DIPUTADO JUAN ANTONIO ACOSTA CANO
PRESIDENTE DEL CONGRESO DEL ESTADO
P R E S E N T E .

La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales recibió, para efectos de estudio y dictamen la **Minuta Proyecto de Decreto por la que se reforma el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de *prisión preventiva oficiosa*,** que remite la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de conformidad con el procedimiento establecido por el artículo 135 de la Constitución General de la República.

Analizada la Minuta Proyecto de Decreto, esta Comisión Legislativa de conformidad con las atribuciones que le establecen los artículos 111 fracción I, 171 y 174 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, formula a la Asamblea el siguiente:

D I C T A M E N

1. DEL PROCESO LEGISLATIVO

El 26 de febrero de 2019, se recibió en la Secretaría General a través de la Unidad de Correspondencia el oficio número D.G.P.L. 64-II-7-477, a través del cual la Cámara de Diputados envió la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de *prisión preventiva oficiosa*.

La minuta ingresó en la sesión ordinaria del 28 de febrero de 2019, acordando la presidencia su turno a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, para su estudio y dictamen, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 111 fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.

2. MATERIA DE LA MINUTA

La minuta tiene como proyecto de decreto modificar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a efecto de que entre otros aspectos que la prisión preventiva sólo se podrá solicitar al juez 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. De igual forma el juez ordenará la prisión preventiva

oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo a casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas, entre otros.

3. VALORACIÓN DE LA MINUTA PROYECTO DE DECRETO

3.1. ALCANCES CONSTITUCIONALES DEL PRESENTE ESTUDIO

En los términos del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ésta puede ser reformada, siempre que se satisfagan dos hipótesis: la primera, que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes acuerde las reformas o adiciones y, la segunda, que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. En este mecanismo de reformas constitucionales, que se ha dado en llamar el Constituyente Permanente, el papel que los Congresos Estatales tienen se desprende del dispositivo enunciado y se traduce en la facultad para aprobar o no dichas reformas constitucionales.

La norma jurídica no es un instrumento estático, sino por el contrario, debe permanecer en un proceso constante de cambio, de perfeccionamiento, para resolver, por una parte, las probables deficiencias y lagunas que contenga, y para que su contenido se mantenga acorde a la realidad que le corresponde regular. Esta dinámica de cambio normativo posibilita que la Norma Fundamental se encuentre cotidianamente sujeta a escrutinio. El depósito de esta responsabilidad en una entidad compleja, que rebasa la composición del Congreso de la Unión y que supone la participación de todas las Legislaturas de las entidades federativas, es lo que da a la Constitución General de la República su característica de rigidez. En ese sentido, es fundamental hacer hincapié sobre los alcances y estudio que realizó quien emite la minuta constitucional. La Comisión de Puntos Constitucionales, de la Cámara de Diputados encargada del análisis y dictamen de la iniciativa en comento, desarrolló los trabajos correspondientes conforme al procedimiento que a continuación se describe:

A continuación, se enumeran las iniciativas que originaron el proceso legislativo, así como, los pasos de trámite y del procedimiento de la Minuta que motiva al presente Dictamen.

I. *En sesión celebrada el 18 de septiembre de 2018, la senadora Nancy de la Sierra Arámburo, del GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DEL TRABAJO, presentó. Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 19 constitucional, en materia de prisión, preventiva oficiosa y delitos de hidrocarburos.*

II. *Se turnó el 9 de octubre del mismo año, a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; Justicia; y de Estudios Legislativos, Primera.*

III. *En sesión celebrada el 20 de septiembre de 2018, el senador Ricardo Monreal Ávila, del GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 19 constitucional, en materia de delitos graves.*

Se turnó el 9 de octubre del mismo año, a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; Justicia; y de Estudios Legislativos.

IV. *En sesión celebrada el 27 de septiembre de 2018, los senadores María Guadalupe Murguía Gutiérrez, Mauricio Kuri González, Ismael García Cabeza de Vaca y Juan Antonio Martín del Campo, del GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, presentaron Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el segundo párrafo del artículo 19 constitucional.*

Se turnó el 9 de octubre del mismo año, a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; Justicia; y de Estudios Legislativos Segunda.

V. *En sesión celebrada el 25 de octubre de 2018, el senador Alejandro González Yáñez del GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DEL TRABAJO, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona el párrafo segundo del artículo 19 constitucional, en materia de delito de robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades como delito grave que amerita prisión preventiva oficiosa.*

Se turnó el 30 de octubre del mismo año, a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; Justicia; y de Estudios Legislativos.

