PODER LEGISLATIVO
LXII LEGISLATURA
CAMPECHE

H. CONGRESO DEL ESTADO.

PRESIDENCIA.

OFICIO N° 180/MAY/16

ASUNTO: Se remite minuta aprobada.

San Francisco de Campeche, Cam., 26 de mayo de 2016.

CC. SECRETARIOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN.
P R E S E N T E.

Por medio del presente memorial tenemos a bien enviar la documentación correspondiente a la aprobación por este Congreso local, de la Minuta proyecto de decreto por la que se adiciona una fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de atención a víctimas, en cumplimiento de lo establecido por el numeral 135 de la propia Constitución General de la República.

Sin otro particular, les reiteramos las consideraciones de nuestra estimación y respeto.

A T E N T A M E N T E.

PODER LEGISLATIVO
CAMPECHE
DIRECTIVA
H. CONGRESO DEL EDO

Lic. Alberto Ramón González Flores.
Secretario General.

C.c.p. Su Expediente.
C.c.p. El Minutario.

PODER LEGISLATIVO
LXII LEGISLATURA

Expediente N°: 189/LXII/05/16.

Asunto: Minuta con proyecto de decreto por la que se adiciona una fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de atención a víctimas.

Promovente: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

"2016, Año del Centenario del Municipio Libre en el Estado de Campeche"

H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CAMPECHE.
P R E S E N T E.

Vistas las constancias que integran el expediente legislativo No. 189/LXII/05/16, formado con motivo de una Minuta con proyecto de decreto remitida por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, para su estudio y, en su caso, aprobación, de conformidad con los siguientes

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Que en sesión celebrada el 17 de mayo de 2016, el Congreso del Estado dio entrada a la Minuta con proyecto de decreto por la que ***SE ADICIONA una fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos***, enviada por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, a efecto de someterla a la consideración de esta Representación Popular, de conformidad con el artículo 135 de la propia Carta Magna Federal, la cual dispone que las reformas a la Constitución Federal deberán contar con el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes en el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y ser aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados.

SEGUNDO.- Que incoado el procedimiento legislativo respectivo y hechos los estudios y valoraciones correspondientes, esta Comisión de Puntos Constitucionales y Control Interno de Convencionalidad emite el presente resolutivo al tenor de los siguientes

CONSIDERANDOS

I.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el marco jurídico fundamental de la Nación, en el que se condensan las normas jurídicas supremas que regulan los derechos fundamentales y la división de poderes, señalando la estructura y competencia de los órganos superiores de gobierno del Estado Mexicano.

II.- Esta Soberanía, como integrante del Constituyente Permanente o Poder Revisor de la Constitución, asume el ejercicio pleno de la facultad que el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorga a las Legislaturas de los Estados en el procedimiento especial para reformar y adicionar la propia Carta Magna de la Nación, por lo que, en esta tesitura, se procede al estudio, análisis y emisión del dictamen de la Minuta que nos ocupa, para someterla al Pleno del Congreso del Estado, de acuerdo con el traslado que nos hiciera la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

III.- De acuerdo con lo anterior, esta representación soberana es competente para conocer y pronunciarse sobre la Minuta con proyecto de decreto citada, la cual tiene como propósito adicionar a la norma constitucional vigente la facultad legislativa en materia de derechos de las víctimas, para efecto de expedir la correspondiente ley general que establezca la concurrencia de la federación, las entidades federativas y los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias.

IV.- En tal virtud, esta comisión dictaminadora hace propios los argumentos vertidos en el dictamen de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en su carácter de Cámara Revisora, documento que condensa todos los estudios sobre este tema legislativo. Argumentos que se exponen a continuación:

"...De manera tradicional en México se había presentado un modelo de competencias inserto en el federalismo que resultaba sencillo. Bajo un régimen residual de competencias, la federación solo contaba con las facultades que expresamente le concedían los estados y estos se reservaban la competencia original de todas las demás competencias.

Así, la federación creaba leyes federales y los estados leyes del ámbito local, con la excepción del entonces Distrito Federal, a quien la federación también dotaba de leyes del orden común para su aplicación en ese orden de gobierno.

Con la adopción de un régimen de federalismo cooperativo, el Órgano Reformador de la Constitución cedió sus facultades originarias de distribución de competencias entre la federación y los estados y delegó estas funciones en casos muy concretos a favor del Congreso de la Unión.

