

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Justicia y Seguridad Pública, en fecha **01 de marzo de 2013**, se turnó, para su estudio y dictamen, el expediente legislativo número **7897/LXXIII**, el cual contiene un escrito signado por el C. Cuauhtémoc González López, mediante el cual presenta ***Iniciativa de reforma al artículo 16 Bis del Código Penal para el Estado de Nuevo León, en relación a la tipificación de delitos graves.***

Con el fin de atender el requisito de dar vista a la propuesta en estudio, y de iniciar el procedimiento referido, según lo establecido en el artículo 47, incisos a) y b), del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, quienes integramos la Comisión de dictamen legislativo que sustenta el presente documento, consignamos ante este Pleno los siguientes:

ANTECEDENTES:

Expresa que los derechos humanos son fundamentales de presunción de inocencia, de libertad personal y de libertad provisional bajo caución para el caso de que un gobernado esté siendo procesado, establecidos en los Tratados Internacionales que ha suscrito y aprobado el Estado Mexicano, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, en el Código penal del Estado, en el Código Procesal Penal del Estado de Nuevo León de (2011),

son prácticamente letra muerta en Nuevo León para muchísimas personas sujetas a un juicio penal por la imposibilidad de su real goce y disfrute.

Señala que aunque estos derechos fundamentales están contemplados conforme a ordenamientos legales y son anulados en la vida diaria de muchas personas que están siendo procesadas, por la interpretación restrictiva y insensible aplicación de normas penales estatales (tanto sustantivas como adjetivas) contrarias a las disposiciones contenidas en Tratados Internacionales en materia de derechos humanos, tales como la Convención Americana de derechos Humanos (en adelante CADH), en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sostiene que entre estas normas inconventionales e inconstitucionales está el contenido del artículo 16 Bis del Código Penal del Estado, relativo al catálogo de delitos graves, el cual, afirma debe reformarse porque es inconventional, ya que transgrede la letra y el espíritu del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de la Convención Americana de Derechos Humanos en materia del derecho humano de presunción de inocencia, porque su contenido es la base para decretar la prisión preventiva como regla general en el estado y negar el beneficio de libertar bajo caución, sin tomar en cuenta las circunstancias especiales de cada caso, sino solo el tipo de delito.

Asevera que los jueces penales en Nuevo León, sobre todo los que aplican todavía el sistema procesal penal inquisitorio, nunca analizan las normas que

aplican a los imputados conforme a los Tratados Internacionales, mucho menos realizan el control difuso de convencionalidad para desaplicar las normas internas contrarias a dichas convenciones obligatorias a fin de favorecer en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Considera que este artículo debe reformarse porque es inconstitucional, ya que rebasa por mucho la lista o catálogo de delitos que el segundo párrafo del artículo 19 de la Carta Magna establece como merecedores de la medida cautelar personal conocida como “*prisión preventiva*” convirtiéndola de una medida cautelar y excepcional en una medida punitiva y general.

Expresa que los jueces penales en Nuevo León, sobre todo los que aplican todavía el sistema procesal penal inquisitorio, nunca analizan las normas que aplican a los imputados conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mucho menos realizan el control difuso de constitucionalidad para desaplicar las normas internas contrarias a dicha Carta Magna a fin de favorecer en todo tiempo a la personas la protección más amplia.

Afirma que la vigencia, interpretación judicial restrictiva y aplicación insensible de normas contrarias al objeto y fin del derecho fundamental de presunción de inocencia, como el actual artículo 16 Bis del Código Penal estatal, no sólo violan, sino que hacen nulo este derecho fundamental para muchos procesados.

Alude que en este Poder Legislativo, al igual que “todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley” (2do. Párrafo del artículo 1º de la Carta Magna).

Especifica que la mejor manera que esta Legislatura puede promover, respetar, proteger y garantizar la eficacia, aplicación y disfrute real del derecho humano fundamental de presunción de inocencia de las personas que están siendo procesadas en el estado y están privadas de su libertad, es realizar una interpretación del artículo 16 Bis del Código Penal del Estado conforme a los Tratados Internacionales y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de este derecho humano fundamental, y en caso de encontrar el contenido de este artículo en contradicción con dichos ordenamientos superiores en jerarquía y valores, aprobar la reforma que se propone.