VI. *En sesión celebrada el 25 de octubre de 2018, el senador Eruviel Ávila Villegas, del GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 19 constitucional, en materia de portación ilegal de armas de fuego y prisión preventiva oficiosa.*

Se turnó el 30 de octubre del mismo año, a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; Justicia; y de Estudios Legislativos, Primera.

VII. *En sesión celebrada el 8 de noviembre de 2018, la senadora Sylvana Beltrones Sánchez, del GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 19 constitucional, en materia de violencia intrafamiliar, abuso de menores, robo a casa-habitación, transporte y negocio, como delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa.*

Se turnó el 9 de noviembre del mismo año, a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; Justicia; y de Estudios Legislativos.

VIII. *En sesión celebrada el 8 de noviembre de 2018, el senador Alejandro González Yáñez del GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DEL TRABAJO, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 19 constitucional, para considerar el fraude electoral y la corrupción como delitos graves.*

Se turnó el 9 de noviembre del mismo año, a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; y de Estudios Legislativos, Segunda.

IX. *En fecha 22 de noviembre de 2018, la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, acordó homologar el turno de las iniciativas descritas en los numerales I, II, III, IV y VI, a las Comisiones de Unidas de Puntos Constitucionales; y de Estudios - Legislativos, Segunda, para su estudio y Dictamen.*

X. *En fecha 28 de noviembre durante la reunión de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos, Segunda, una vez analizado y deliberado el Proyecto de Dictamen por el que se reforma el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Prisión Preventiva Oficiosa, fue aprobado por mayoría de los integrantes.*

XI. *En fecha 4 de diciembre de 2018, el Dictamen con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Prisión Preventiva Oficiosa, se somete a primera lectura_ para efectos de Declaratoria de Publicidad, con fundamento en el Reglamento de la Cámara de Senadores.*

XII. *En fecha 6 de diciembre de 2018, fue aprobado en el Pleno de la Cámara de Senadores, el Dictamen Proyecto de Decreto de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos, Segunda, 'que reforma el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión Preventiva Oficiosa y fue enviada a la Cámara de Diputados para sus 'efectos constitucionales.*

XIII. *En fecha 11 de diciembre, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, mediante oficio D.G.P.L 64-11-7-244, determinó dictar el siguiente trámite: "Túrnese a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen", a la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Detención Preventiva Oficiosa, para su estudio y dictamen.*

Único. *La Minuta de la Cámara de Senadores con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 19 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Prisión Preventiva Oficiosa, entre otros conceptos, señala lo siguiente:*

Propone incorporar al catálogo que ameritan Prisión Preventiva Oficiosa, las conductas antijurídicas y punibles siguientes:

Abuso o violencia sexual contra menores.

Uso de programas sociales con fines electorales.

Robo de transporte en cualquiera de sus modalidades.

Desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares.

Armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del ejército, la armada y la fuerza aérea.

Delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.

Delitos en materia de hechos de corrupción.

Por cuanto hace al delito de trata de personas, la Cámara de origen, menciona que estos delitos se tipifican en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos delitos. El delito de trata de personas, consiste en utilizar a una persona con fines de explotación para obtener provecho propio o de un tercero, haciendo uso de la coerción o la limitación de la libertad individual. Por lo que se trata de un tipo penal compuesto, que abarca desde la captación de una persona hasta que comienza su explotación y, en tanto ello, existe una pluralidad de operaciones que pueden ser constitutivas del tipo penal.

El bien jurídico tutelado es el libre desarrollo de la personalidad, la dignidad humana, la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las personas, por lo tanto, la colegisladora considera necesario imponer la medida cautelar de Prisión Preventiva Oficiosa 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.

Respecto al delito de robo, la Cámara de Senadores refiere que la media aritmética máxima de la pena es de 7 años de prisión, y sólo con agravantes como el valor de lo robado exceda de cierta cantidad la sanción se incrementa.

En este sentido pondera que no puede tratarse por igual todos los delitos de robo, sino sólo los que tengan mayor impacto, tanto en el sentido económico como en el social; de manera que se deberán tomar en cuenta ambos elementos para poder establecer el delito de robo en el catálogo de delitos graves que ameritan prisión preventiva oficiosa.