De esta manera, en el propio texto constitucional se estableció un régimen sui generis en el que el Constituyente concedía facultades expresas a favor del Congreso General para regular materias concurrentes, a través de leyes generales que distribuyeran competencia para la

propia federación en el ámbito federal y para las entidades federativas y los municipios en el ámbito local.

De tal suerte que mediante la adopción de las materias concurrentes se desarrollaron leyes que no eran las tradicionales, insertas, estas, en ámbitos locales o federales, dando lugar a una tercera forma de legislar materias concurrentes en las que se privilegiaron dos figuras, la distribución de competencias y el régimen de cooperación entre las autoridades.

Con esta forma de actuar, el Congreso General de la República reguló las materias ambiental, de seguridad pública, protección civil, educativa, salud y asentamientos humanos, entre otras, hasta llegar a la adopción de materias concurrentes referidas, en específico, a figuras delictivas, tales como el secuestro, la trata de personas, la desaparición forzada, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y más recientemente en delitos electorales.

La visión del Constituyente en este tema es reconocer la existencia de una materia concurrente, facultar en consecuencia al Congreso para instrumentalizar dicha materia a través de las leyes generales, distribuir competencias en estas y establecer la forma en que se coordinarán las autoridades para la consecución de tales objetivos.

Lo anterior implica que el modelo tradicional en el que la federación solo podía legislar para sí misma, en el ámbito de su competencia federal y, las entidades federativas debían hacer lo propio -legislar para ellas- en el ámbito del fuero común, se vio trastocado, reservando facultades al Poder Legislativo Federal para subrogarse en esas facultades y legislar para todos, en el ámbito de sus respectivas competencias, lo que configura el sistema coincidente de competencias o de doble fuero.

En ese orden de ideas, si se pretende homologar una determinada materia, dándole un mismo rumbo con idénticas disposiciones para lo federal y lo local, debe ser a través de la adopción de un sistema concurrente de competencias y mediante una ley general que, dicho sea, se encuentran en un plano de supremacía jerárquica respecto de las leyes ordinarias, ya sean federales o locales.

Sirve de apoyo a tal criterio la Tesis de Jurisprudencia P./J. 142/2001 de la Novena Época, sostenida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1042, del Tomo XV, enero de 2002, del SJF y su Gaceta, bajo el número de registro 187982, derivada de la inconstitucionalidad 31/2006, cuyos rubro y contenidos son los siguientes:

FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES. Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados», también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado "facultades concurrentes», entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3º, fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4º, párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.

Ahora bien, de conformidad con los criterios jurisprudenciales que ha sostenido el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mutatis mutandi, mediante el régimen de facultades expresas, que es el que debe regir tratándose de facultades concurrentes a favor del Congreso General:

...no puede llevarse al extremo de exigir que... en la Carta Fundamental se establezcan con determinadas palabras sacramentales las atribuciones de la autoridad, pues ello haría prevalecer un sistema de interpretación literal que no es idóneo por sí solo para la aplicación del derecho y que desarticularía el sistema establecido por el poder revisor de la Constitución... Por el contrario, es suficiente que de manera clara e inequívoca se establezcan dichas facultades.

Ante tal premisa, no es pertinente esperar que el Poder Reformador de la Constitución plasme en el texto constitucional expresiones ad hoc para determinadas materias, basta con que estas se encuentren insertas dentro de rubros generales que las contengan.

Esto es, si bien es cierto que a lo largo del texto constitucional no se encuentra una mención expresa a que el Congreso Federal cuente con facultades puntuales para legislar concurrentemente en materia de víctimas -con las consecuencias consabidas, pero principalmente con posibilidades de legislar para todos los ámbitos de competencia y distribuir competencias-, no es menos cierto que dicha materia, la de víctimas, pertenece a un subsistema que es el de justicia de justicia penal, que guarda correspondencia inequívoca con el proceso penal, para el que el Constituyente ya reservó competencias para que el Congreso General expida leyes generales en las materias de «secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como

electoral», lo que ya supone una regulación en materia de las víctimas de esas figuras delictivas [art. 73, fracción XXI, inciso a)].

Por otro lado, el mismo Poder Reformador reservó competencias para que el Congreso de la Unión legisle, de manera única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común que, si bien es cierto no es concurrente -sino reservada y polivalente-, sí faculta a legislar para todos los ámbitos de competencia al respecto, pues la víctima es, sin duda una figura procesal inserta en estas materias, tanto en el modelo de adultos, como en sistema de justicia integral penal para adolescentes [art. 73, fracción XXI, inciso c)].