Puntualiza que los dos sistemas procesales penales estatales (el antiguo y el nuevo) son inconvencionales, o sea, contrarios a los derechos de libertad personal y presunción de inocencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros tratados, por varias razones: a) establecen la prisión preventiva oficiosamente (artículo 18 segundo párrafo), atendiendo al tipo de delito imputado y no a las características del caso concreto; b) no

respetan los fines legítimos de la prisión preventiva según la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y c) por su construcción normativa es una regla y no una excepción.

Señala que la prisión preventiva se ha convertido en regla general por la gran cantidad de delitos que son calificados de graves, lo que resulta en que a muchas personas procesada, se les niegue el beneficio de libertad provisión bajo caución.

Indica que en la práctica el derecho de presunción de inocencia se ve anulado, y esto no por los tratados, sino por las normas penales estatales que “encadenan” la libertad personal durante un juicio penal dependiendo de si la conducta imputada es calificada como grave o no en el artículo 16 Bis del Código Penal, y si resulta que se puede encuadrar en alguno de tantos de esos delitos graves, pues no se le concede la libertad durante el proceso (ver artículo 493 fracción VI del Código de Procedimientos Penales de 1190), prejuzgando y pre condenando.

Considera que la normativa estatal impone la prisión preventiva como regla general, atendiendo a la clasificación de delitos graves sin atender a los fines legítimos establecidos por los tratados internacionales, lo que es violatorio del derecho humano a la libertad personal previsto por los artículos 7, 7.1, 7.3 y 7.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y al de presunción de inocencia establecido en el numeral 8.2 del mismo tratado internacional.

Expone que el artículo 16 Bis es inconstitucional porque si tomamos y cotejamos las normas referentes a prisión preventiva y libertad provisional bajo caución, en relación al derecho humano fundamental de presunción de inocencia de estos dos sistemas (federal y estatal), no se pueden armonizar, porque por un lado, la Carta Magna establece en el segundo párrafo del artículo 19 un catálogo muy breve de delitos “graves” para los cuales es procedentemente aplicar la medida cautelar de prisión preventiva oficiosa y limitar la libertad personal mientras se es procesado, a saber: delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud, mientras que el artículo 16 Bis del Código Penal establece una lista muy grande de delitos graves en Nuevo León para los cuales no procede otorgar el beneficio de libertad provisional.

De lo anterior sostiene que el artículo 16 Bis del Código Penal estatal excede por mucho lo que la Constitución prescribe, y ese exceso es en perjuicio de los ciudadanos y por lo tanto, este dispositivo es inconstitucional. Como consecuencia, resultan también inconstitucionales los artículos relativos a prisión preventiva que la convierten en una regla general y no en una medida de aplicación excepcional, o sea, solo para los delitos del citado segundo párrafo del artículo 19 de la Carta Magna.

Conforme a lo anterior, propone reformar el artículo 16 Bis del Código Penal para el Estado de Nuevo León a fin de que desaparezca el catálogo de delitos graves porque su contenido ha sido superado por la referida reforma constitucional, toda vez que el parámetro de delitos graves para determinar el alcance que deben tener de los actos que afectan a la libertad personal, es una medida que ya no corresponde a la nueva reforma constitucional porque dicha reforma ya establece un listado de delitos por los cuales no cabría ninguna medida alterna a la prisión preventiva, dejando de lado la figura de los delitos graves.

Ahora bien, una vez señalados los antecedentes de mérito, y con fundamento en el artículo 47, inciso c), del citado Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, y de manera posterior al análisis de la fundamentación y motivación presentada por los promoventes de este asunto, quienes integramos la Comisión de Justicia y Seguridad Pública, ofrecemos al Pleno de este Poder Legislativo, a manera de sustento para este dictamen, las siguientes:

CONSIDERACIONES:

Esta Comisión de Justicia y Seguridad Pública se encuentra facultada para conocer de los asuntos que le fueron turnados, de conformidad con lo establecido en el artículo 70, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, y 39, fracción III, inciso a), del

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León.

El 18 de junio de 2008, se publicaron varias reformas y adiciones a los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115; y la fracción XIII del apartado B del artículo 123, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con relación a la fracción I del artículo 20 de la Carta Magna Federal, conviene precisar que antes de la reforma establecía que:

“I. Inmediatamente que lo solicite (el inculpado), el juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando no se trate de delitos en que, por su gravedad, la ley expresamente prohíba conceder este beneficio”.

