

Ciudad de México, a 17 de Octubre de 2018.

**DIP. PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO
DE LA CIUDAD DE MÉXICO, I LEGISLATURA
P R E S E N T E**

JOSÉ RAMÓN AMIEVA GÁLVEZ, Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, con fundamento en los artículos 122, Apartado A, Base III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Transitorios Primero y Segundo del Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la Reforma Política de la Ciudad de México; 8, fracción II, y 67, fracción III, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, con relación a los artículos 29, Apartado D, inciso c), de la Constitución Política de la Ciudad de México y 13, fracción LXVII, de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, someto a la consideración de este Honorable Congreso de la Ciudad de México la **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR LA QUE SE REFORMA Y SE ADICIONAN PÁRRAFOS DEL ARTÍCULO 19 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, con la finalidad de ser presentada ante el Honorable Congreso de la Unión de conformidad con la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Con este nuevo sistema que desde luego es noble, respetuoso de los derechos humanos y nos parece acertado en lo general, existe un desequilibrio entre los derechos del imputado, los de las víctimas así como de la sociedad; la mayor parte de los detenidos por la comisión de ilícitos no catalogados como de prisión preventiva oficiosa, están siendo liberados de manera inmediata, evadiendo muchos de éstos la acción de la justicia, lo que trae como consecuencia el fenómeno conocido como "puerta giratoria" de entrada y automática salida de detenidos en flagrancia, que deriva en una problemática de inseguridad pública y reiteración de conductas que es de suma importancia atender.




PRESIDENCIA DE LA
MESA DIRECTIVA
18 OCT. 2018
Amieva 13/10/18



El sistema procesal penal acusatorio encuentra su base en diversos principios esenciales, entre los que se encuentran los relativos a la presunción de inocencia, legalidad y excepción de la prisión preventiva.

Sin embargo, ya en la aplicación del sistema procesal penal acusatorio a los asuntos concretos, se ha evidenciado, con justificado extrañamiento de la sociedad, que no son pocos los casos en que, al amparo de los principios de presunción de inocencia y de excepcionalidad de la prisión preventiva, los imputados de hechos típicos que afectan gravemente a la sociedad, por ejemplo el robo reiterado de vehículos por una banda, o que son procesados por el mismo tipo de actos respecto de los cuales ya están sujetos a otro proceso, obtienen su libertad porque el delito no está catalogado como de prisión preventiva oficiosa, y si bien son sujetos de otras medidas cautelares, una buena parte de éstos las quebrantan e incluso se evaden, generando en la sociedad una sensación de impunidad y de inseguridad pública.

Las autoridades responsables de los 33 sistemas de Seguridad Pública y Procuración de Justicia penal, han hecho amplios esfuerzos para adoptar el modelo acusatorio establecido en el Código Nacional, que es más restrictivo de las atribuciones de las autoridades y protector de los derechos del imputado, que otros códigos acusatorios locales que venían operando con mayor eficacia. Por ello, sin desconocer las áreas de oportunidad que se tienen en el plano operativo y que nos comprometemos a atender, sí consideramos que el modelo acusatorio plasmado en el Código Nacional requiere ajustes para equilibrarlo, como debe ser en un sistema adversarial.

En razón de que por nuestro sistema federal, las reglas fundamentales del procedimiento penal están plasmadas en la Constitución de la República, es que resulta indispensable reformar la citada Constitución, para mejorar aspectos torales del sistema acusatorio, como lo es la prisión preventiva, que es una medida cautelar universalmente aceptada, para abatir los riesgos de afectación al proceso, a las víctimas y los testigos, hasta en tanto se define la existencia del delito y, en consecuencia, la responsabilidad penal del imputado.

Nuestro Constituyente Permanente optó, en la reforma a la Ley fundamental publicada el 18 de junio del 2008, por cambiar la regla de que todo procesado estaba sujeto a prisión preventiva, salvo las excepciones previstas en las leyes, por un sistema híbrido, donde en algunos delitos que por su presunción de riesgo objetivo de afectación a los valores antes referidos se presumía la necesidad de cautela, y en otros, quedaba a cargo del Ministerio Público acreditar esa necesidad de cautela y conforme el grado de ésta, se podían aplicar medidas cautelares de forma progresiva, comenzando por las menos restrictivas hasta las más invasivas, como lo es la prisión preventiva, sin embargo, tenemos que, como ejemplo, en el fuero federal, según reportes del Consejo de la Judicatura Federal y fuentes periodísticas, del 100% de imputados consignados, sólo el 18% de éstos quedan en prisión preventiva, cuando el 92% de las consignaciones son con imputado detenido en flagrancia, por lo que bajo el sistema anterior todos quedarían en prisión preventiva.

El dato anterior, ilustra el radical cambio que ha tenido el trato a los imputados, que lamentablemente, muchos de éstos no lo aprecian, y tan luego quedan en libertad, reiteran las conductas ilícitas por las que fueron detenidos o peor aún, cometen otras de mayor impacto, en perjuicio de las víctimas o testigos de su primer caso.