Por si fuera poco, en materia de seguridad pública (el que incluye al sistema de justicia penal, preponderantemente en el modelo de adolescentes), el Congreso ya cuenta con facultades para crear leyes generales que instrumentalicen dicha materia concurrente (art. 73, fracción XXIII, con relación al art. 21, §§ noveno y décimo), pues no podría sostenerse sin errar, que la seguridad pública, en tanto función «a cargo de la federación, las entidades federativas y los municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva», no incluya los aspectos de regulación de las víctimas.

Incluso, en temas tan puntuales, especializados y sensibles como la protección al ambiente, la regulación de la víctima ambiental (la colectividad) debe hacerse mediante una ley general que distribuya competencias para su regulación, pues ya es una materia concurrente (art. 73, fracción XXIX-G).

De ahí que se concluya que el Congreso de la Unión ya cuenta con amplios márgenes constitucionales que le facultan a regular el tema de víctimas no solo de manera reservada, sino concurrente, lo que implica legislar para las entidades federativas e imponerles cargas.

No obstante lo hasta aquí argumentado, como se indicó ab initio de este dictamen, no le resulta ajeno a esta Comisión Dictaminadora la discrepancia interpretativa al respecto. Por ello, es menester hacer las siguientes consideraciones.

La función primordial de un régimen de distribución de competencias -incluso este residual que se apoya en el federalismo cooperativo- es darle certidumbre jurídica tanto a gobernados, como a las autoridades, a fin de que cada quién tenga claro quién puede hacer qué cosa.

Así, esta Comisión Dictaminadora no puede sustraerse al hecho de que en la praxis ha resultado confuso y debatido el sustento constitucional que faculta al Congreso a regular la materia de manera concurrente, por eso, en aras de dar claridad y de zanjar un problema real, como una expresión de política criminal victimal que dé certeza, esta Comisión, en su carácter de integrante del Órgano Revisor de la Constitución, considera oportuno incorporar al texto constitucional la referida facultad...."

Por lo anteriormente expuesto y fundado, esta comisión de dictamen legislativo del Congreso del Estado coincide con los términos de la Minuta de decreto enviada por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, y en ejercicio de las facultades que establece el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estima pertinente emitir los siguientes

PUNTOS RESOLUTIVOS

PRIMERO.- Es procedente adicionar la fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.- Son de aprobarse las modificaciones constitucionales que nos ocupan, mediante la expedición del decreto correspondiente.

TERCERO.- Es procedente para los efectos del artículo 135 de la referida Constitución Federal, remitir el decreto aprobatorio a la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión para integrar la voluntad del Poder Revisor de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En consecuencia, se propone al Pleno Legislativo, para su aprobación, el siguiente proyecto de

DECRETO

El Congreso del Estado de Campeche, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos decreta:

Número _____

PODER LEGISLATIVO
LXII LEGISLATURA

ARTÍCULO PRIMERO.- Se aprueba la Minuta proyecto de decreto por la que se ***ADICIONA la fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos***, enviada por la Cámara de Diputados del H. Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo tenor literal es el siguiente:

MINUTA PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA LA FRACCIÓN XXIX-X AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Artículo Único.- Se adiciona una fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. .....

I. a XXIX-W. .....

XXIX-X. Para expedir la ley general que establezca la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de las víctimas;

XXX. .....

Transitorio

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

ARTÍCULO SEGUNDO.- Publíquese este decreto en el Periódico Oficial del Estado y remítase copia del mismo, así como del correspondiente expediente, a la Cámara de Diputados del H. Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para los efectos constitucionales conducentes.

TRANSITORIO

ÚNICO.- Este decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

ASÍ LO DICTAMINA LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y CONTROL INTERNO DE CONVENCIONALIDAD EN EL PALACIO LEGISLATIVO DE LA CIUDAD DE SAN FRANCISCO DE CAMPECHE, CAMPECHE, A LOS VEINTICUATRO DÍAS DEL MES DE MAYO DEL AÑO DOS MIL DIECISÉIS.

Dip. Laura Baqueiro Ramos.
Presidenta

Dip. Carlos Ramiro Sosa Pacheco.
Secretario

Dip. Julio Alberto Sansores Sansores.
1er. Vocal

Dip. Manuel Alberto Ortega Lliteras.
2do. Vocal

Dip. Carlos Enrique Martínez Aké.
3er. Vocal

Nota: Esta hoja corresponde a la última página del dictamen relativo a la Minuta por la que se adiciona la fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de atención a víctimas, remitida por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.