3</sup>

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

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

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

- Un posible abatimiento en la corrupción y en la impunidad dado que se podrá reducir cualquier coyuntura legal derivada de la diversidad de normas.

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

### c) Mecanismos alternativos de solución de problemas

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

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

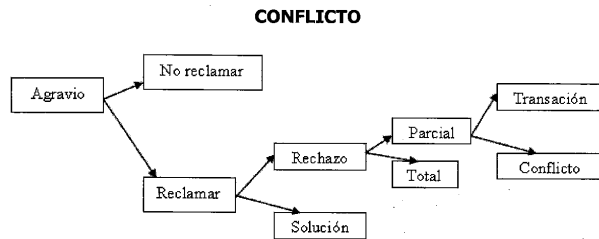
En cuanto a los medios alternativos de solución de problemas se establece que son estos “la resolución de conflictos rescata la idea de que son las partes las dueñas de su propio problema (litigio), y que, por tanto, ellas son quienes deben decidir la forma de resolverlo, por lo que pueden optar por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

Podría parecer lo anterior un regreso y ampliación de las teorías contractualistas sobre el arbitraje, pero en realidad se trata de retomar la distinción que da origen al derecho procesal, la solución de una controversia de manera más simple, lo que se refleja en la agilidad de la función jurisdiccional, así mediante la aplicación de esas formas espe-



cíficas, que pueden ser objeto del derecho público y, por tanto, ya no puedan las partes disponer de él<sup>74</sup>.

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



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

#### d) Legislación Transitoria

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

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

Por las consideraciones anteriormente expuestas, los diputados que integramos esta Comisión de Puntos Constitucionales, sometemos a la consideración de la Honorable Asamblea, el siguiente:

#### **Proyecto de decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

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

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XX.

XXI. Para expedir:

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

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

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

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

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

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

XXII. a XXX.

#### **Transitorios**

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

**Segundo.** La legislación única en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que expida el Congreso de la Unión conforme al presente Decreto, entrará en

vigor en toda la República a más tardar el día dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

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

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

#### Notas:

1 Facultades del Congreso para unificar procedimientos penales, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, págs. 8, 9 y 10, estudio del 22 de mayo de 2013.

2 Carpizo McGregor Jorge, Estudios constitucionales, Estudios constitucionales, 7a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1999, pgs 142 y ss.

3 Nota tomada del sitio <http://www.dossierpolitico.com/vernoticias.php?artid=127990&relacion=&tipo=Principal1&categoria=2> el 21 de mayo de 2013.

4 Vado Grajales Luis Octavio, cita tomada en el sitio <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2264/19.pdf>, consultado el 21 de mayo de 2013.

Palacio Legislativo de San Lázaro a 25 de junio de 2013.

**Comisión de Puntos Constitucionales, diputados:** Julio César Moreno Rivera (rúbrica), Marcos Aguilar Vega, Fernando Rodríguez Doval (rúbrica), Pedro Ignacio Domínguez Zepeda (rúbrica), Héctor García García (rúbrica), Raymundo King de la Rosa, Luis Antonio González Roldán (rúbrica), Ricardo Mejía Berdeja (rúbrica), Ruth Zavaleta Salgado, Paulina Alejandra del Moral Vela, Julisa Mejía Guardado (rúbrica), Carlos Fernando Angulo Parra (rúbrica), Rocío Adriana Abreu Artiñano (rúbrica), Arely Madrid Tovilla (rúbrica), Gloria Elizabeth Núñez Sánchez (rúbrica), José Isidro Moreno Árcega, Delvim Fabiola Bárcenas Nieves (rúbrica), José Alberto Rodríguez Calderón (rúbrica), José Alfredo Botello Montes (rúbrica), Jorge Francisco Sotomayor

Chávez, Ricardo Villarreal García, Damián Zepeda Vidales (rúbrica), Héctor Humberto Gutiérrez de la Garza (rúbrica), Miriam Cárdenas Cantú (rúbrica), Ricardo Cantú Garza, Antonio Cuéllar Steffan, Amalia Dolores García Medina (rúbrica), José Ángel Ávila Pérez, Luis Ángel Xariel Espinosa Cházaro, Fernando Zárate Salgado.»

**El Presidente diputado Francisco Agustín Arroyo Vieyra:** Para fundamentar el dictamen tiene el uso de la palabra don Julio César Moreno Rivera, presidente de la comisión dictaminadora.

**El diputado Julio César Moreno Rivera:** Con su venia, diputado presidente. Compañeras y compañeros legisladores, en la reciente historia legislativa, en los últimos periodos extraordinarios han estado presentes las reformas constitucionales.

En la LIX Legislatura, en el periodo extraordinario de junio de 2005, las reformas constitucionales consistieron en abolir la pena de muerte, sentar las bases para el debido proceso a seguir a los adolescentes, dar certeza a las etapas de promulgación y publicación en el procedimiento legislativo y definir la competencia entre autoridades federales y locales en materia concurrente.

De igual manera, en la LX Legislatura se realizó un periodo extraordinario, en junio de 2008, en el que las reformas constitucionales fueron modificar las diversas causales de pérdida de la ciudadanía mexicana e introducir cambios al formato del informe presidencial, entre otras.

Previo a las reformas que el día de hoy vamos a discutir existen temas de gran trascendencia para nuestro país, como lo son el fortalecimiento de la transparencia, la reforma política del Distrito Federal, la segunda vuelta electoral, la revocación del mandato, el referéndum, entre otros.

Sin embargo, esos temas no han alcanzado el consenso suficiente para ser sometidos a discusión y votación ante esta soberanía. Seguramente son varios temas que aún quedan pendientes.

Por otro lado, los temas que en esta ocasión nos convocan a este periodo extraordinario son la seguridad jurídica de los procesos penales, que se requieren por la próxima entrada en vigor del sistema de justicia penal acusatorio adversarial; la dispersión catastral; y finalmente las escandalosas deudas de los estados y municipios, que deben ser reguladas.

En primer orden, a nombre de la Comisión de Puntos Constitucionales vengo a fundamentar para someter a discusión y en su caso, aprobación, la minuta con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de legislación procesal penal única.

La relevancia del tema recae en el hecho de que en nuestro país existe una pluralidad de legislaciones procesales que propician situaciones de injusticia y de arbitrariedad, que en su aplicación atentan contra el derecho fundamental de la igualdad reconocida por nuestra Constitución y diversos tratados internacionales, ya que actualmente a quien se le imputa la comisión de un delito es tratado de manera diferente, dependiendo del lugar en que lo cometió.

Con la presente reforma se fortalecerán las bases del debido proceso, como parte esencial de una serie de tareas que se requieren, a fin de materializar el sistema de justicia penal derivado de la reforma constitucional realizada en julio de 2008.

Con esta reforma se pretende establecer un modelo jurídico único de legislación procesal penal, de justicia alternativa y de ejecución de sanciones, evitando así que en el país existan distintas maneras de procurar, de administrar la justicia penal, así como de incumplir las penas.

Esta medida unificadora de la política criminal de nuestro país es con la finalidad de que el sistema de justicia penal sea similar en todo el territorio nacional, lo cual se traducirá en un beneficio para el juzgador, el procesado y —en especial— la víctima, ya que se regirá bajo un esquema de certeza y seguridad jurídica.

Por otro lado, se establecerá la homologación de los mecanismos alternativos de solución de controversias, actualmente previstos en el artículo 17 de la Carta Magna. De esta manera armonizamos lo establecido en nuestros preceptos constitucionales. Asimismo, con la presente reforma se busca unificar la ejecución de sanciones, evitando la dispersión de la aplicación de la norma y brindando certeza jurídica al sentenciado.

Esta reforma constitucional tiene como fin propiciar una administración de justicia eficiente, congruente, respetando los derechos fundamentales en un marco de seguridad jurídica, trato igualitario y debido proceso para los habitantes de este país, fortaleciendo los criterios judiciales y el Estado de derecho.

Una injusticia hecha al individuo es una amenaza hecha a toda la sociedad. Es por ello, compañeras y compañeros diputados, que los invito votar a favor del presente dictamen. Es cuanto, diputado presidente.

**El Presidente diputado Francisco Agustín Arroyo Vieyra:** Y es mucho, señor presidente de la comisión.

Está a la consideración del pleno. Esta Presidencia informa que por tratarse de un artículo único, la discusión se desarrolla en lo general y en lo particular en un solo evento.