El requisito para poder obtener una libertad provisional se basaba en la calidad del delito calificado como no grave, pues en caso contrario si el delito era grave, automáticamente quedaría privado de su libertad en prisión preventiva.

Dicho precepto otorgaba la facultad a cada legislatura para que de acuerdo a sus características individuales delictivas y sociales, describiera su propio catálogo de delitos graves.

Con la reforma se eliminó aquella redacción de la fracción primera del artículo 20, que ahora se divide en tres apartados: A. De los principios generales,

pues se adopta para el proceso penal el sistema acusatorio y oral. B. De los derechos de toda persona imputada. C. De los derechos de la víctima u ofendido.

El nuevo sistema acusatorio se caracteriza por ser más respetuoso de los derechos y garantías de todo inculpado o imputado, siendo la prisión preventiva la excepción, pues primero se deberán aplicar otras medidas cautelares conforme lo señala el párrafo segundo del artículo 19 que textualmente señala:

“El Ministerio Público podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud”.

La intención del Constituyente fue establecer la *prisión preventiva como una medida cautelar*, no punitiva, siguiendo múltiples instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos, entre los que puede nombrarse el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que dispone que la imposición de la prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pues de lo contrario se cometería una injusticia al privar de la libertad, por un plazo desproporcionado respecto de la

pena que correspondería al delito imputado, a personas cuya responsabilidad criminal no ha sido establecida, y que ello sería lo mismo que anticipar una pena a la sentencia, lo cual es contrario a los principios generales del derecho universalmente reconocidos.

En ese mismo sentido, en el artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, denominado Derecho a la libertad personal, se advierte la existencia y regulación de la prisión preventiva, estableciendo que nadie puede ser privado de su libertad física, *salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas*, además prevé que toda persona detenida o retenida debe ser llevada sin demora ante un Juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, la cual tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso, y precisa que la libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio.

No obstante lo anterior, es de mencionarse que la prisión preventiva oficiosa que se prevé en el segundo párrafo del artículo 20 de la Constitución Federal, si bien comprende ciertos delitos por los que habrá lugar a la misma, también remite a la Ley secundaria para que en ella se enumeren y clasifiquen los delitos graves en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

De lo anterior se infiere que la intención del legislador federal fue seguir conservando un catálogo de delitos graves en la legislación secundaria, pues caso contrario se hubieran enumerado en dicha disposición constitucional la totalidad de los delitos por los que hay lugar a la prisión preventiva de manera oficiosa.

En este sentido la propuesta del promovente para reformar el artículo 16 bis del Código Penal estadual, estableciendo únicamente como delitos graves los contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contraviene lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 20 constitucional, pues dicho precepto no establece la totalidad de los delitos graves, sino que hace una clara referencia a la legislación secundaria para complementar estos.

Así, el Código Procesal Penal para el Estado de Nuevo León, en su artículo 171, prevé que la prisión preventiva se impondrá de oficio en los delitos de Rebelión en todas sus modalidades; terrorismo; delincuencia organizada y agrupación delictuosa; contra la seguridad de la comunidad, a que se refiere el Artículo 165 Bis; corrupción de menores o personas privadas de la voluntad y pornografía infantil, en los casos a que hacen referencia en los Artículos 196, fracciones I y II; 197; 201 Bis; 201 Bis 2; lenocinio a que se refiere el Artículo 202 fracción IV; violación y violación equiparada en todas sus modalidades; homicidios dolosos; parricidio; privación ilegal de la libertad en su carácter de secuestro y su figura equiparada prevista en el Artículo 357 Bis; robo cometido por métodos violentos, y trata de personas.

Tratándose de otros delitos, se dispone que podrá aplicarse la prisión preventiva u otras medidas cautelares, siempre que resulten procedentes de conformidad con las disposiciones del Título Séptimo del referido Código Procesal.

Por otra parte, es importante mencionar que en los Artículos Transitorios del Decreto de 2008, por el cual se publicaron la reformas constitucionales relativas al sistema acusatorio, en ninguno se hace mención si los catálogos de delitos graves se deben modificar, si deberán subsistir tal y como están, o bien deben ser derogados.

En lo relativo a las medidas cautelares y las providencias precautorias, el párrafo decimotercero del artículo 16 de la Constitución Federal, establece que:

“Los poderes judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes”.

De lo anterior se desprende que corresponde al legislador secundario el precisar en los ordenamientos procesales las providencias precautorias y las medidas cautelares.

