

Diseño de un Código Procesal Penal Único. Trabajos legislativos para la consolidación de un nuevo sistema de justicia*

Ivonne Nohemi Díaz Madrigal**

RESUMEN: *El Poder Legislativo Federal ha realizado importantes esfuerzos en la implementación del nuevo sistema de justicia penal. Resulta importante analizar si estos trabajos representan un avance o retroceso en la consolidación de la reforma constitucional del año 2008.*

Palabras Clave: *Código, Senado, reforma, procesal, derecho penal*

ABSTRACT: *The Federal Legislative Branch has made significant efforts in implementing the new criminal justice system. It is important to analyze whether these studies represent an advance or backward in the consolidation of the constitutional reform of 2008.*

Keywords: *Code, Senate, reform, litigation, criminal law*

SUMARIO: Introducción. 1. Código procesal penal único: facultad del Congreso de la Unión. 2. Propuestas de código procesal penal único. Trabajos desde el Senado de la República. 3. Siguiendo iniciativa ¿la definitiva? 4. Conclusiones. Bibliografía.

Introducción

Nuestro país se encuentra en un momento de transformación jurídica. Somos testigos de la concurrencia de múltiples factores nacionales e internacionales que han llevado a nuestro país a una dinámica de cambio y redefinición de paradigmas

* Artículo recibido el 17 de septiembre de 2013 y aceptado para su publicación el 28 de octubre de 2013.

** Licenciada en Derecho, con Mención Honorífica, por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); cuenta con la Especialidad en Justicia Administrativa por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y estudios de Maestría por la UNAM. Ha sido parte del Sistema Nacional de Investigación (SNI-CONACyT) como asistente de investigación, becaria en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en el Sistema Alemán de Intercambio Alemán (DAAD) coordinado por la Universidad de Erfurt, investigadora visitante en la Universidad Pablo de Olavide en Sevilla, España. Actualmente es investigadora colaboradora en la Universidad Fluminense de Brasil y asesor jurídico en el Senado de la República.

en el sistema de impartición de justicia.¹ Se trata de una serie de reformas constitucionales que se han suscitado en menos de diez años y que hoy en día se encuentran en etapa de consolidación. De una correcta aplicación de directrices epistemológicas y hermenéuticas² garantistas³ dependerá su éxito.

En esta dinámica de transformación encontramos tres reformas constitucionales trascendentales; se trata de la reforma al sistema de justicia penal del 18 de junio de 2008 y las reformas en materia de derechos humanos del 6⁴ y 11 de junio de 2011.

En efecto, estas tres reformas constitucionales concurren en el diseño de una nueva conformación del modelo cultural jurídico mexicano. Tal construcción o mejor dicho, redefinición del sistema está lejos concluir. Como ejemplo de ello, hoy en día continúan los trabajos de implementación del sistema de impartición de justicia penal, iniciados en 2008 y que ha requerido, incluso, nuevas reformas constitucionales.

En junio del 2008, en México, inició un plazo de ocho años para la implementación de un nuevo sistema de justicia penal. Con motivo de esta transición, el tema de un código penal para toda la República, ha sido motivo de debate. En esta tesitura, el Poder Legislativo Federal ha realizado importantes esfuerzos sobre los que es necesario reflexionar.

1. Código procesal penal único: facultad del Congreso de la Unión

El 18 de junio del 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma Constitucional sobre el nuevo sistema de justicia penal,⁵ misma que adquirió

¹ WITKER, Jorge, Reforma procesal penal y cambio cultural en México, *Revista Judicatus*, núm. 2, enero-junio, 2009, Poder Judicial del Estado de Nuevo León, pp. 3-13.

² Ver MICHEL, Guillermo, *Entrelazos. Hermenéutica existencial y liberación*, UAM, México, 2001, p. 49

³ Que privilegia la transparencia, la inmediación, la justicia restaurativa, la presunción de inocencia y que ponga, sobre todo, la dignidad humana como finalidad del sistema.

⁴ A esta reforma constitucional y parte importante del cambio de paradigmas referido, se suma el proceso de creación de una nueva Ley de Amparo que concluyó el 2 de abril de 2013 con la publicación del Decreto que contiene la nueva redacción del texto reglamentario de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de las modificaciones a cinco leyes secundarias, que en conjunto habilitan competencias y posibilitan la aplicación de las nuevas disposiciones. Las Leyes Secundarias Modificadas fueron: i. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; ii. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; iii. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; iv. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; v. Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Diseño de un Código Procesal Penal Único.
Trabajos legislativos para la consolidación de un nuevo sistema de justicia

vigencia al día siguiente. En el párrafo segundo del artículo segundo transitorio, se estableció como plazo improrrogable, ocho años para que la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, expidan y pongan en vigor las modificaciones u ordenamientos legales que sean pertinentes a fin de incorporar el sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafo segundo y decimotercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19, 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución. Es así que para el año 2016 en toda la República deberá de estar implementado el nuevo sistema de justicia procesal penal.

Desde el inicio de la implementación de la reforma, para una armonización legislativa, el tema de un código penal para toda la República, ha sido motivo de análisis y debate. Tuvieron que pasar casi cinco años, del plazo de ocho para que el Congreso de la Unión tomara medidas con dirección certera.