Tiene el uso de la voz don Luis Antonio González Roldán, para fijar posición de su partido Nueva Alianza.

**El diputado Luis Antonio González Roldán:** Con su venia, señor presidente. Señoras y señores diputados, la impartición de justicia a través del actual sistema procesal penal se ha quedado estancada en el pasado y representa un obstáculo real para el ejercicio efectivo del derecho y de las necesidades que hoy demanda la sociedad.

Nuestro sistema de impartición de justicia tiene problemas estructurales que impiden que el principio de certeza jurídica sea efectivo. Por ello, la percepción ciudadana sobre dicho sistema está lejos de los principios de equidad e igualdad. Pero, sobre todo, de un sentido eminentemente de justicia en la cual la víctima reciba la reparación del daño y el presunto acusado sea procesado de manera pronta y expedita bajo los procedimientos preestablecidos en la ley.

Sabemos que la definición del concepto de delito y su resolución representan problemas de fondo, los cuales son producto de nuestra evolución como pueblo y del mosaico que es México. Nuestra composición pluricultural constituye una de las causas en la variedad de modelos y leyes que rigen la procuración de justicia en los códigos penales del país, resultando diversos, inconexos y en algunos casos incompatibles.

Mucho se ha discutido y argumentado sobre la necesidad de establecer una legislación procedimental penal que unifique y homologue las legislaciones penales locales, eliminando discrepancias que en nada abonan a la certeza jurídica de los gobernados.

Avanzar en la construcción de un código penal procesal único para todo el país ofrece una solución a la variedad de problemas que tenemos solo en esta materia, lo cual impli-

ca un avance enorme en la federalización de la justicia mexicana.

La reforma que se somete a esta soberanía no es aislada, menos aún improvisada, conlleva una concatenación de los avances legislativos diseñados para modernizar el sistema de justicia penal, a través de un mejor desempeño policíaco, ministerial, acusatorio, de defensoría pública, de abogados y de todos quienes se encuentran involucrados en la aplicación de las leyes que vieron la luz en junio de 2008. Este modelo busca dar paso al sistema penal acusatorio mandatado en la ley y que hoy se encuentra pendiente.

Para concretar la construcción de este andamiaje es requisito crear los ordenamientos de carácter nacional que sirvan de cimiento sólido, debido a los obstáculos que representan los 33 cuerpos legislativos en materia penal.

Avanzar hacia nuestro objetivo nos exige ser críticos y, en consecuencia, señalar que el modelo base para implementar los juicios orales, la transparencia, los procesos de mediación, la reparación del daño, la garantía de defensa de los derechos humanos de las partes en conflicto mediante un sistema en el que intervengan de manera armónica los tres órdenes de gobierno, hoy no ha sido más que un buen propósito.

En Nueva Alianza somos conscientes del riesgo que implica aprobar y publicitar esta reforma, sin tener en cuenta que solo constituye el primer paso de un trabajo monumental, el cual deberá unificar tipos y criterios penales, operatividad administrativa, delimitación de principios, sujetos y figuras procesales, así como modalidades y gravedad de los delitos, procurando imponer sanciones congruentes con la falta, así como evitar la actuación arbitraria de la autoridad. Pero también estaremos atentos para que en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2014 se incluyan los recursos necesarios para erradicar estas conductas.

Esta dictaminación conlleva a la apremiante reconfiguración de los cuerpos policíacos. El modelo obliga a que todos sus integrantes se capaciten en las tareas de investigación y conciliación, además de las labores de prosecución del delito que ya ejercen.

Por otra parte, los funcionarios que intervienen en el proceso de impartición de justicia —como los agentes del Ministerio Público, jueces y abogados— deberán hacer lo propio.

El proceso que nos espera en la legislación secundaria deberá ser cuidadoso en la construcción de la norma, a fin de que las entidades y el Distrito Federal no supongan este código como una intromisión en el ámbito de sus facultades.

Señoras y señores legisladores, desde esta tribuna Nueva Alianza hace un llamado a no perder de vista los alcances de esta reforma, que incluyen además la elaboración de leyes generales en materia de secuestro, trata de personas y delincuencia organizada, así como el establecer los delitos y faltas contra la federación, penas y sanciones y los mecanismos alternativos de solución de controversias y ejecución de penas.

Bajo este esquema, en el Grupo Parlamentario Nueva Alianza consideramos que la ley secundaria deberá atender de manera integral la impartición y procuración de justicia en un plazo muy corto, debido a que la sociedad reclama respuestas comprometidas y contundentes en el menor tiempo posible.

Estamos obligados a hacer un ejercicio transversal, donde la conceptualización nos lleve efectivamente a la reincorporación de los delincuentes al seno social y, sobre todo, que no se impongan estigmas a grupos o sectores sociales.

Debemos analizar seriamente aquellas conductas o situaciones que propicien la criminalidad, mediante ópticas integrales y no únicamente con la institución de penalización mayor y leyes persecutorias, privilegiando en todo momento la atención irrestricta a los derechos humanos como elemento sine qua non de las leyes mexicanas, además de atender los principios de prontitud, expeditividad e imparcialidad.

Compartimos la urgencia de hacer efectivo el modelo que hoy se propone. Sin embargo, debemos ser cautos e implementar el sistema de manera paulatina, a fin de corregir las deficiencias que se presenten, con la intención de llegar al término que marca la ley con buenos resultados.

Al instituir en el artículo 73 de nuestra Carta Magna la distribución de competencias en la persecución, atención y sanción de los delitos, esperamos que se concluya definitivamente la profesionalización ministerial, pues reconocemos que esta ausencia ha dado como resultado la integración de procesos penales con escasas evidencias, falta de protocolos uniformes de investigación, la recurrente fabricación de culpables, violación constante a los derechos hu-

manos, incluso la comisión de delitos en las diligencias por servidores públicos malintencionados, corruptos o ignorantes de su función.

Estimadas compañeras y compañeros legisladores, las diputadas y los diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza reconocemos que en el país tenemos una enorme deuda social en materia de impartición de justicia, la cual demanda un sistema efectivo, rápido y transparente.

El voto a favor del presente dictamen busca abonar a un verdadero federalismo en el acceso, a un sistema legal de avanzada, a elevar los niveles de probidad en estos procesos y a resarcir a la sociedad la falta de acuerdos para temas indispensables, como el que nos trae al presente periodo extraordinario.

La generación de confianza entre la ciudadanía implica un trabajo multifactorial, que no solo se circunscribe al tema que nos ocupa, sino al esfuerzo de todos los actores responsables de generar las condiciones que permitan que la presencia de delitos relacionados con la pobreza o la falta de oportunidades de desarrollo sean abatidos.

Asimismo debemos trabajar en la creación de entornos con lazos sociales fuertes que impidan la presencia de influencias negativas, pues estamos convencidos de que la mayor vigilancia es la que se presenta en las comunidades producto de lazos solidarios y acompañados de autoridades calificadas y responsables.

La historia nos enseña que solo mediante la reconstrucción del tejido social, naciones como Italia y Colombia pudieron salir de las crisis de criminalidad, que las colocaron en la palestra de los países con los mayores índices delictivos a nivel mundial.

Una reforma de este calado requiere de un cimiento legal sólido que descansa en sus funcionarios públicos, en sus instituciones, en la sociedad, en una relación de confianza mutua que propicie la transformación social armónica.

En Nueva Alianza creemos que todo esfuerzo descoordinado dará resultados débiles e incluso efímeros. Consideramos que la importancia de la presente reforma no se puede limitar al papel que juegan las instituciones y las leyes, sino a la creación de condiciones sociales que permitan mejores niveles de vida y desarrollo de la población mexicana.

Estamos hoy en la antesala de un trabajo de gran envergadura, en la creación de condiciones que hagan operativa la presente reforma constitucional.

En Nueva Alianza estamos plenamente convencidos que una legislación procedimental penal única otorgará certeza y seguridad jurídica a los gobernados y, sin lugar a dudas, fortalecerá el Estado de derecho. Es cuanto, señor presidente.

**El Presidente diputado Francisco Agustín Arroyo Vieyra:** Y es mucho, don Luis Antonio. Tenemos el gusto de escuchar a doña Loretta Ortiz Ahlf, del PT, además con una enorme atención, como siempre.