A este respecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 170 del Código Procesal Penal para el Estado de Nuevo León, las medidas cautelares que se apliquen contra el imputado sólo podrán ser mediante resolución judicial fundada y motivada, y tendrán una o varias de las siguientes finalidades: asegurar la presencia del imputado en el juicio, evitar que el imputado obstaculice la investigación o el proceso, garantizar la seguridad o integridad de la víctima o los testigos, o tratándose de medidas cautelares de carácter real, garantizar las responsabilidades pecuniarias que pudieran derivar para el imputado.

Tratándose de medidas cautelares que impliquen privación de la libertad, en ningún caso podrán sobrepasar la pena máxima prevista para el delito de que se trate, ni exceder el plazo fijado en los artículos 208 fracción II y 209 del Código Procesal Penal para el Estado de Nuevo León, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado.

En todo caso, el Juez o Tribunal podrá proceder de oficio a la modificación de una medida cautelar siempre que favorezca la libertad del imputado.

Igualmente, es conveniente destacar que nuestra legislación adjetiva penal dispone que la prisión preventiva sólo será aplicable cuando no pueda evitarse razonablemente la sustracción de la acción de la justicia del imputado, la obstaculización a la investigación o el proceso, o el riesgo para la víctima u ofendido, mediante la imposición de una o varias de aquellas que resulten menos gravosas para el imputado, a excepción de lo dispuesto sobre

la prisión preventiva oficiosa para los delitos señalados en el Artículo 171 de este Código.

No puede ordenarse la prisión preventiva cuando el delito por el cual se formuló la imputación, tenga señalada como sanción una no privativa de libertad o sanción alternativa a la de prisión.

Cuando a un imputado en contra del cual se haya decretado la prisión preventiva se le vincule a proceso por un delito que tenga señalada como sanción una no privativa de libertad o sanción alternativa a la de prisión, la autoridad judicial, de oficio, después de escuchar al Ministerio Público, deberá cancelar dicha medida cautelar personal; sin perjuicio de sustituirla por aquella o aquellas que solicite el Ministerio Público.

Por último, es oportuno mencionar que nuestro Estado se encuentra en proceso de migración al nuevo sistema acusatorio, aplicándose de manera gradual y sucesiva, considerando como factor el tipo de delito, proceso que finalizará el 01 de enero de 2016, cuando la totalidad de los delitos sean procesados en el nuevo sistema, situación que hace técnica y jurídicamente inviable la propuesta de mérito.

En virtud de las consideraciones vertidas en el cuerpo del presente dictamen, los integrantes de la Comisión de Justicia y Seguridad Pública sometemos a la consideración de esta Soberanía el siguiente proyecto de:

ACUERDO

PRIMERO.- No ha lugar a la iniciativa de reforma promovida por el C. Cuauhtémoc González López, mediante la cual propuso reformar el artículo 16 Bis del Código Penal para el Estado de Nuevo León, en relación a la tipificación de delitos graves, lo anterior por las propias consideraciones vertidas en el cuerpo del presente dictamen.

SEGUNDO.- Comuníquese el presente Acuerdo al promovente, de conformidad con lo establecido en el artículo 124 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado.

TERCERO.- Archívese y téngase por concluido el presente asunto.

Monterrey, Nuevo León

**COMISIÓN DE JUSTICIA Y SEGURIDAD PÚBLICA
PRESIDENTE**

DIP. FRANCISCO REYNALDO CIENFUEGOS MARTÍNEZ

VICEPRESIDENTE

SECRETARIO

DIP. LUIS DAVID ORTÍZ SALINAS

DIP. LORENA CANO LÓPEZ

VOCAL

VOCAL

DIP. JUAN ENRIQUE BARRIOS
RODRÍGUEZ

DIP. JOSÉ ADRIÁN GONZÁLEZ
NAVARRO

VOCAL

VOCAL

DIP. JULIO CÉSAR ÁLVAREZ
GONZÁLEZ

DIP. FERNANDO ELIZONDO
ORTÍZ

VOCAL

VOCAL

DIP. GUSTAVO FERNANDO
CABALLERO CAMARGO

DIP. DANIEL TORRES CANTÚ

VOCAL

VOCAL

DIP. GERARDO JUAN GARCÍA
ELIZONDO

DIP. JOSÉ ISABEL MEZA
ELIZONDO