El 2 de octubre del 2012 se presentó en el Senado una iniciativa de Proyecto de Decreto por el que se expedía el Código de Procedimientos Penales único. Cabe destacar que el Senador Pablo Escudero, protagonista en el diseño de esta iniciativa, venía trabajando esta idea desde la LXI Legislatura en la Cámara de Diputados.⁶ Posteriormente, se sumarían varias iniciativas sobre la misma materia en el propio Senado, que en el momento de su discusión, originaron una pregunta adicional ¿puede el Congreso de la Unión emitir legislación penal única?

Ante la posible reticencia de las legislaturas que aludan a un supuesto quebrantamiento del pacto federal; desde el Senado se tomaron medidas estratégicas – por tiempo y contenido- que facultaran explícitamente al Legislativo Federal para expedir un código de procedimientos penales único.

Efectivamente, durante periodo ordinario de sesiones, en Pleno del Senado de la República, un día miércoles 24 de abril de 2013, se presentó una iniciativa de reforma constitucional, sobre el tema de Código de Procedimientos Penales Único y las bases generales para legislar en materia penal federal.

Se trató de la iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por la Senadora Arely Gómez González, integrante del Partido Revolucionario Institucional, y por los Senadores Roberto Gil Zuarth, integrante del Partido Acción Nacional, Senador Manuel Camacho Solís, integrante del Partido de la

⁵ Para el sistema penal, la reforma estableció con rango constitucional, los principios de presunción de inocencia, concentración, continuidad, publicidad, contradicción, oralidad e inmediación.

⁶ Consultar http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/curricula.php?dipt=454 [Fecha de consulta 29 de mayo, 2013].

Revolución Democrática y por el Senador Pablo Escudero Morales, integrante del Partido Verde Ecologista de México.

- Sobresale lo siguiente:
 - La iniciativa no estaba listada en el orden del día de la sesión.
 - Está suscrita por senadores importantes e influyentes de las diferentes bancadas: Pablo Escudero del PRI, Manuel Camacho Solís del PAN y Roberto Gil Zuarth del PAN, y que en lo particular o en conjunto, habían presentado ya un proyecto sobre código de procedimientos único.
 - En la tarde noche del mismo día en que se presentó, se cabildeó realizar una reunión al día siguiente para su dictamen.
 - A menos de 24 horas de haberla turnado, más no presentado en tribuna, existía dictamen listo para su discusión.
 - El lunes 22 de abril, durante la 7° reunión ordinaria de trabajo de la Comisión de Justicia, su Presidente Roberto Gil Zuarth, exhortó a las fracciones parlamentarias, llegar a un acuerdo para avanzar en los trabajos del Código Penal Único, y dar pasos firmes, antes del concluir el periodo ordinario de sesiones.
 - En palabras del Senador Roberto Gil Zuarth había que dar una señal clara a los estados de lo que viene, esto ante la apatía que varias entidades federativas han mostrado, para cumplir el plazo que señaló la reforma constitucional de 2008, y que vence en 2016.⁷
- La iniciativa de la Senadora Arely Gómez se relaciona con otras dos presentadas anteriormente:
 - a. Iniciativa presentada por el Senador Roberto Gil Zuarth, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, el 14 de febrero de 2013. Turnada a las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Primera.
 - b. Iniciativa presentada por la Senadora María del Pilar Ortega Martínez, y por los Senadores Roberto Gil Zuarth, Raúl Gracia Guzmán, Carlos Mendoza Davis y José María Martínez Martínez, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, el 9 de abril de 2013. Turnada a las Comisiones de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos Segunda.
- En convocatoria publicada después de las diez de la noche, del mismo 24 de abril, con fundamento en el artículo 139 numerales 1 y 3 del Reglamento del

⁷ 7° reunión ordinaria de la Comisión de Justicia, Sala de Protocolo del Senado de la República.

Diseño de un Código Procesal Penal Único.
Trabajos legislativos para la consolidación de un nuevo sistema de justicia

Senado, se convocó a reunión de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Justicia y Estudios Legislativos, Segunda, a celebrarse el 25 de abril de 2013, a las diez de la mañana para la discusión y en su caso aprobación, del dictamen a las tres iniciativas mencionadas. La intención era clara, se buscaba pasar el dictamen aprobado a la reunión de Pleno del Senado de ese mismo día para someterlo a primera lectura, y previendo su segunda lectura, discusión y aprobación en la sesión del lunes 29 de abril, antes del cierre de sesiones del segundo periodo ordinario, del primer año de la LXII Legislatura.

- De aprobarse en el Congreso, se pondría punto final a la discusión que cuestionaba trastocar el federalismo de permitir una legislación penal única en materia procedimental penal. Lo siguiente sería el diseño de una ley General que establezca bases para legislar en materia penal a nivel Federal, estatal y DF, así como un Código Penal Único.
- El dictamen que recoge las tres iniciativas mencionadas prácticamente venía en los términos de la iniciativa de la Senadora Arely Gómez.
- El contenido del dictamen se resume en lo siguiente:
 - Reformas al artículo 73 Constitucional, fracción XXI, para incluir en las facultades del Congreso, expedir:
 - a) *Ley penal general que establezca bases para legislar en materia penal a nivel Federal, estatal y DF.*
 - b) *Leyes generales en materia de secuestro y trata de personas que incluyan como mínimo tipos penales u sanciones.*
 - c) *Legislación que tipifique faltas contra la Federación y sus penas; así como en materia de delincuencia organizada.*
 - d) *Legislación única en materia procedimental penal y ejecución de penas. Autoridades federales conocerán del fuero común en caso de conexidad con delitos federal, periodistas o en casos que atenten contra la libertad de expresión o derecho a la información.*
- En los transitorios se establece:
 - El Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el DOF. El Congreso de la Unión deberá expedir la ley penal general dentro del plazo de seis meses contados a partir de la entrada en vigor del Decreto, y la misma entrará en vigor en un plazo que no podrá exceder de dos años contados a partir del día siguiente de la publicación del Decreto.