**La diputada Loretta Ortiz Ahlf:** Con el permiso de la Presidencia. Compañeras y compañeros legisladores, en nombre del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo acudo a esta tribuna para fijar la posición de nuestro grupo parlamentario en relación con el dictamen que presenta la Comisión de Puntos Constitucionales, por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los mexicanos, a lo largo y ancho del país, hemos enfrentado una terrible situación de inseguridad. Los delitos de alto impacto afectan por igual a toda la ciudadanía sin que las instituciones encargadas de procurar y administrar justicia realicen adecuadamente sus tareas.

Para coadyuvar en el combate a la delincuencia, el Poder Legislativo aprobó distintas reformas a nuestra Norma Fundamental para establecer un sistema de justicia penal oral y adversarial, en donde los juicios orales tendrán que ser establecidos en todo el país.

El nuevo sistema procesal penal acusatorio tendrá que entrar en vigor a más tardar el 19 de junio de 2016. La federación, los estados y el Distrito Federal deberán contar con estos nuevos códigos de procedimientos penales.

El dictamen que hoy conocemos plantea otorgar al Congreso de la Unión, en el inciso c) de la fracción XXI del artículo 73, la facultad para expedir la legislación única en materia procedimental penal de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirán la República en el orden federal y en el fuero común.

Lo anterior significa que habrá un solo código procedimental penal, con base en el que se realizarán los procesos, sea por delitos de orden federal o del fuero común.

En el Partido del Trabajo tenemos una firme vocación federalista. Estamos convencidos de que nuestro sistema político funcionaría mejor si las entidades federativas y el Distrito Federal contaran con mayores atribuciones que les permitieran realizar sus tareas de gobierno.

En el nuevo código de procedimientos penales único se tendrán que establecer las formalidades esenciales del procedimiento a las que hace alusión el artículo 14 constitucional, en su segundo párrafo, y respetar las garantías individuales previstas en los artículos 16, 17, 19, 20 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo se tendrán que respetar los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

En esta reforma también se plantea la expedición de una legislación única respecto a mecanismos alternos de solución de controversias y de ejecución de penas, que regirá en toda la República Mexicana.

Lo anterior con el propósito de eliminar la pluralidad de hipótesis y obtención de beneficios por parte de personas sentenciadas, ya que existen sobre esta materia una ley federal, 31 leyes estatales, más la del Distrito Federal.

En el caso de los mecanismos alternos de solución de controversias, su fundamento constitucional está en el párrafo cuarto del artículo 17 constitucional, por lo que en la fracción XXI se faculta al Congreso de la Unión para expedir una ley única, en donde se asegure la reparación del daño.

Si bien en lo general aprobamos la reforma al artículo 73, fracción XXI, consideramos que se puede mejorar la reforma, con base a los mismos argumentos que se exponen en los antecedentes del dictamen. Se señala en los antecedentes del dictamen que es para fortalecer precisamente el combate al crimen organizado y, en concreto, se puntualiza que a través del Código Procesal Penal Único se va a lograr esta finalidad.

Pero no solamente es suficiente con establecer un código penal único, es necesario precisamente modificar no solamente lo procedimental, sino también lo sustantivo y hacer un hincapié sumamente importante en la cuestión de la investigación de los delitos, en concreto.

Por esta razón, la sugerencia es que se federalicen en ciertas materias los siguientes delitos y que quedara el artículo 73, fracción XXI, en el siguiente tenor: En materias de secuestro, trata de personas, tráfico de migrantes, despari-

ción forzada, feminicidio y delitos contra periodistas, personas o instalaciones, que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o libertades de expresión o imprenta. En estos delitos, a la fecha no se ha logrado una unificación de la legislación estatal.

Existen sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que a la fecha no se cumplen y no solamente los problemas sobre la persecución de los delitos se dan en lo que se refiere a trata de personas y el secuestro, tráfico de migrantes, feminicidios y también los delitos contra los periodistas.

Como están actualmente redactadas estas facultades, que una ley general —como la de Víctimas— es la que debe designar las atribuciones, tanto las correspondientes a las entidades federativas como a los municipios y a la federación. Desgraciadamente, por esta situación se han ocasionado lo que denominamos zonas grises o zonas en las cuales se convierte en un escudo para no hacerse responsable, bien sea la federación o el gobierno estatal en concreto.

Un ejemplo clarísimo lo tenemos en el caso del Campo Algodonero, en que no se acabó de resolver el feminicidio precisamente porque había una diferencia sobre a quién correspondía el combate a este feminicidio. Y en el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos las víctimas pedían que fuera resuelto por la federación, por considerar que están muchísimo más capacitados y que pueden tener —como son delitos transnacionales— mejor contacto y ayuda, tanto de la Interpol como de la Europol.

Además de esta sugerencia de federalizar los delitos ya mencionados, me preocupa seriamente la cuestión de los medios alternos de solución de controversias. El Código Penal único, como está redactado en la minuta, es la legislación única en materia procedimental penal de mecanismos alternos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República, en el orden federal y en el fuero común.

La propuesta es que la legislación única en materia procedimental penal dé mecanismos alternos de solución de controversias, reservando exclusivamente los delitos que no sean considerados como graves.

De otra manera, lo que puede suceder —algunos sostienen— es que la mayoría de los códigos procesales deje a los medios alternos nada más para los casos de delitos leves, no los graves. Pero si no se establece esa limitación en

la Constitución se podría estar negociando con un tratante de personas, con un traficante de migrantes, con un feminicida, etcétera. Bastaría pagar la compensación para que no tuviera que seguir un procedimiento judicial ni cumplir con una pena y pagar por el delito cometido, al compensar el daño a la víctima.

En estos casos, considero que debe de quedar plasmado perfectamente que los medios alternativos de solución de controversias únicamente tendrán lugar cuando se trate de delitos no graves.

En el caso de los graves, como no solamente se afecta a la propia víctima —a la víctima directa— sino que se afecta a la sociedad, estos habría que cuidar necesariamente que cumplan con una pena y que se sometan al procedimiento que se establezca en el Código Procesal Único. Es cuanto, señor presidente. Muchas gracias por su atención.

**El Presidente diputado Francisco Agustín Arroyo Vieyra:** Gracias. ¿Anunció sus modificaciones? En virtud de que ha anunciado las modificaciones, que son dos, pregunte la Secretaría a la asamblea si se admiten a discusión las propuestas de doña Loretta Ortiz Ahlf.

**El Secretario diputado Javier Orozco Gómez:** En votación económica se consulta a la asamblea si se admiten a discusión las propuestas presentadas por la diputada del PT. Las diputadas y los diputados que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo. Las diputadas y los diputados que estén por la negativa sírvanse manifestarlo. Señor presidente, mayoría por la negativa.

**El Presidente diputado Francisco Agustín Arroyo Vieyra:** Luego entonces, el dictamen queda en sus términos.

Tiene el uso de la voz doña Zuleyma Huidobro González, a nombre de Movimiento Ciudadano.

**La diputada Zuleyma Huidobro González:** Con su permiso, presidente. El dictamen a discusión propone otorgar al Congreso de la Unión la facultad de expedir un Código de Procedimientos Penales, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas único, que regirá en la República, en el orden federal y en el orden común.

Tiene la finalidad de homologar la legislación procesal penal para que los criterios político-criminales —que habrán de observarse en el procedimiento— se informen, evitando

que en el país haya distintas formas de procurar y administrar justicia penal, por lo que también se sugiere la homologación de los mecanismos para enfrentar eficazmente el problema de la delincuencia y garantizar la seguridad de los ciudadanos.

Aprobar este dictamen implicará la posibilidad de implementar una reforma integral al sistema de justicia penal y la posibilidad de integrar en un solo frente a todas las autoridades ejecutivas y judiciales del orden estatal y federal, a través de una legislación común.

En la última década el fenómeno delictivo se ha vuelto más complejo y oscuro, desafiando no únicamente a las instituciones encargadas de la seguridad pública en el país, sino fundamentalmente a las propias autoridades judiciales.

El problema de la inseguridad se debe a múltiples factores y algunos de ellos recaen directamente en la responsabilidad del Estado. Entre estos factores sobresale la falta de transparencia a la corrupción y la deficiente coordinación y operación de los órganos encargados de prevenir el delito, procurar y administrar justicia y rehabilitar socialmente al sentenciado. El resultado de ello es el crecimiento de la delincuencia y de la impunidad.

La inseguridad ha atentado con nuestras formas más esenciales de convivencia y el miedo ha trastocado el flujo normal de nuestras vidas y actividades. Es necesario que nuestras instituciones ataquen el problema de la inseguridad, pero reconociendo el inminentemente derecho humano al debido proceso, de forma institucional, responsable, organizada y persiguiendo fines legítimos y fundados en el derecho y los principios rectores de los derechos humanos.