Resulta evidente la existencia de conductas reiteradas, que se realizan comúnmente, en la Ciudad de México, consistentes en desapoderar a las personas de sus pertenencias, utilizando objetos con apariencia de armas de fuego.

Es de tomar en cuenta, que los delitos de robo cometidos con la utilización de juguetes u otros objetos que tienen la apariencia, forma o configuración de armas de fuego, o de pistolas de municiones o aquéllas que arrojen proyectiles a través de aire o gas comprimido, ha permitido que los indiciados o imputados lleven su procedimiento penal en libertad, no obstante que la afectación que sufren las víctimas en su esfera emocional, es igual a la que les produce cuando son amagadas con armas de fuego; por lo que resulta importante ampliar la protección de éstas, con medidas cautelares que les garanticen su seguridad y tranquilidad.

Producto de lo anterior, se estima indispensable incorporar nuevas reglas a efecto de que quede en prisión preventiva el que sea imputado de cometer delitos de alta penalidad y en los que la lógica, la experiencia y el sentido común indican la necesidad de esa cautela porque de lo contrario, no se garantiza el debido curso del proceso, ni la seguridad de las víctimas y testigos, que son ciudadanos que se han conducido conforme a las reglas sociales, por lo que merecen nuestra máxima protección.

Lamentablemente los mecanismos legales de control de los procesados en libertad, no son infalibles en ninguna parte del mundo, si se deben mejorar los existentes en México, hoy existe el dato proporcionado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública que el 23% de las medidas cautelares no privativas de libertad se quebrantan, lo que llevado al terreno de los miles de consignados en el país, conlleva que es grave el incumplimiento de medidas cautelares, aunado a que la reiteración de conductas por los imputados está en ascenso y con ello la incidencia delictiva en muchos de los delitos de alto impacto, cuestión, que por supuesto, genera inseguridad pública objetiva y subjetiva.

Debemos hacer los ajustes necesarios al sistema acusatorio, para que sea funcional, y que facilite cumplir los objetivos del proceso penal, que es esclarecer los hechos, castigar al culpable, proteger al inocente y alcanzar la reparación del daño a las víctimas, pues bien, es altamente probable que en ese 23% de los casos donde se quebrantan las medidas cautelares, no se cumplan los objetivos del proceso porque el imputado no se somete al proceso penal y nunca podrá ser declarada la existencia o no del delito.

Nadie pretende imponer alguna pena anticipada con la aplicación de la prisión preventiva, sólo es una medida cautelar para cumplir los fines del proceso, y no se acepta que su aplicación viole el principio de presunción de inocencia, cuando se realiza de manera razonable, y es de lógica y sentido común que, por ejemplo, en un feminicidio , en una extorsión agravada, por cobro de protección por grupos delictivos ,en un robo a casa habitación por bandas organizadas, se requiere aplicar esta medida para evitar la sustracción del imputado o la afectación a las víctimas,

ofendidos o testigos, ya de que mantenerse en libertad el imputado, existe un alto riesgo de evasión o de nueva afectación a los sujetos que ya fueron afectados en su persona o bienes.

El Estado está facultado, para determinar la forma de imponer estas medidas cautelares, y lo hizo desde el 2008 con el catálogo de delitos de alto impacto, por lo que esta propuesta no modifica el criterio adoptado por el constituyente permanente, sólo somete a ese mismo órgano una propuesta razonada en la experiencia de estos casi 9 años por las 32 entidades federativas, de mejorar el citado catálogo previsto en el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La prisión preventiva encuentra sustento en los numerales 7.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 9.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de los que se desprende que aquella constituye una restricción al principio de presunción de inocencia que opera a favor de los imputados, pues si bien es cierto que dicho principio les otorga la prerrogativa de llevar en libertad su proceso, también lo es que dicho derecho no es absoluto y que compete a cada Estado precisar en qué casos se restringe.

La prisión preventiva es una excepción a las garantías de libertad, audiencia previa y presunción de inocencia, y no se contrapone con éstas, en atención a sus fines. Es decir, la prisión preventiva es el límite de una serie de derechos fundamentales y garantías penales.

Por lo que siguiendo la lógica del Constituyente en la reforma de junio de 2008, a efecto de armonizar el catálogo excepcional de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa y dotar de congruencia el texto constitucional, es necesario incluir aquellos delitos de alto impacto que son generadores de violencia por su propia y especial naturaleza.

Por ello, se considera adicionar a dicho catálogo, los delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo, aquellos que violen la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, el feminicidio, extorsión y robos casa habitación.

No estamos hablando de incrementar irracionalmente el catálogo de delitos con prisión preventiva de oficio, pues los propuestos encabezan la lista de los clasificados como de alto impacto a nivel nacional, según la estadística del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública e incluso el Observatorio Nacional Ciudadano 2016 y cuyo índice de criminalidad se ha incrementado sustancialmente en los últimos tiempos en todas las entidades federativas.