- La Federación, las entidades federativas y el Distrito Federal deberán ajustar su legislación penal y las demás leyes que establezcan los tipos penales y sanciones dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor de la ley penal general.
- La legislación única en las materias procedimental penal 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 la materia procedimental penal 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 Decreto.
- Los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la legislación procedimental penal que establece el Decreto, serán concluidos conforme a las disposiciones vigentes al momento de iniciarse dichos procedimientos.

Durante la reunión de comisiones unidas, los Presidentes de las comisiones: Raúl Cervantes de Puntos Constitucionales; Roberto Gil Zuarth de Justicia y Alejandro Encinas de Estudios Legislativos, Segunda mostraron su beneplácito y fueron secundados por todos los senadores miembros de dichas comisiones. En general no hubo debate, pero si un cambio significativo a sus términos.

Se suprimió el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 constitucional, en consecuencia se recorrieron los subsecuentes y adaptaron los transitorios al cambio. La reforma quedó en los siguientes términos:

Dictamen original	Dictamen modificado
<p>Reformas al artículo 73 Constitucional, fracción XXI, para incluir en las facultades del Congreso, expedir:</p> <p>a) Ley penal general que establezca bases para legislar en materia penal a nivel Federal, estatal y DF.</p> <p>b) Leyes generales en materia de secuestro y trata de personas que incluyan como mínimo tipos penales u sanciones.</p> <p>c) Legislación que tipifique faltas contra la Federación y sus penas; así como en materia de delincuencia organizada.</p>	<p>Reformas al artículo 73 Constitucional, fracción XXI, para incluir en las facultades del Congreso, expedir:</p> <p>a) Leyes generales en materia de secuestro y trata de personas que incluyan como mínimo tipos penales u sanciones.</p> <p>b) Legislación que tipifique faltas contra la Federación y sus penas; así como en materia de delincuencia organizada.</p>

Diseño de un Código Procesal Penal Único.
Trabajos legislativos para la consolidación de un nuevo sistema de justicia

<p>d) Legislación única en materia procedimental penal y ejecución de penas.</p> <p>Autoridades federales conocerán del fuero común en caso de conexidad con delitos federal, periodistas o en casos que atenten contra la libertad de expresión o derecho a la información.</p>	<p>c) Legislación única en materia procedimental penal, mecanismos alternativos de solución de controversias y ejecución de penas.</p> <p>Autoridades federales conocerán del fuero común en caso de conexidad con delitos federal, periodistas o en casos que atenten contra la libertad de expresión o derecho a la información.</p>
--	---

Las razones de eliminar el inciso a), que compartieron los presidentes de las comisiones unidas, fue evitar la generación de confusiones en los acuerdos que se han concretado. No se ha logrado un consenso para expedir un código penal sustantivo (que incluye las penas) único.

En este sentido, el Senador Raúl Cervantes mencionó que de conservar el inciso a), se podría enviar un mensaje equivocado. Incluso afirmó que para él no es conveniente crear un catálogo único de delitos porque no se podría atender a todas las necesidades de cada entidad, sin embargo, si se debe considerar para determinadas conductas los mismos elementos para ser integrados en los elementos del tipo penal, por ejemplo, unificar que se entiende por secuestro.⁸

La estrategia en tiempo y contenido se había logrado, el dictamen aprobado en comisiones quedó de primera lectura en la sesión en Pleno del Senado, ese mismo jueves 25 de abril, sometido a segunda lectura, discusión y aprobación en la sesión del lunes 29 de abril, justo antes del cierre del periodo ordinario. La estrategia en la presentación, tanto en tiempo como en contenido, había sido exitosa.

La minuta proveniente de Cámara de Senadores, en Diputados tuvo una tramitación casi igual de ágil pues fue discutida y aprobada en periodo extraordinario. Se avaló con el voto de 453 diputados a favor, tres en contra y dos abstenciones. Al fundamentar el proyecto en tribuna, el legislador perredista Julio César Moreno, presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, precisó que la reforma pretende establecer un modelo jurídico único de legislación procesal penal, de justicia alternativa y de ejecución de sanciones, para evitar la existencia de distintas maneras de procurar y administrar la justicia penal, así como de cumplir las penas.

⁸ Declaraciones realizadas por el Senador Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, Raúl Cervantes, durante la reunión de comisiones unidas de Puntos Constitucionales, Justicia y Estudios Legislativos Segunda, jueves 25 de abril de 2013, salón de Sesiones de la Comisión Permanente, ubicado en el Sótano 1 del Hemiciclo del Senado de la República.