La actitud del ciudadano frente a las instancias federales y estatales de impartición de justicia es de desconfianza. Ante la imposibilidad para encontrar en ellas la justicia a la que tiene derecho ha tenido que prescindir de su apoyo, a pesar del sufrimiento moral y la pérdida material que significa el ser víctima de un delito. Lo más grave de este hecho es el cuestionamiento que hacen los ciudadanos acerca del papel del Estado, como responsable de garantizar el orden público y la justicia.

Es cierto que se han heredado instituciones y prácticas añejas, pero también debe reconocerse que las deficiencias en materia de seguridad pública tienen su origen en la inoperancia de la ley.



En este sentido, la normatividad penal quedó rebasada por esta nueva dinámica social, haciendo incompatibles e insuficientes las premisas que habían servido durante décadas de sustento a dichos ordenamientos. Sin ir más lejos, la normatividad que rige el procedimiento penal a nivel federal data de un código expedido en 1934.

Las condiciones estructurales que prevalecen en el México contemporáneo obligan al rediseño legal e institucional para enfrentar eficientemente los desequilibrios sociales y económicos derivados de los actos delictivos.

La demografía del México actual es totalmente distinta. Para cuando se expidió el Código Federal de Procedimientos Penales existían aproximadamente 17 millones de personas, en la actualidad somos más de 112 millones. Si a ello le sumamos las diferencias poblacionales y la fragmentación de los espacios sociales, la carencia de una infraestructura comunicacional y productiva adecuada, entonces los regionalismos penales que todavía hoy existen como inercia histórica cobran sentido en su real inoperancia.

Es la razón por la cual el universo de acción de instancias y órganos encargados de impartir justicia ha tenido que crecer exponencialmente. De igual forma, el fenómeno delictivo y los delinquentes mismos son totalmente distintos. Las organizaciones delictivas o los mismos delitos del orden común se han vuelto más sofisticados, más uniformes en sus métodos y, por supuesto, más violentos.

Ni las sanciones ni los procedimientos pueden ser los mismos. Los delitos cambian y evolucionan como la sociedad misma. Pero, de igual forma, tampoco podemos continuar inmersos en una lógica que supone una diferenciación delictiva por región y costumbres.

Existe una tendencia general a la homogeneidad y especialización de las conductas delictivas. De ahí el absurdo de mantener sanciones y procedimientos penales particulares para cada entidad de la República.

Existen todavía muchos temores respecto a la uniformidad de las leyes en el país. Es un asunto que gira en torno al federalismo mexicano y a la manera como lo entendemos y al cual históricamente somos muy susceptibles.

No obstante las críticas que pudieran en la actualidad verse, alcanzar la uniformidad y coherencia de los criterios penales en toda la República lejos de constituir un meca-

nismo de centralización supone la creación de un orden jurídico y jurisdiccional más justo y eficiente.

Las modificaciones al artículo 20 constitucional, en 2008, iniciaron el camino para terminar con el viejo sistema garantista. Los juicios orales y el sistema acusatorio vendrán a darle una bocanada de aire a un sistema de impartición de justicia lleno de contradicciones.

No obstante, el punto nodal del asunto radica en los cambios que ha venido sufriendo nuestra Constitución en materia de derechos humanos y que de una u otra manera han incidido en la conformación de un clima social y político que apela, solicita con inmediatez los cambios del régimen penal.

Como se sabe, en el año 2011 se reformó la Constitución mexicana en su artículo 1o., en la búsqueda de implementar un sistema amplio de protección de los derechos humanos. Esto provocó la necesidad de comenzar a legislar leyes secundarias, que implementan los nuevos principios rectores de la Constitución.

Si observamos cuáles han sido las leyes más importantes en materia de seguridad e impartición de justicia que se han expedido últimamente llegaremos a la conclusión que éstas han sido aquellas que están relacionadas con los procesos perversos de delincuencia organizada.

Así, por ejemplo, tenemos la Ley General de Trata de Personas, la Ley General de Víctimas, la Ley General de Secuestro, todas ellas —repito— bajo los auspicios del cambio constitucional en materia de derechos humanos.

El común denominador de estas leyes es su criterio uniforme y homogéneo. Es una cuestión de técnica legislativa pero, sobre todo, de acuerdo político.

Lo que hasta ahora se ha realizado es importante pero no suficiente. Es necesario realizar modificaciones en otros ámbitos relacionados. Por citar algunos ejemplos, resulta indispensable actualizar la norma en materia de reclusorios, el Ministerio Público, en materia de readaptación o reinserción social, como lo estipula la Constitución.

No basta, por supuesto, con la publicación de leyes progresistas con depurada técnica legislativa, es necesario establecer también políticas públicas eficaces que la acompañen.



Es decir, si no somos capaces de generar un sistema económico más equitativo, donde la igualdad de oportunidades para las mayorías sea lo cotidiano, donde los principios constitucionales de respeto a los derechos humanos sean una realidad incontestable, donde cada mexicano pueda llevar una vida sin exclusiones sociales o culturales y, por lo mismo, gozar de los beneficios de la educación, del trabajo, de la salud y la vivienda, y todo aquello que otorga dignidad y sentido a la condición humana. Solo llevando a la realidad estas ilusiones es como se generarán las condiciones suficientes para la conformación de una sociedad estable y segura.

Las modificaciones legislativas son indispensables para actualizar los problemas nacionales, pero las políticas públicas, equitativas y racionales, generales y eficaces son la piedra de tope de los cambios necesarios en el país. De ahí la relevancia del dictamen que hoy analizamos.

Dotar explícitamente al Congreso de la facultad de legislar en todo el país en materia procesal penal, mecanismos alternos y ejecución de penas constituye la ruta parlamentaria más eficaz para comenzar a resolver el ambiente social de violencia e impunidad que nos envuelve.

Sin embargo, deseamos dejar claro que facultar al Congreso General para legislar en materia procesal penal no resolverá el problema de la delincuencia ni de la inseguridad ni de la falta de certeza jurídica en los procesos.

Repito, solamente la cohesión social, a partir de la redistribución del ingreso y el crecimiento económico y, sobre todo, una justa distribución de la riqueza, un aumento de la capacidad productiva, el acceso a la educación y a la cultura y un cambio de conciencia colectiva lo lograrán. Justicia social es lo que necesita México para combatir la inseguridad pública y jurídica.

Con el avance democrático del país la población mexicana exige renovar aquellas instituciones que la vinculan de una manera directa con el Estado. Por eso, la demanda de los ciudadanos es que se realicen acciones para que éste cumpla con su deber esencial de garantizar la seguridad y recuperar la confianza en la justicia, reformando los mecanismos y leyes encargados de procurarla y administrarla.

Como lo hemos manifestado en múltiples ocasiones, no se trata de un problema exclusivamente de leyes, sino de su implementación y de aquellos que la aplican. Se trata de corrupción, impunidad y vicios que existen dentro de nues-

tras instituciones. Sin embargo, es nuestra obligación como legisladores proveer los insumos necesarios para que la erradicación de estos vicios sea siquiera posible.

El hecho es que desde hace por lo menos una década la participación ciudadana organizada, la sociedad civil, ha sido el resorte que ha impulsado muchos de los cambios que observamos hoy en día en el país.

Pero debemos tener claro que el diseño de un sistema de justicia penal eficaz transita necesariamente por la uniformidad y armonía de sus normas, que permiten sin distinción alguna la cabal protección jurídica de todos los habitantes del territorio nacional, por lo que estamos obligados a reflexionar sobre la importancia y pertinencia de realizar lo antes posible una Ley General de Delitos Penales, con el objeto de establecer una normatividad sustantiva general, que comprenda y sancione las mismas conductas delictivas que se generan en todo el territorio nacional.

Coincidimos en la necesidad de construir no un catálogo de delitos penales, pero sí una legislación penal general que permita a las distintas instancias y niveles jurisdiccionales del país afrontar con decisión y firmeza el fenómeno delictivo que nos envuelve y que tanto vulnera a nuestras familias.

Si no llevamos a cabo esta normatividad general en materia penal sustantiva, entonces las bondades que se estipulan en el presente dictamen quedarán aisladas en el propósito común de contar con un sistema penal acorde con la realidad del país, armónico e integral, que verdaderamente soporte la arquitectura institucional de procuración e impartición de justicia.