De igual forma, la Minuta rescata los criterios de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los cuales sostienen que la aplicación de la prisión preventiva debe ser proporcional; presentando este principio cinco reglas:

1. *Debe existir una relación entre la medida cautelar determinada y el. fin que se persigue con ella, de manera que el sacrificio impuesto al reo no sea exagerado o desmedido.*
2. *El Estado debe evitar que la medida de coerción procesal sea igual o, incluso, más gravosa que la pena que puede esperar el procesado en caso de condena.*
3. *No se debe autorizar la privación cautelar de la libertad en aquellos supuestos en los que no sería posible aplicar la pena de prisión.*
4. *La prisión preventiva debe cesar cuando se ha excedido la duración razonable de dicha medida.*
5. *Una persona considerada inocente no debe recibir igual o peor trato que una persona condenada.*

Por cuanto hace al robo al transporte de carga, la Cámara de origen refiere que, en los últimos cinco años, se ha incrementado en un 106%, lo anterior de acuerdo con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Respecto al robo al autotransporte de pasajeros, de enero a agosto de 2018 se reportaron 8,765 casos; estos ilícitos penales impactan de manera directa en la economía del país, en la generación de empleos y en la distribución de materias primas.

Con relación al delito de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, la Minuta considera que en concordancia con los principios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido de que deben considerarse graves y de Prisión Preventiva Oficiosa, aquellos delitos cuya comisión atente contra los bienes jurídicos de primer orden tutelados por el Estado (vida, libertad, libertad sexual, seguridad), y atendiendo la peligrosidad y el impacto social de la desaparición forzada de personas, así como en armonía con las reformas que ha emprendido el Estado Mexicano en la materia, considera incluir en el artículo 19 constitucional los delitos mencionados como supuestos delictivos en los que el Juez tendrá que dictar la prisión preventiva oficiosa como medida cautelar.

La colegisladora respecto a los delitos en materia de armas y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, manifiesta que el problema de la inseguridad en el país es derivado del relativamente fácil acceso que tiene la población a este tipo de instrumentos. Señala que el Center far American Progress, en 1997, 15% de los homicidios se cometieron con armas de fuego, pero en 2017 se incrementó a 66%. Y aunque actualmente el artículo 19 señala el uso de armas de fuego y explosivos como supuestos para ordenar la Prisión Preventiva Oficiosa, considera necesario incluir todos los delitos en materia de armas y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y las Fuerzas Aéreas.

Asimismo, la Cámara de Senadores con la finalidad de que haya armonía con lo señalado en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, considera necesario agregar el uso de armas exclusivas de la "Armada o la Fuerza Aérea" a las utilizadas exclusivamente por el Ejército, por lo que busca que cualquier sujeto que lleve a cabo cualquier actividad relacionada con este tipo de instrumentos, pueda quedar en custodia de la autoridad desde que se le vincule a proceso, con la finalidad de no poner en peligro a la comunidad, a la investigación y reducir la comisión de delitos.

La Cámara de origen, en relación a los delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos, considera que este tipo de infracciones penales son un peligro grave para la nación, por lo que dejar en libertad a las personas que cometen este tipo de delitos, pone en peligro tanto el desarrollo de la investigación como la protección de la comunidad. Sobre la garantía de la comparecencia del imputado, la minuta hace referencia a datos proporcionados por Petróleos Mexicanos en materia de los presuntos responsables de robo de hidrocarburos, que apuntan que, de 1,600 personas detenidas en flagrancia, sólo entre el 1 y 2% han concluido el proceso penal.

Respecto a los delitos en materia electoral, en la minuta se propone que estos delitos deberán considerarse graves si su media aritmética es igual o mayor a cinco años, o si son cometidos por servidores públicos, por lo que es necesario que las medidas cautelares se endurezcan, sobre todo para salvaguardar la investigación en curso, e incluso para evitar el riesgo de sustracción del imputado.

Con relación a los delitos por hechos de corrupción, la minuta menciona que la peligrosidad de estos delitos radica en que, al no ser considerados de gravedad, quedan impunes o son castigados con penas que no logran resarcir a la sociedad por el daño que han causado. Sólo 2% de los delitos de corrupción son castigados, y de las denuncias presentadas por la Auditoría Superior de la Federación desde 1998 hasta 2012, sólo 7 fueron consignadas.

PRIMERA. De la Competencia. La Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados LXIV Legislatura, resulta competente para dictaminar la Minuta con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de conformidad con lo dispuesto por el artículo 81 del Reglamento de la Cámara de Diputados vigente.

SEGUNDA. Antecedentes en Comisión. Esta Comisión de Puntos Constitucionales, al elaborar el dictamen respecto de la Minuta en referencia, en atención con lo establecido en el párrafo primero del artículo 81 del Reglamento de la Cámara de Diputados que establece "1. Los dictámenes que atiendan minutas deberán abocarse sólo a éstas.", ha considerado hacer del conocimiento de este Pleno de la Cámara de Diputados, que no obstante al estudio de la Minuta de mérito, y toda vez que en esta Legislatura LXIV se han presentado iniciativas que coinciden con la materia de estudio y análisis, se expone que las mismas son consideradas en sus argumentaciones y, en su caso, serán objeto de dictamen posterior como lo establece el trámite legislativo correspondiente, en el Reglamento de la Cámara de Diputados.