“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, 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”, adicionó.⁹

El proyecto de decreto por el que se reforma la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia procedimental penal, fue turnado a las legislaturas locales para su aprobación, de conformidad con el artículo 135 de la misma Constitución.

El día 5 de septiembre de 2013, la Cámara de Diputados emitió la declaratoria de la reforma a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política, en materia de legislación procesal penal única. Se recibieron 19 oficios de Congresos estatales mediante los cuales se informa de la aprobación a las reformas a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de legislación procesal penal única.

En dichas reformas se aprueba facultar al Congreso de la Unión para expedir: 1) las leyes generales en materia de secuestro y trata de personas, a fin de establecer como mínimo los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios; 2) la legislación en materia de delitos federales y delincuencia organizada, previendo las penas y las sanciones que por ellos deban imponerse; y, 3) la legislación única en materia procesal penal unificada para toda la República, así como el establecimiento de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en el orden federal y en el fuero común. Asimismo, prevé en sus artículos transitorios que la presente reforma entre en vigor el 18 de junio de 2016. Las entidades federativas que dieron a conocer su voto aprobatorio fueron: Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Estado de México, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.¹⁰

2. Propuestas de Código Procesal Penal Único. Trabajos desde el Senado de la República

⁹ Fernando Damian, “Aprueban diputados reforma para expedir código procesal único”, periódico Milenio, 17 de julio, 2013, versión electrónica disponible en <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/eb3fa972ba56a0318e4776895695126e> [Consulta realizada el 5 de agosto, 2013].

¹⁰ Para el seguimiento de esta reforma constitucional, se sugiere consultar el siguiente vínculo <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sen&mn=9&sm=2> [Fecha de consulta 6 de septiembre de 2013].

Diseño de un Código Procesal Penal Único.
Trabajos legislativos para la consolidación de un nuevo sistema de justicia

Durante la LXII legislatura del Senado de la República han sido diversas las propuestas de código procesal penal único.

En un primer momento y mediante un sistema de comparación, se analizaron dos iniciativas. La comisión de Justicia organizó, durante el mes de marzo de 2013, cuatro audiencias públicas a las que asistieron autoridades, profesionales y representantes de la sociedad civil. Los objetivos principales fueron enriquecer el análisis técnico, profundizar en los dilemas que presentan las iniciativas turnadas ante el Pleno, así como abrir espacio a la discusión pública.

Se trató de las siguientes iniciativas:

1) Proyecto de Decreto por el que se expide el Código de Procedimientos Penales único, presentado por el Senador Pablo Escudero del Partido Verde Ecologista de México y otros senadores, el 2 de octubre del 2012.¹¹

2) Proyecto de Decreto del Código Federal de Procedimientos Penales presentado por senador Roberto Gil Zuarth y Manuel Camacho Solís, de los partidos acción Nacional y Revolución Democrática, respectivamente, el 5 de febrero de 2013. Cabe mencionar que esta iniciativa fue elaborada por diversas organizaciones civiles y fueron los senadores mencionados quienes la aprobaron como propia y presentaron ante el Pleno del Senado.¹²

Del escrutinio de ambas, podemos resaltar los siguientes puntos:

A. Diferencias y convergencias

- El planteamiento del proyecto del Senador Escudero es más adecuado, toda vez que trata los principios del proceso¹³ desde el Título Primero, y el de las organizaciones sociales lo hace en el Título Cuarto del Libro Segundo, con lo cual se presta a la confusión de que los principios del acusatorio adversarial no son observables durante todo el tiempo que lleve el proceso.

- Respecto a la secuencia lógica: sujetos, actos procesales, investigación, acción penal, vinculación, audiencia intermedia, acusación, juicio oral, sentencia, impugnación y procedimientos especiales, el proyecto del Senador Escudero se

¹¹ Disponible en

http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Audiencias/Audiencias_Publicas_Iniciativa_PEM.pdf [Fecha de consulta 3 de mayo, 2013].

¹² Disponible en

http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Audiencias/Audiencias_Publicas_Iniciativa_OSC.pdf [Fecha de consulta 3 de mayo, 2013].

¹³ MICHEL, Guillermo, Entrelazos. Hermenéutica existencial y liberación, UAM, México, 2001, p. 49

muestra más apegado a los principios del proceso acusatorio al entender que la investigación comienza con la denuncia o querrela y concluye en cada caso con la acusación; que después de la investigación se abre la etapa intermedia; que posteriormente se da el juicio oral y la sentencia; que entonces deben reglamentarse los recursos y finalmente los procedimientos especiales. Es decir, contiene un planteamiento estructural que deja claras las diferencias con el sistema inquisitivo mixto.

- Por su parte, el proyecto de la sociedad civil muestra una adecuada técnica procesal en la manera en que regula los mecanismos alternativos de solución de conflictos en su Título Tercero del Libro Segundo, también destinado a la acción penal y a los criterios de oportunidad. En tanto el Senador Escudero los desarrolla en el Título destinado a la ejecución de sanciones, limitándose a la conciliación y mediación. Además, establece los procedimientos especiales para miembros de las comunidades indígenas, aún y cuando ello no sea propiamente un procedimiento especial.