Movimiento Ciudadano se suma con entusiasmo a la aprobación del presente dictamen, en la inteligencia que si bien los cambios normativos que se vienen generando en la materia son los adecuados, aún falta mucho por hacer.

Creemos que resulta ineludible que en lo inmediato comencemos a diseñar desde el Congreso de la Unión una estrategia parlamentaria que involucre a todas las fuerzas políticas que lo conforman, que nos permita alcanzar rápidamente una lógica uniformidad de criterios en materia de delitos, que consolide el proceso de integración de nuestro sistema penal. Solo de esta manera podremos construir verdaderamente lo que la sociedad requiere y espera, el bienestar y seguridad que los mexicanos nos lo demandan. Muchas gracias.

**Presidencia de la diputada  
Patricia Elena Retamoza Vega**

**La Presidenta diputada Patricia Elena Retamoza Vega:**

En el uso de la voz el diputado Antonio Cuéllar Steffan, de la fracción parlamentaria del Partido Verde Ecologista de México.

Saludamos a un grupo de ciudadanos del distrito VII, Madero y Aldama, de Tamaulipas, invitados por la diputada Marcelina Orta Coronado. Bienvenidos.

**El diputado Antonio Cuéllar Steffan:** Con su venia, diputada presidenta. En el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México hemos asumido con absoluta vocación patriótica y una responsabilidad histórica los compromisos que han derivado de los análisis, discusión y aprobación de las distintas iniciativas que han venido presentándose a lo largo de los últimos meses, con el objeto de reformar leyes diversas que inciden en múltiples materias, con incidencia económica —desde luego— que tienen como único propósito, como objetivo final, el de mejorar las condiciones de vida de la población y estamos conscientes de ello. Pero lo hemos dicho desde el principio y lo reiteramos esta vez: difícilmente creemos que esto se llegue a consolidar, en la medida en la que no podamos establecer definitivamente un auténtico Estado de derecho.

Nosotros entendemos por Estado de derecho la observancia plena de la legalidad por parte de todos aquellos órganos de gobierno a quienes les corresponda, bien sea expedirlas, interpretarlas o aplicarlas. Y es el caso de que en México hemos venido sufriendo a lo largo de los últimos años, desafortunadamente, un Estado de creciente inseguridad pública que mantiene en la zozobra a la nación. Esta zozobra deriva de la impunidad que nosotros repudiamos, impunidad que no se traduce en otra cosa sino en la falta de aplicación de las leyes para castigar a todos aquellos que incurren en actividades antisociales claramente identificadas en la ley como delitos.

Tenemos que darles los elementos a las autoridades encargadas de la procuración y de la investigación de los delitos, como también a las autoridades encargadas de castigarlos y sancionarlos para que cumplan las funciones.

No basta ya con que se mantenga en el discurso cotidiano esta frase reiterativa de que se va a buscar el fortalecimiento del Estado de derecho, sino es con un ejercicio vigoroso y eficaz de las funciones que la Constitución les

otorga a las autoridades. Esto es, persiguiendo los delitos y castigándolos, en los términos que legalmente sean los oportunos, los prudentes, los correctos.

Vemos nosotros múltiples discusiones legislativas en torno al endurecimiento de las penas, pero consideramos también que existen otros mecanismos a través de los cuales las Legislaturas —cada una en su soberanía— decidirá quizá también cómo mediante la persecución eficaz y el castigo, quizá con penas menos duras, podrían lograrse el restablecimiento de las cosas y el reencauzamiento de las actividades fuera de estos esquemas de inseguridad.

Vamos a buscar por consiguiente, a través de la aprobación de las reformas conducentes, la abolición de la impunidad y el establecimiento de un auténtico Estado de derecho.

Desde el 2008 nuestro Constituyente identificó un nuevo mecanismo y un cambio en el paradigma de la defensa de los derechos humanos, para funcionar un nuevo sistema procedimental penal que logre erradicar de alguna manera esta preocupación que vengo mencionando.

Desde luego que tan repudiable es la impunidad en la que quedan los delincuentes, muchas veces cobijados por la falta de pericia o por la falta de ejercicio de las facultades que la ley les otorga a quienes se encargan de perseguir los delitos, como también lo es el abuso por parte de las autoridades judiciales, tratándose del respeto de los derechos de todas aquellas personas que se les procesa por la comisión de algún delito.

La Constitución —como ya se ha mencionado antes— establece en el artículo 14 un derecho fundamental del debido proceso y de audiencia, que tiene que respetarse por parte de las autoridades sin distinción, particularmente desde luego por parte de las autoridades judiciales.

¿Qué es lo que sucede en el artículo tercero transitorio de las reformas a la Constitución de 2008? Se establecen plazos fatales para la expedición de las normas procesales, las nuevas normas procedimentales que establecerán la conducción de los procedimientos por parte de los jueces penales para el cumplimiento de este nuevo paradigma y de esta nueva función, respetuosa y garantista de los derechos humanos, a fin de lograr erradicar la impunidad.

Nosotros hemos estudiado y nos percatamos de que, a pesar de que existen desde luego ya grandes esfuerzos que han venido materializándose por parte de entidades federa-

tivas para concretar leyes procesales que den respuesta a este mandato constitucional, existe un rezago y un retraso en las mismas.

Pero no nada más esto, existe también el riesgo de que por virtud de la implementación de la reforma constitucional vayan aprobándose leyes procedimentales diversas, con términos, con derechos y obligaciones, facultades diversas para todos los sujetos actores dentro del procedimiento penal, que vendrían a causar una incertidumbre jurídica para todos los que participan, llámense víctimas, llámense procesados, llámense autoridades encargadas de la persecución y de la investigación de los delitos y, desde luego, llámense también de los jueces.

De ahí que, dentro de lo que nosotros identificamos como un claro compromiso dentro del federalismo que reconoce la Constitución, podemos ver dentro de la iniciativa que ahora se presenta —y que habrá en su caso de aprobarse por parte de esta Legislatura— la ventaja y la conveniencia de lograr establecer, a través de esta nueva facultad, el camino para que el Congreso de la Unión el día de mañana emita una ley procedimental única en materia penal para toda la República, que vendrá a dar certidumbre jurídica a todos los que participan en esta actividad, que es de fundamental importancia para el desarrollo, para el progreso del país.

Si identificamos desde luego la conveniencia de aprobar este mecanismo, que es congruente con el pacto federal, es congruente con el compromiso que asume la federación con los estados porque respeta la soberanía de los estados por cuanto a la identificación de las conductas antisociales que deben castigarse como delitos.

Exclusivamente atañe a los aspectos procedimentales con el objeto de armonizar a nivel nacional la forma en que los abogados habrán de cumplir sus funciones como acusadores, como defensores, como juzgadores.

Desde luego, a pesar de que en este caso solamente nosotros discutimos y valoramos esta conveniencia de aprobar esta nueva facultad constitucional en materia de Código de Procedimiento Penal Único, no dejamos de ver la conveniencia de que esto pudiera tener lugar también en otro tipo de actividades, porque finalmente acaban traduciéndose en lo mismo.

En materia contencioso-administrativa, por ejemplo, nosotros podemos encontrar legislaciones a lo largo de la Re-

pública que contemplan términos distintos, obligaciones y recursos distintos, medidas cautelares y providenciales distintas, que lo único que causan es incertidumbre jurídica.

Si con motivo de la complejidad conforme a la cual se vienen llevando a cabo las actividades delincuenciales hoy en día y con motivo de la intercomunicación obligada, que además irá progresando en el país entre entidades federativas, podemos ver que las conductas empiezan cometiéndose en una entidad y en un estado, pero continúan en otras. Entonces es conveniente darles a los abogados instrumentos armónicos, únicos, a través de los cuales, con conciencia plena de sus obligaciones, de las facultades que la ley les concede a las autoridades, éstos puedan atajar el cumplimiento de aquello que la ley establezca, a fin de ver cumplidos sus propósitos, en cualquiera de los sentidos que esto pueda llegar a darse.

Es por esta razón, por consiguiente, que el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México desde luego que suscribe con decisión esta iniciativa de reforma al artículo 73, fracción XXI, de la Constitución e identifica, no una afectación a la cláusula federal que contempla el pacto de la Unión sino todo lo contrario, un fortalecimiento a favor de la mayor vinculación entre las entidades federativas con respeto, desde luego, de aquellas decisiones que en su esfera soberana hayan de llevar a cabo e implementar, por cuanto a la identificación de conductas antisociales que se identifiquen como delitos y su penalización.