Las tasas de homicidios tienen una correlación directa con el número de armas de fuego circulando sin control dentro de la sociedad. La proliferación de homicidios por tales armas supera desde varias décadas a las muertes por armas blancas. La violencia generada en cualquier contexto se vuelve más mortífera en la medida en que estén presentes armas de fuego. Una discusión entre individuos puede pasar de la violencia verbal a la violencia física sin mayores consecuencias mientras que las armas disponibles sean solo los puños. En el caso que una parte o ambas dispongan de un arma de fuego, el resultado de la disputa puede tener como saldo uno o más homicidios.

Las cifras del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) revelaron que en el primer semestre de 2016 ocurrieron 9,413 homicidios dolosos en el país, de los cuales 5,586 se realizaron con algún tipo de arma de fuego; por lo que atendiendo a la gravedad de la puesta en peligro que implica la simple portación ilegal de un arma de fuego, se propone también su adición al catálogo de delitos de prisión preventiva oficiosa.

Además de lo anteriormente expuesto, con ampliar el catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva, consecuentemente se amplía la aplicación de diligencias y actos de investigación que están limitadas exclusivamente a los ilícitos previstos en el artículo 19 de la Constitución.

En conclusión, el ampliar el catálogo de delitos por los que procede la prisión preventiva oficiosa a nivel Constitucional, no solo responde a un reclamo de justicia

que pide la sociedad, sino que también, establece una medida cautelar acorde con el nivel de riesgo objetivo a los fines del proceso, y a la necesidad de cautela para proteger a las víctimas, ofendidos y testigos de estos delitos, e indirectamente, al daño causado por la comisión del delito y amplía las herramientas de investigación que tiene el representante social.

Para ilustrar las propuestas, sirve de base el cuadro siguiente:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 19. ...</p> <p>El Ministerio Público sólo 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, 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.</p>	<p>Artículo 19. ...</p> <p>El Ministerio Público sólo 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.</p> <p>El Ministerio Público también podrá solicitar la medida cautelar de prisión preventiva, con la finalidad de proteger a la víctima o a la comunidad, cuando los hechos que se le atribuyen al imputado, sean los que la ley señala como delito de robo calificado, al cometerse utilizando juguetes u otros objetos que tienen la apariencia, forma o configuración de</p>

	<p>armas de fuego, o de pistolas de municiones o aquéllas que arrojen proyectiles a través de aire o gas comprimido.</p> <p>El Juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de persona, delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo, 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, en materia de armas de fuego y explosivos, feminicidio, extorsión y robo a casa habitación.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>
--	---

Por lo expuesto, le solicito a este H. Congreso de la Ciudad de México, someter a consideración del Honorable Congreso de la Unión, el siguiente:

DECRETO POR EL QUE SE REFORMA Y SE ADICIONAN PÁRRAFOS DEL ARTÍCULO 19 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ÚNICO.- Se reforma el párrafo segundo y se adicionan los párrafos tercero y cuarto, recorriéndose los subsecuentes, todos del artículo 19 de la de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 19. ...

El Ministerio Público sólo 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 Ministerio Público también podrá solicitar la medida cautelar de prisión preventiva, con la finalidad de proteger a la víctima o a la comunidad, cuando los hechos que se le atribuyen al imputado, sean los que la ley señala como delito de robo calificado, al cometerse utilizando juguetes u otros objetos que tienen la apariencia, forma o configuración de armas de fuego, o de pistolas de municiones o aquéllas que arrojen proyectiles a través de aire o gas comprimido.

El Juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de persona, delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo, 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, en materia de armas de fuego y explosivos, feminicidio, extorsión y robo a casa habitación.

...

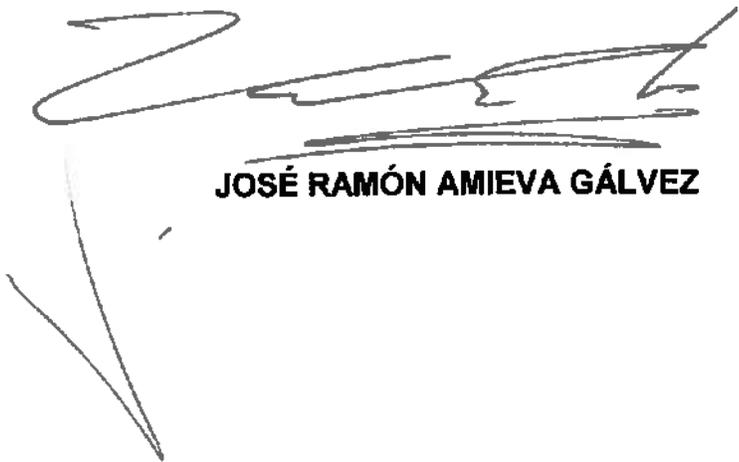
...
...
...
...

T R A N S I T O R I O S

PRIMERO.- Publíquese en la Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

EL JEFE DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO



A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'J' followed by several horizontal strokes and a final vertical stroke, all written in a cursive, fluid style.

JOSÉ RAMÓN AMIEVA GÁLVEZ