B. Avances y retrocesos¹⁴

- Rodolfo Félix Cárdenas, de la Secretaría del Consejo de Coordinación para la implementación del Sistema de Justicia Penal mencionó que lo ideal sería aprobar un Código de Procedimientos Penales único, con reglas claras de competencia para que todas las entidades lo puedan aplicar.

Es muy importante destacar los grandes tropiezos de las propuestas, sobre todo del proyecto propuesto por las organizaciones y presentado por legisladores del PAN y PRD, pues pretende sostener la figura del arraigo y la libertad provisional bajo caución conforme al viejo sistema penal y esto no tiene cabida en un modelo acusatorio.

- Samuel González, consultor internacional de seguridad pública y delincuencia organizada afirmó que el nuevo ordenamiento debe garantizar los derechos de víctimas e imputados en un proceso equilibrado. La propuesta ciudadana pareciera que lo hace, sin embargo, de un análisis más detallado, la propuesta más destacable es la presentada por el Senador Escudero.

- Jorge Arturo Gutiérrez Muñoz, consultor especializado en el sistema penal acusatorio aseveró que la iniciativa de las organizaciones sugiere otorgarles fe

¹⁴ Para este tema, se incluyen las intervenciones más destacadas durante la audiencia pública del 6 de marzo de 2013. REUNIÓN DE TRABAJO DE LAS COMISIONES DE JUSTICIA, ANTICORRUPCIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA, ESTUDIOS LEGISLATIVOS Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA. Planta Baja del Hemiciclo, Senado de la República.

**Diseño de un Código Procesal Penal Único.
Trabajos legislativos para la consolidación de un nuevo sistema de justicia**

pública a los agentes del Ministerio Público, pero esto “vulnera el principio de igualdad del debido proceso”.

Este proyecto ciudadano poco se apega a los postulados de la reforma penal aprobada en 2008, ya que establece que el proceso se tiene que sustanciar bajo expediente y no bajo un régimen de audiencias, situación que se agravaba por el otorgamiento de fe pública al Ministerio Público.

- Jorge N. Kuri, del Instituto Nacional de Ciencias Penales, planteó la emisión de un Código Federal de Procedimientos Penales aplicable en toda la República, con independencia de los ordenamientos procesales que puedan expedir los estados.

Como ha de observarse, la dinámica de audiencias públicas, a las que concurrieron expertos, fue muy prolija. Aunado al estudio en particular del texto de las iniciativas, concluimos lo siguiente:

- El proyecto del Senador Pablo Escudero es más apegado a la reforma constitucional del 2008 en materia de seguridad y justicia y a criterios internacionales.
- Muchos de los errores se cometen en ambas propuestas. Los más graves son:
 - a. Se sigue dotando al MP de fe pública en sus actuaciones. Se atenta contra el principio de inocencia pues el inculpado tendrá que probar que no es culpable, frente a los argumentos que ya han sido dotados de validez por el propio sujeto que lo acusa.
 - b. Se reconoce la participación activa de un secretario del juzgado en las audiencias. Actualmente es él quien, indebidamente, sustituye al juez que no acude a los juicios. Si se le reconoce una participación activa en el nuevo modelo, se atenta contra principio de inmediación, que establece que el juez, y las partes deben estar presentes en todas las audiencias. La ausencia del juez es motivo de nulidad de la audiencia.
 - c. Se conservan figuras como el arraigo y la libertad provisional bajo caución, el sistema de expedientes y no se da la debida importancia al sistema de audiencias.

Este par de iniciativas fueron un buen ensayo, afortunadamente no se siguió su análisis para integrarse en el proyecto de dictamen final por las múltiples contradicciones que representaban a los principios constitucionales del sistema acusatorio-adversarial. De permitir estos desaciertos se crearía un nuevo sistema, más inquisitivo que el actual.

Fue así que durante la realización de las audiencias públicas, observando las deficiencias de los proyectos existentes y tomando propuestas que presentaban los expertos, se presentaron nuevas iniciativas que ameritaron un nuevo análisis.

De esta manera, el 14 de mayo de 2013, en la sede del Senado de la República se llevó a cabo la primera reunión de trabajo del Consejo Técnico¹⁵ de la Comisión de Justicia para la expedición de un nuevo código procesal penal. Así inició una segunda fase de análisis¹⁶ que partió de los aciertos y equivocaciones identificados. La dinámica de análisis consistió en la realización de mesas de trabajo a cargo del Consejo Técnico donde se estudiaron los nuevos proyectos.

Las propuestas que conformaron este segundo boque de trabajo y análisis fueron:¹⁷

1. Iniciativa con proyecto de decreto por la que se expide el Código de Procedimientos Penales de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por las Senadoras Cristina Díaz Salazar, Diva Hadamira Gastélum Bajo e Hilda Esthela Flores Escalera, presentada el 4 de abril de 2013. Que de ahora en adelante identificaremos como iniciativa **A**.

2. Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide el nuevo Código Único de Procedimientos Penales, presentada por el Senador Pablo Escudero

¹⁵ La Junta Directiva de la Comisión de Justicia, conformó un Consejo Técnico con el propósito de otorgar a la Comisión de Justicia la asistencia técnica necesaria así como el análisis de las iniciativas a dictaminar. Sus propósitos fundamentales fueron: 1) Coadyuvar a la Comisión de Justicia en la selección de personas y autoridades para comparecer; 2) Coadyuvar a la selección de temas diseño de preguntas para el desarrollo de las audiencias, 3) Elaborar un documento de síntesis de cada audiencia; 4) Elaborar al concluir las cuatro audiencias, un documento final donde se viertan las conclusiones de todos los ejercicios; 5) Asistir a la Comisión de Justicia durante el proceso de audiencia pública, análisis y dictamen de las iniciativas sobre un nuevo Código de Procedimientos Penales.