No desde luego sin dejar de ver que en la misma reforma constitucional que estamos discutiendo se reconoce, se contempla y se deja a salvo la posibilidad de que el Congreso también identifique y emita, a través de leyes con valor nacional, los tipos penales y las sanciones para delitos comunes y que nos aquejan a todos, como lo es el delito de secuestro o el delito de trata de personas.

De ahí que encontramos en la reforma constitucional que se propone plena congruencia y, desde luego, un fortalecimiento de aquello que queremos llevar a cabo con el objeto de lograr el establecimiento de un Estado de derecho y el cumplimiento de la legalidad. Por su atención, muchas gracias. Es cuanto, diputada presidenta.

**La Presidenta diputada Patricia Elena Retamoza Vega:** Gracias, diputado. En el uso de la voz el diputado Fernando Zárate Salgado, de la fracción parlamentaria del PRD.

Saludamos y damos la bienvenida a quienes hoy nos acompañan del municipio de Ciudad Victoria, Tamaulipas. Bienvenidos.

**El diputado Fernando Zárate Salgado:** Con su venia, presidenta. Diputadas y diputados, ésta es una de las reformas que más consenso tienen en este periodo legislativo y es muy claro por qué.

Donde las leyes son claras y precisas, el oficio del juez no consiste más que en asegurar un hecho, en buscar las pruebas de un delito se requiere habilidad y certeza, en el presentar lo que de él resulta es necesario claridad y precisión. Para juzgar de lo mismo que resulta no se requiere más que un simple y ordinario buen sentido, menos falaz que el saber de un juez, acostumbrado a querer encontrar reos y que todo lo reduce a un sistema de antojo. Esta cita es de Cesare Beccaria, aplicable en nuestro país a los estados en donde distintos códigos penales y procesales penales aplican con distintos criterios los mismos delitos, tanto en Baja California como en Chiapas, en Nayarit como en Tlaxcala.

La reforma que hoy discutimos, si bien resulta simple en sus términos, sus implicaciones son muy grandes, ya que contempla el otorgamiento de facultades al Congreso para emitir una legislación procesal penal única, que consuma el proceso iniciado con la reforma constitucional promulgada en el año 2008, para el establecimiento del sistema de justicia penal acusatorio en nuestro país.

Ésta no es una idea nueva, es una idea que desde los años cuarenta ha sido propuesta por diversos académicos de la Universidad Nacional y que hoy en muchos de nosotros ha generado varios consensos. Y uno de los mayores consensos en esta Legislatura implica eliminar la existencia de 33 códigos procesales penales en el país y sustituirlos por uno único que establezca las bases, que le dé contenido y que establezca sobre todo los límites y las sanciones para todos los tipos penales y todo el proceso penal que se establece en nuestro país.

Es ilógico, incoherente e injustificable fomentar criterios distintos a casos iguales e incluso el extremo de ser opuestos como ocurre —y todos hemos vivido o nuestros familiares lo han vivido— en distintos casos en distintos estados del país.

Es importante señalar un tema que se va a volver trascendente para la discusión de distintos otros temas de la misma naturaleza en esta Cámara, y es que esta reforma no

tiende hacia la centralización de la impartición de justicia ni mucho menos viola la competencia originaria de los estados, establecida por el artículo 124 constitucional, como falazmente argumentan ciertos iluminados.

No es una reforma que viole el federalismo ni tampoco las facultades previstas por los estados de la República. Adelantémonos un poco. El federalismo es una forma de organización territorial que establece las funciones públicas y en última instancia debe estar al servicio de los ciudadanos. No es ni debe ser visto como un instrumento de protección de los intereses de los poderosos en los estados, específicamente los gobernadores.

Por cierto, este debate —y adelantémonos un poco más— se replicará en torno a la nueva organización electoral del país, como se le ha llamado a la propuesta del Instituto Nacional Electoral, incluso los argumentos serán muy parecidos: para qué queremos 33 distintos organismos y organizaciones estatales electorales si todas son corruptas o la mayoría de ellas. Para qué queremos 33 organizaciones electorales si establecen sus propios lineamientos y sus propios procedimientos e incluso en un estado de la República el mismo caso es juzgado de manera distinta que en otro.

No solo en el Congreso se debe establecer una interpretación uniforme y coherente sino que debemos ir matizando y cada vez más eliminando las interpretaciones voluntaristas que organizaciones y organismos, dictados desde una oficina que en lo específico han sido los gobiernos estatales y los gobernadores, han creado sus pequeños feudos.

No es un debate perenne ni es un debate superficial. Repetiremos en muchas ocasiones más este mismo debate y les recuerdo que tampoco ha habido debate sobre el federalismo en materias fiscales, en materia penal —como es el caso— y sobre todo en materias laborales.

Esta reforma está estableciendo el ejemplo de cómo podemos establecer un nuevo sistema de pesos y contrapesos con los gobernadores de los estados, que han debilitado un sistema a costa y a favor de sus bolsillos y de su autoritarismo.

Queda claro entonces que estas bases se sentarán para garantizar un balance que dentro del proceso penal acusatorio beneficia sobre todo a los habitantes, a los ciudadanos, no a los gobernantes y específicamente a que los derechos humanos estén en vigencia en este país.

Se trata en esencia de la expedición de un Código de Procedimientos Penales único que homologue los procedimientos en materia penal, superando las interpretaciones y divergencias de carácter local y aspirando a la integralidad del sistema de justicia penal en México.

La tarea siguiente será la emisión de la propia ley en donde deberemos poner especial énfasis en los derechos humanos, especialmente en el derecho al acceso a la justicia. Vigilaremos los temas sobre delincuencia organizada, declaraciones de testigos protegidos, arraigo, que se cumplan los estándares internacionales y sobre todo que modifiquemos el sistema legislativo que actualmente rige.

Asimismo insistimos en recordar, como uno de los complementos indispensables, sin duda la legislación en materia de uso de la fuerza. Hoy la seguridad pública y los militares cumplen funciones de seguridad pública en la calle.

Establecer un Código Penal Procesal único no es suficiente, necesitamos aprobar, derivado de la reforma de 2008 y 2011 de derechos humanos, cuáles son las condiciones bajo las cuales la seguridad pública de este país ejerce su función, sobre todo para dotar de seguridad jurídica a los ciudadanos. A su vez, la suspensión de garantías constitucionales que en estados, especialmente en el norte, no han manifestado ni la circunstancia real que es necesaria para garantizar la garantía de la vida, la suspensión de diversas otras garantías individuales.

Debemos partir por el reconocimiento de nuestra realidad, y esta realidad la hemos reconocido en materia penal a través de establecimiento de este código procesal único.

Como ya lo señalé, éste será el ejemplo y sentaremos el precedente de cómo abordaremos la legislación electoral y muchas otras legislaciones, que actualmente existe un desbalance de poder entre los gobernadores y este Congreso de la Unión. Muchas gracias, presidenta.

**La Presidenta diputada Patricia Elena Retamoza Vega:** A usted, diputado. En el uso de la voz el diputado Carlos Fernando Angulo Parra, de la fracción parlamentaria del PAN.

**El diputado Carlos Fernando Angulo Parra:** Compañeras y compañeros, es principal responsabilidad del Estado mexicano hacer que las condiciones de vida de todos los mexicanos sean lo suficientemente adecuadas para que to-

dos y cada uno de nosotros, los habitantes de este país, podamos realizar nuestros anhelos.

Para ello se necesitan muchas cosas que realizar pero destaca una muy importante, la condición esencial para poder vivir realizando las actividades cotidianas de cada uno y para poder estar trabajando de una manera positiva, de una manera tranquila, es que todos los habitantes de este país gocen de varias cosas: primero de seguridad, de un Estado de derecho que garantice que haya concordia social y donde no la haya, haya justicia y —como lo dicta nuestra Constitución— que esa justicia sea pronta y expedita.

Ahora nos encontramos en un momento histórico esencial para el desarrollo de la vida cotidiana en este país, de poder hacer un salto cuántico al desarrollo de la justicia. Por desgracia nuestra condición de federación y la condición de inseguridad, que se ha tornado muy difícil en nuestro país por la delincuencia organizada principalmente y las condiciones socio-económicas políticas globales, nos ha llevado a que tengamos un sistema penal muy inadecuado.