El consejo técnico está conformado por: Dra. María de los Ángeles Fromrow Rangel; Mtro. José Nieves Luna Castro; Dr. José Antonio Caballero Juárez; Mtra. Diana Cristal González Obregón; Lic. Rodolfo Félix Cárdenas; Lic. Javier Cruz Angulo Nobara; Dr. Rafael Estrada Michel; Mtro. Miguel Sarre Iguiniz; Lic. Pablo Ojeda Cárdenas; Mtro. Carlos Ríos Espinoza; Lic. Alonso Aguilar Zinser; Lic. Alejandro Ramírez Verdugo; Mtro. Jorge Arturo Gutiérrez Muñoz; Dr. Moisés Moreno; Hernández; Dr. Roberto Hernández.

¹⁶ ACUERDO POR EL QUE SE APRUEBA LA CONVOCATORIA Y METODOLOGÍA PARA LA CELEBRACIÓN DE AUDIENCIAS PÚBLICAS RESPECTO DE LAS INICIATIVAS PRESENTADAS PARA LA EXPEDICIÓN DEL NUEVO CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES, A FIN DE ENRIQUECER EL TRABAJO LEGISLATIVO CON OPINIONES TÉCNICAS Y LA PARTICIPACIÓN DE EXPERTOS, AUTORIDADES, PROFESIONALES Y REPRESENTANTES DE LA SOCIEDAD CIVIL.

¹⁷ Disponibles en http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/iniciativa_codigo.php [Consulta realizada el 3 de mayo de 2013]

Diseño de un Código Procesal Penal Único.
Trabajos legislativos para la consolidación de un nuevo sistema de justicia

Morales, presentada el 29 de abril, 2013. Que de ahora en adelante identificaremos como iniciativa **B**.

3. Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide el Código Procesal Penal para la República Mexicana presentada por los senadores y las senadoras Arely Gómez González, Roberto Gil Zuarth, Manuel Camacho Solís, Pablo Escudero, Angélica De La Peña Gómez, Omar Fayad Meneses, Luis Armando Melgar Bravo, Dolores Padierna, Layda Sansores San Roman, presentada el 30 de abril de 2013. Que de ahora en adelante identificaremos como iniciativa **C**.

Del estudio de estas tres propuestas, se concluye lo siguiente:

Para cumplir con funciones metodológicas y pedagógicas, el código en elaboración:

- Debe describir el objetivo del proceso. La iniciativa A, cumple con los lineamientos constitucionales. La iniciativa B no lo define y la iniciativa C no toca el tema de manera específica o textual.
- Debe describir y definir las etapas, así como adoptar la terminología de proceso, y no de procedimiento.
- Debe ser claro respecto a la presunción de inocencia. Las tres iniciativas hacen referencia expresa a tal aspecto, el retroceso es cuando mencionan que debe existir sentencia firme, para que opere la inocencia plena, tal es el caso de la iniciativa C. Se debe probar la culpabilidad más no la inocencia.

En ningún caso, estos elementos pueden considerarse repetitivos a lo establecido en la Constitución, son necesarios para el cambio cultural y filosófico¹⁸ que se pretende lograr.

Respecto a la interpretación restrictiva, solo lo contiene la iniciativa C. Este principio regula el que todo lo que deba interpretarse en medidas que afecten la libertad (vr. gr. prisión como medida cautelar) se interprete de manera restrictiva, es decir, en el menor de los casos y siempre beneficiando la libertad.

Adicionalmente, en el diseño del código de procedimientos único, se debe considerar:

¹⁸ ZAFFARONI, Eugenio Raúl, Alejandro ALAGIA y Alejandro SLOKAR, Manual de Derecho Penal. Parte General, EDIAR, Buenos Aires, Argentina, 2005, p.9

- La posibilidad de que se deleguen tareas propias del juez, debe ser compatible con la competencia auxiliar, por lo que no debe ser prohíba tajantemente. No obstante, no debe permitirse la delegación a quien no tenga tarea jurisdiccional directa. Todos los códigos prohíben delegar funciones del juez, pero prevén que se delegue para práctica de diligencias.
- No debe incluirse el principio de interpretación restrictiva en perjuicio de las víctimas. Solo lo contiene la iniciativa C. Este principio regula el que todo lo que deba interpretarse en medidas que afecten la libertad (vr. gr. prisión como medida cautelar) se interprete de manera restrictiva, es decir, en el menor de los casos y siempre beneficiando la libertad.

Las mesas siguientes fueron de temas más específicos. A continuación incluimos los temas a debate, por parte de los consejeros que formaron el Consejo Técnico de la Comisión de Justicia, integrando consideraciones propias al respecto.

- Providencias precautorias o medidas cautelares en la etapa de investigación: Los Consejeros concluyeron que la Iniciativa C contiene un desarrollo adecuado del tema, por lo cual la estructura base será la ahí establecida.

Se determinó que debe haber diferenciación entre medidas precautorias y cautelares. Asimismo, se propone que, en lo relativo a la excepción prevista en el artículo 139,¹⁹ se sustituya el término de 12 horas por el de cinco días, cuando no existe detenido. Lo anterior, bajo los siguientes razonamientos:

1. Sólo como excepción a la judicialización, y bajo su responsabilidad, se faculta al MP a ordenar medidas protectoras para las víctimas.
2. Tratándose de supuestos sin detenido, el plazo para la sanción judicial será de 5 días, de otra forma no habría tiempo de ejecutar la medida, o no en todos los casos.
3. Replantear la redacción del artículo 139 de la Iniciativa C y establecer “la ejecución de medidas de protección previstas en otros ordenamientos”.

¹⁹ Art. 139. Cuando el Ministerio Público estime que existe riesgo inminente de que ocurran los supuestos previstos en el primer párrafo del artículo 135 (Procedencia de las providencias precautorias) podrá, bajo su más estricta responsabilidad, ordenar la aplicación de providencias precautorias idóneas. Doce horas después de la aplicación de la providencia se celebrará una audiencia ante el Juez de Control para que la ratifique, modifique o cancele, de conformidad con las reglas generales previstas en este código.

Diseño de un Código Procesal Penal Único.
Trabajos legislativos para la consolidación de un nuevo sistema de justicia

4. Se debe de distinguir: medidas de protección, medidas precautorias y medidas cautelares. Por ello, el Capítulo relativo debe denominarse: "Procedencia de providencias precautorias y otras medidas de protección".

5. El artículo 138 debe reformarse en consecuencia. Al respecto, el MP debe continuar con la facultad de emitir medidas precautorias de carácter real. Esto debe estar regulado y tener control judicial.

- Facultad de que el MP pueda otorgar la libertad al imputado si el delito que investiga no amerita prisión preventiva oficiosa: Sobre esta posibilidad, se indicó que la Iniciativa A no la desarrolla expresamente, aunque si prevé la libertad provisional bajo caución ante el juez de control en su artículo 352. Por su parte, la Iniciativa B prevé la posibilidad de que el imputado solicite al juez de control la libertad; sin embargo, no faculta al Ministerio Público para hacerlo directamente, según lo establecido en el artículo 223. La Iniciativa C, prevé la posibilidad de que mediante acuerdo entre el imputado y el Ministerio Público, se acuda al juez a que se otorgue la libertad; pero sigue sin permitir directamente al Ministerio Público que decida al respecto.
- Idoneidad del catálogo de delitos graves o de aquellos que ameritan prisión preventiva oficiosa. La iniciativa A posee un catálogo de delitos graves en el artículo 211 y genéricamente señala aquellos en los que procede la prisión preventiva oficiosa en el artículo 347. La iniciativa B, tiene un catálogo de delitos respecto de los cuales procede prisión preventiva oficiosa, en su artículo 264, pero no menciona nada sobre delitos graves. La iniciativa C hace una mención genérica de los delitos en los que procede prisión preventiva oficiosa en su artículo 172, pero tampoco menciona delitos graves.

Los Consejeros acordaron que sí debe existir un catálogo de delitos graves o de aquellos que ameritan prisión preventiva oficiosa en el Código Único de Procedimientos Penales, pero deberá ser un catálogo mínimo basado en el marco constitucional. En tanto, en los códigos sustantivos tanto federales como locales (recordemos que el Código Único, en comento, es adjetivo, es decir, de procedimientos), contendrán los tipos penales, definición y elementos. El listado en el Código Único se limitará a aquellos delitos donde proceda la prisión preventiva²⁰.

²⁰ Es adecuado aclarar que en caso de que el Congreso de la Unión apruebe un Código Procesal Penal Único, éste contendrá las reglas procesales que deberán seguirse en todo el territorio nacional, sin embargo, continuarán en operación los 32 Códigos Penales ya que son éstos los que incluirán las conductas consideradas delictivas para cada estado, para el Distrito Federal y para la federación.

- Momento para medidas cautelares. La iniciativa A, en su artículo 335, prevé que las medidas cautelares se pueden imponer en la audiencia de vinculación a proceso; aunque se acota en relación con la libertad bajo caución que ocurra en la audiencia de acusación preliminar, conforme establece en el artículo 352. Por otra parte, la Iniciativa B no prevé el momento procesal para imponerlas, sólo alude que será en audiencia en su artículo 248. Por último, la Iniciativa C, en el artículo 156, indica que se pueden imponer desde el auto de vinculación a proceso.

Los Consejeros acordaron que se podrán imponer medidas cautelares a partir de la vinculación a proceso. En el mismo sentido, en el artículo que hable sobre control de la detención se deberá agregar que la calificación legal que se haga de la detención implicará la prolongación de la detención.