Hay que tomar en cuenta varias cosas, compañeras y compañeros, en primer término los compromisos internacionales que México ha asumido y la responsabilidad que manda la Constitución, a partir de la reforma de 2011 en materia de derechos humanos, de tener cabalmente garantizados los derechos humanos en el país.

Uno de los derechos humanos que más es afectado es el derecho a tener una justicia cabal en el país, porque nuestro sistema inquisitorial que data del régimen colonial inquisitorial no lo hemos eliminado, y no se ha eliminado por desgracia por mucha conveniencia de los gobernantes autócratas que hemos tenido. Y así en nuestro país este sistema lo hemos rechazado de una manera muy clara a partir de 2008, mandando a las entidades federativas del país, y a la misma federación, migrar del sistema penal inquisitorio a un sistema penal oral acusatorio.

Así quiero mencionarles que ahora nos encontramos ante la reforma de la fracción XXI del artículo 73 constitucional, en materia de legislación penal procesal única, y tenemos también varios cambios que facultan al Congreso de la Unión, en cuanto a la fracción XXI, inciso a), para expedir leyes generales en materia de secuestro y trata de personas, que ambos delitos verdaderamente afectan de una manera terrible a la sociedad, y para establecer penas mínimas penales y sus sanciones, así como establecer leyes generales que contemplen la distribución de competencias y las for-

mas de coordinación entre la federación, las entidades federativas y el Distrito Federal, como con los municipios, para que este entramado jurisdiccional no sea ápice para que los delincuentes se aprovechen de ellos y las víctimas se vean totalmente despojadas de sus derechos.

Asimismo estamos estableciendo reformas para que el Congreso de la Unión tenga facultades para legislar en delitos y faltas contra la federación, y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse, así como legislar en materia de delincuencia organizada.

Ahora bien, compañeros, esta legislación es producto de un consenso multipartidista muy importante que empieza desde la Cámara de Senadores, en donde el 14 de febrero de 2013, el 9 de abril de 2013, el 24 de abril de 2013 y el 29 de abril de 2013 presentaron diferentes senadores del Partido Acción Nacional, del Partido Revolucionario Institucional, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática y del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, estas reformas que ahora estamos a punto de votar.

Ahora bien, el 29 de abril de 2013 el Senado aprobó la minuta y el 30 de abril de 2013 esta honorable Cámara de Diputados recibió la minuta, que ha sido dictaminada por la Comisión de Puntos Constitucionales, de la cual soy secretario.

Como ustedes saben, el origen de un nuevo sistema penal para la República Mexicana tuvo su nacimiento con las reformas constitucionales de 2008 y así esta etapa de implementación del sistema penal oral y acusatorio ha tenido un muy lento desarrollo. Así, tenemos 15 entidades federativas que aún se encuentran en su etapa de planeación, que son: Coahuila, Veracruz, Aguascalientes, Sinaloa, Quintana Roo, Baja California Sur, Colima, Querétaro, Guerrero, Jalisco, San Luis Potosí, Sonora, Hidalgo, Campeche y Distrito Federal.

En la etapa de entrada en vigencia se ubican los estados de Tlaxcala, Tamaulipas, Michoacán, Tabasco y Puebla. Finalmente, se encuentran en operación mi estado natal, Chihuahua, y se encuentran el estado de México y Morelos. En operación parcial se encuentran Chiapas, Oaxaca, Nuevo León, Zacatecas, Durango, Yucatán, Guanajuato y Baja California Sur.

Compañeras y compañeros, es inaceptable que a cinco años de esta reforma ni siquiera la mitad de las entidades

haya implementando el sistema, manteniendo a los gobernados bajo el yugo del sistema inquisitorio.

Los principales problemas al contar con una legislación procesal por cada entidad son diversos. Se tienen 33 legislaciones adjetivas en materia penal, con 33 criterios diversos, que provocan una gran oportunidad a los delincuentes. Ya lo mencionó otro compañero, de trasladarse de un estado a otro, etcétera.

La unificación y sistematización de criterios entre las 32 entidades federativas nos da una mejor coordinación y operadores jurídicos del nuevo sistema de justicia penal, con mayor certidumbre jurídica para todos los involucrados.

La reforma penal no es algo novedoso, se empezó desde 49, 58 y 63. En el Partido Acción Nacional impulsamos las reformas que requiere el país, tanto desde el gobierno como fuera de él.

Es por ello que apoyamos esta reforma en comento, la cual tendrá como consecuencia una mayor certeza jurídica para el pueblo mexicano, ya que desde el momento en que hay presentada una acusación hay una intervención judicial, junto con el Ministerio Público, que deja de tener esa facultad omnipotente que fue causal de múltiples, y ha sido causal de múltiples, abusos.

Ahora vamos a tener una justicia que le garantizará al detenido el pleno ejercicio de sus derechos humanos y a las víctimas el pleno ejercicio de su reparación. Amén de que también se establecerá un sistema de resolución de controversias de querrela necesaria, en donde se ven afectados nada más intereses particulares y muy fácilmente se pueden resolver múltiples problemas y quitarle el enmarañamiento que tiene el sistema penal mexicano respecto de juicios que tienen poca relevancia, porque son meramente privados y ahora se pueden liberar.

Los insto por favor, compañeros y compañeras, a que aprobemos esta reforma histórica, para el bien del país y la justicia. Muchas gracias.

**Presidencia del diputado  
Francisco Agustín Arroyo Vieyra**

**El Presidente diputado Francisco Agustín Arroyo Vieyra:** Muchas gracias a usted, don Carlos Fernando Angulo Parra.

Esta Presidencia saluda con un enorme afecto a don Peter Yocupicio, gobernador pascua yaqui de Arizona, a Jonathan Rothschild, alcalde de Tucson, Arizona, y a don Ramón Guzmán, presidente municipal de Nogales, Sonora. Sean ustedes bienvenidos a esta honorable Cámara de Diputados.

Tiene el uso de la voz dona Delvim Fabiola Bárcenas Nieves, del Partido Revolucionario Institucional.

**La diputada Delvim Fabiola Bárcenas Nieves:** Buenas tardes. Con su venia, señor presidente. Compañeros y compañeras legisladoras, el acceso a la justicia de manera eficaz, pronta y expedita es una prerrogativa fundamental que a pesar de estar plasmada en nuestro texto constitucional su cumplimiento aun está pendiente en la agenda nacional, el cual de no ser cumplido a cabalidad seguirá retardando la consolidación de un sistema democrático que garantice las libertades del individuo y permita el ejercicio de los derechos humanos.

Resulta prioritario construir las bases de un sistema de justicia que garantice tanto la adecuada protección de la ciudadanía, y sus bienes jurídicamente tutelados, como el adecuado juzgamiento de quienes son señalados como transgresores de las normas penales, garantizando así la protección de los derechos de quienes se constituyen como partes en un proceso penal.

La situación de inseguridad en la que ha vivido inmerso nuestro país trajo consigo la incapacidad de nuestras instituciones para otorgar la debida atención y la protección de los derechos de las víctimas, así como garantizar un justo enjuiciamiento de quienes infrinjan la legislación penal.

El resultado de todo ello son agencias ministeriales, juzgados, centros de readaptación y defensorías de oficio rebasadas por la carga excesiva de trabajo. Funcionarios de los tres niveles de gobierno acusados de ineficiencia o de corrupción. Reclusorios desbordados por la población penitenciaria. Inocentes o pobres saturando las cárceles, y delincuentes caminando impunes en las calles.

En este rubro la situación que vivimos apenas se podría imaginar, pero es peor con los datos contenidos en la primera encuesta realizada en la población interna de los centros federales de readaptación social —elaborada en el CI-DE y que son muy reveladores—. El 54 por ciento de los sentenciados dijeron haber sido llevados a otro lugar antes de la Agencia del Ministerio Público. El 27.5 por ciento di-

jo que el Ministerio Público no le había explicado por qué razón se encontraban ahí. El 42.2 por ciento dijo que no le había comunicado o informado del derecho que tenía para tener un abogado. El 66 por ciento de los encuestados dijo que no fue informado de que tenía derecho a no declarar.

Sobre la posibilidad de hacer una llamada telefónica, el 64.4 por ciento no pudo hacer una llamada telefónica. Sobre la existencia de amenazas o el uso de fuerza pública para obligar una declaración o para cambiar ésta, el 34 por ciento dijo haber sido amenazado y que se usó la fuerza física en su contra. Esta incertidumbre que vive la sociedad hoy en día es tan solo una pálida muestra del deterioro de nuestro sistema de justicia penal.