- Divergencia entre las Fases del Procedimiento previstas por las iniciativas: Las fases del procedimiento en la iniciativa A, en su artículo 119, prevé Investigación del delito (preliminar y perfeccionamiento), Proceso (plazo constitucional, preparación a juicio oral y juicio oral) y Ejecución de la sentencias condenatorias. En la iniciativa B, en su artículo 164, prevé: investigación inicial, Control previo, Investigación formalizada, intermedia o de preparación a juicio oral, Juicio oral, y una segunda instancia para el tema de Ejecución de sanciones. En cambio, la iniciativa C, en su artículo 202, prevé: Investigación (inicial y complementaria), Intermedia o de preparación a juicio, y Juicio. Los Consejeros acordaron que la estructura de etapas prevista en la iniciativa C es la más adecuada.
- Acción penal: Los Consejeros señalaron la importancia de desarrollar el tema de la Acción Penal en el nuevo Código Procesal Penal, y coincidieron que las iniciativas A y B prevén un capitulo sobre la acción penal en sus artículos 250-254 y 234-240, respectivamente. Pero, por el contrario, la iniciativa C no desarrolla capitulo alguno al respecto pues se trata de un tema transversal.

Los Consejeros acordaron por mayoría, que no era necesario que existiera un capítulo especial que desarrolle la Acción Penal en el nuevo Código Procesal Penal.

- Valoración de pruebas conforme a la sana crítica y las máximas de la experiencia: En relación a este tema los Consejeros coincidieron que los tres proyectos prevén la valoración de la prueba: la iniciativa A la prevé en su artículo 418, la iniciativa B en su artículo 293 y la iniciativa C en el 249.

También se analizó la idoneidad de hacer una valoración conforme a la tradicional y necesaria fundamentación y motivación. Los Consejeros acordaron

que la valoración de pruebas debía hacerse conforme a las reglas de la lógica, la ciencia y la experiencia.

3. Siguiendo iniciativa ¿la definitiva?

Han concluido los trabajos de análisis de las iniciativas mencionadas. De conformidad con declaraciones de los Senadores involucrados, se tiene previsto que entre septiembre y noviembre de 2013, se presente ante el Pleno del Senado la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expida el código procesal penal único, que consideramos, tendrá una gran ventaja, por la ruta seguida en su elaboración, pues contará con la aprobación de la mayoría de los partidos políticos, por lo menos en el Senado. Previendo fechas y tiempos legislativos, y partiendo del ritmo acelerado en la dinámica de trabajo de la Comisión de Justicia en el Senado, muy probablemente, en enero del 2014 pueda discutirse en la Cámara de Diputados un proyecto de código.

4. Conclusiones

En este trabajo hemos reflexionado sobre los trabajos del Senado de la República en la consolidación de un nuevo sistema de justicia mexicano. La reforma constitucional del año 2008 al sistema penal es sólo parte de un cambio de viraje en la cultura jurídica mexicana. Diseñar un código penal adjetivo que homogenice las prácticas procesales, sin duda será un paso firme en la tarea.²¹

Otorgar al Congreso de la Unión la facultad exclusiva para legislar en materia procesal penal, no asegura un éxito rotundo en la configuración de un diseño garantista. Aún existe riesgo de retrocesos. Otorgar fe pública al Ministerio Público, permitir la delegación de tareas jurisdiccionales a funciones menores, negar la presunción de inocencia al exigir la acreditación de la no culpabilidad, la figura del arraigo y la libertad provisional bajo caución, son errores graves que sin embargo, se corre peligro de que por descuido u omisión intencionada se conserven en el nuevo sistema.

Existen elementos de necesaria observancia durante la construcción de un código de procedimientos penales:

- Apego a los postulados constitucionales y a tratados internacionales;
- Consistencia con el sistema acusatorio-adversarial; y,

²¹ No obstante, la falta de consenso entre muchos actores involucrados, dificulta la labor. Evidencia de esto es que se prefirió trabajar en los consensos para una nueva reforma constitucional, que lograr los avances en la implementación del sistema acusatorio-adversarial desde las legislaturas locales.

- Evitar remanentes del modelo inquisitorio.

Debe aprovecharse el momento de voluntad política, participación ciudadana, apertura a la opinión y presencia de expertos especialistas, en la conformación de un código adjetivo único. La dinámica que se ha seguido desde el Congreso Federal, específicamente desde el Senado, permite dotar de transparencia el proceso de construcción. En este momento histórico, lo que más se requiere es generar confianza y credibilidad en la sociedad. Para asegurar la gobernanza, es ineludible la confianza en las instituciones.

Bibliografía

- CORDÓN, Faustino, *Introducción al Derecho Procesal*, EUNSA, Pamplona, España, 1965.
- MICHEL, Guillermo, *Entrelazos. Hermenéutica existencial y liberación*, UAM, México, 2001.
- WITKER, Jorge, *Reforma procesal penal y cambio cultural en México*, *Revista Judicatus*, núm. 2, enero-junio, 2009, Poder Judicial del Estado de Nuevo León, pp. 3-13.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl, Alejandro ALAGIA y Alejandro SLOKAR, *Manual de Derecho Penal, Parte General*, EDIAR, Buenos Aires, Argentina, 2005.

Fuentes electrónicas:

- <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/eb3fa972ba56a0318e4776895695126e> [Consulta realizada el 5 de agosto, 2013].
- http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Audiencias/Audiencias_Publicas_Iniciativa_OSC.pdf
- http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/iniciativa_codigo.php
- http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Audiencias/Audiencias_Publicas_Iniciativa_PEM.pdf
- <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sen&mn=9&sm=2>
- http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/curricula.php?dipt=454