Esta situación no podría entenderse sino a partir de —entre otras causas— la diversidad de códigos adjetivos en nuestro país, que han provocado la dispersión de los procedimientos penales. Lo que ha restado uniformidad al tratamiento de quienes son señalados como infractores y ha dejado a la ciudadanía imposibilitada para hacer valer y para defender sus derechos constitucionales.

Es por ello que los diputados del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional nos pronunciamos a favor de esta reforma constitucional que se somete hoy al pleno, pues gracias a ella será posible que el Congreso de la Unión expida una legislación única procedimental penal, misma que contemplará mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirán en la República tanto en el orden federal como en el fuero común.

La reforma constitucional, hoy sometida a este pleno, nos permitirá fortalecer nuestro sistema penal a través de estrategias que permitan atender y servir de mejor manera a quien ha sido víctima de un delito y que de ninguna manera tiene que ser victimizado de nueva cuenta por las instituciones, o por los mismos servidores públicos. Pero no solo eso, contaremos con normas adjetivas que coadyuven al adecuado juzgamiento de quienes han violentado la ley, buscando en todo momento acceder a la verdad legal con base en pruebas tangibles y no en consignas.

Compañeras y compañeros legisladores, Séneca decía que nada se parece tanto a la injusticia como la justicia tardía. Nosotros agregamos que también raya en la injusticia el juzgamiento sin equidad ni probabilidad de defensa. Injusto es criminalizar a las víctimas y ser indiferente a su dolor e indignación. Injusticia es hacer de los reclusorios el ver-



tedero de la venganza social, en vez de una oportunidad para el perdón y la readaptación.

No habrá justicia en México hasta que las víctimas sean atendidas con humanidad y empatía, mientras los policías no se dediquen a proteger a la población, los fiscales dejen de poner precio a sus servicios y mientras los defensores no defiendan adecuadamente a sus clientes.

Imposible hablar de justicia mientras los reclusorios estén llenos de injusticias cuyos derechos siguen padeciendo aquella vieja máxima cincelada en las paredes de Lecumberri: En este maldito lugar, donde reina la tristeza, no se castiga el delito, se castiga la pobreza.

Impensable hablar de justicia si, al contrario de cómo aconsejaba el Quijote a Sancho Panza, en México se sigue doblando la vara de la justicia con el paso de la dádiva y no con la misericordia.

Es por ello que el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional estamos a favor de la reforma, que sin duda alguna ayudará de manera positiva a seguir moviendo a México. Es cuanto, señor presidente.

**El Presidente diputado Francisco Agustín Arroyo Vieyra:** Y es mucho. Con esta cita del caballero de la triste figura terminamos la ronda de posicionamientos. Tendremos el gusto de escuchar, como siempre, a doña Luisa María Alcalde Lujan que va a hablar a favor. Tiene usted el uso de la voz por cinco minutos.

**La diputada Luisa María Alcalde Luján:** Un gusto también escucharlo a usted, presidente. Como es bien sabido, la reforma constitucional en materia penal del 18 de junio de 2008 fue una apuesta por transformar profundamente la forma de ejercer justicia en nuestro país que, como todos sabemos, es oscura e ineficiente y no garantiza debidamente los derechos de víctimas ni de imputados.

La reforma busca adoptar una nueva metodología, más transparente, lógica y ágil para ejercer justicia. Es decir, para exponer los argumentos de las partes y decidir sobre el futuro del imputado. En vez de largos procesos de creación de expedientes y transcripciones, el nuevo proceso acusatorio adversarial estará regido por un sistema de audiencias orales, en las que se deberán respetar los principios de oralidad, contradicción, publicidad, continuidad e intermediación.

Indudablemente la reforma ofrece grandes oportunidades para mejorar nuestro sistema penal pero también implica serios retos, que enfrentan hoy las entidades federativas que ya han empezado a implementar el nuevo sistema de justicia acusatorio. Uno de esos retos es la creación de un código procesal penal que instrumentalice debidamente los principios y derechos que la Constitución exige ahora. Un código que integre las buenas prácticas de los sistemas acusatorios que se han implementado a lo largo del país y que se aventure a romper paradigmas y evitar reintroducir las prácticas viciadas del proceso penal pasado, como se ha visto ya en ciertos estados.

Un código que por un lado garantice los derechos del imputado, como la presunción de inocencia y el derecho a una defensa adecuada, pero no deje de lado los derechos de las víctimas, que hoy más que nunca tenemos que proteger.

Esta labor se vuelve aún más difícil en el entorno de nuestro país, donde se tienen que elaborar no uno sino 33 códigos procesales penales, empezando por el Código Procesal Federal que hasta ahora no hemos aprobado. No obstante, de acuerdo con la Constitución tenemos menos de tres años para implementar el nuevo sistema de justicia acusatorio en nuestro país.

La diversidad de códigos procesales no nada más dificulta la implementación exitosa del nuevo sistema de justicia, también motiva criterios de interpretación contradictorios entre las entidades federativas, dificulta la coordinación entre las autoridades y fomenta la improvisación legislativa sobre temas que deberían ser modificados previo consenso y discusión por parte de todos los actores sociales interesados.

Es por esto que creemos que la unificación de las leyes procesales en materia penal es el mejor camino para remediar la dispersión legislativa y las inconsistencias y vicios entre las leyes locales y federales. Es la mejor forma de lograr la armonización entre la teoría penal y la práctica en todo el país, permitiendo además concentrar los esfuerzos académicos en la capacitación de los futuros operadores y la difusión y enseñanza de la legislación procesal. De manera más general, con la emisión de un código único se sumaría a la creciente tendencia internacional en materia procesal: la simplificación.

En pocas palabras, la unificación procesal-penal brindará certeza jurídica a la sociedad, evitando que exista desi-



gualdad en la manera de juzgar a los ciudadanos por el solo hecho de residir en distintas entidades federativas.

Aprobar el presente dictamen, que facultaría al Congreso para legislar y expedir un Código Procesal Penal Único, es el primer paso de una larga lista de responsabilidades que tenemos los legisladores para enmendar un sistema corrupto e injusto, desigual y arbitrario.

Esperamos que las distintas fracciones parlamentarias acompañen esta reforma constitucional que hoy votaremos a favor. Muchas gracias.

**El Presidente diputado Francisco Agustín Arroyo Vieyra:** Muchas gracias, muy apreciable diputada.

Ábrase el sistema electrónico de votación para recabar votación nominal en lo general y en lo particular en un solo acto, del dictamen en sus términos, por cinco minutos.

**El Secretario diputado Javier Orozco Gómez:** Háganse los avisos a que se refiere el artículo 144, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados. Ábrase el sistema electrónico por cinco minutos para proceder a la votación en lo general y en lo particular.

(Votación)

**El Secretario diputado Javier Orozco Gómez:** Ciérrase el sistema electrónico de votación. Señor presidente, le informo que se emitieron 452 votos en pro, 3 en contra y 2 abstenciones.

**El Presidente diputado Francisco Agustín Arroyo Vieyra:** Estoy leyendo 453.

**El Secretario diputado Javier Orozco Gómez:** Perdón, 453.

**El Presidente diputado Francisco Agustín Arroyo Vieyra:** Aprobado en lo general y en lo particular por 453 votos el proyecto de decreto que reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de legislación procesal penal única. Pasa a las Legislaturas de los estados para los efectos del artículo 135 constitucional.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA  
DE DISCIPLINA FINANCIERA DE  
LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS

**El Presidente diputado Francisco Agustín Arroyo Vieyra:** El siguiente punto del orden del día es la discusión del dictamen con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de los estados y los municipios.

**El Secretario diputado Javier Orozco Gómez:** «Dictamen con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de los estados y los municipios.

**Honorable Asamblea:**

La Comisión de Puntos Constitucionales, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 39 y 45, numeral 6, incisos e) y f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 80, 81, 84, 85, 157, numeral 1, fracción I; 158, numeral 1, fracción IV; 167, numeral 4 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta Soberanía, el siguiente:

### Dictamen

#### I. Antecedentes legislativos

1. El 18 de septiembre de 2012, el diputado José Guillermo Anaya Llamas, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó iniciativa que reforma los artículos 73, 115 y 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de empréstitos.

En esa misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la iniciativa a la Comisión de Puntos Constitucionales, para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

2. El 9 de octubre de 2012, el diputado Omar Antonio Borboa Becerra, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó iniciativa que reforma los artículos 115 y 117 de la Constitución Política de los Es-