En consecuencia, se informa también que se tiene comprensión del énfasis respecto a la claridad en el Reglamento. Asimismo, se subraya que las iniciativas dan reconocimiento al carácter plural de los proponentes, y que pueden quedar superadas, una vez que sus contenidos sirvan de fuente y fundamento para un dictamen posterior. Las iniciativas a las que se hace mención son las siguientes.

I. En Sesión ordinaria celebrada en fecha 30 de abril de 2018, el diputado Jorge Álvarez Máynez, del GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO, presentó iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 18 y 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, mediante oficio número D.G.P.L. 63-11-6-3367, determinó dictar el siguiente trámite: "Túrnese a la Comisión de Puntos Constitucionales para su dictamen", la cual fue recibida en la Presidencia de esta Comisión, el 19 de octubre de 2018, en la LXIII Legislatura. Misma que fue registrada con el número CPC-1-015-18 del índice consecutivo.

La problemática en que se funda esta iniciativa es la existencia de una realidad donde la sociedad mexicana no confía en las instituciones de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, derivado de la falta de transparencia, rendición de cuentas y de resultados a la sociedad, puesto que el Estado ha generado una política criminal como pilar, en donde la prisión es la respuesta pertinente ante las conductas antisociales. No obstante, según el proponente el uso abusivo de la prisión preventiva es una de las principales causas de la sobrepoblación y hacinamiento del sistema penitenciario. Lo anterior, provoca un déficit en los programas de reinserción de las personas a la sociedad como sujetos productivos.

3.2. TEXTO DE LA MINUTA PROYECTO DE DECRETO

Artículo Único.- Se reforma el segundo párrafo del artículo 19 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 juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de

los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud.

…
…
…
…
…

Transitorios

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

Segundo. Para los efectos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 19, materia de este Decreto, el Congreso de la Unión, en un lapso de 90 días siguientes a la publicación en el Diario Oficial de la Federación, deberá realizar las adecuaciones normativas necesarias para incluir en el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, y demás ordenamientos correspondientes las hipótesis delictivas a que se refiere el artículo 19.

Tercero. Entrando en vigor el presente Decreto, los delitos en materia de corrupción tratándose de aquellos correspondientes a enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, entrarán en vigor a partir del nombramiento que realice el Titular de la Fiscalía General de la República respecto de la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción.

Cuarto. La prisión preventiva oficiosa, deberá evaluarse para determinar la continuidad de su aplicación, a partir de los cinco años cumplidos de la vigencia del presente Decreto.

En el lapso señalado en el párrafo anterior, se deberá evaluar conforme a los criterios del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la eficacia de esta medida cautelar, y la eficiencia del sistema penal acusatorio, mediante informes emitidos, por el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas, tomando en cuenta a los poderes judiciales respectivos, así como a las fiscalías o procuradurías correspondientes, y

organismos de protección de los derechos humanos, y que deberá contener, al menos, los siguientes elementos:

1. Desempeño eficaz de las Unidades Estatales de Supervisión a Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso;

2. Eficacia de las medidas cautelares aplicadas;

3. Creación y desempeño de instancias de atención integral de víctimas;

4. Implementación de sistemas de información criminal y de judicialización;

5. Resultado de la aplicación de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, y

6. Los avances de la implementación de elementos críticos como la capacitación de los operadores de los poderes judiciales y del Ministerio Público, policía de investigación, policía preventiva, peritos, entre otros.

Los parámetros para la medición de la eficacia en la implementación de los elementos críticos serán dispuestos por la ley correspondiente.

Quinto. La aplicación de las normas relativas al artículo 19 en los supuestos delictivos materia del presente Decreto, se harán conforme a lo dispuesto en el artículo 14 de la Constitución.

4. CONSIDERACIONES DE LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES

La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, se avocó al estudio de la Minuta Proyecto de Decreto por la que se reforma el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de *prisión preventiva oficiosa*.

En la Minuta materia del presente dictamen, funda su problemática a resolver con la misma en la existencia de una realidad donde la sociedad mexicana no confía en las instituciones de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, derivado de la falta de transparencia, rendición de cuentas y de resultados a la sociedad, puesto que el Estado ha generado una política criminal como pilar, en donde la prisión es la respuesta pertinente ante las conductas antisociales. No obstante, según el proponente el uso abusivo de la prisión preventiva es una de las principales causas de la sobrepoblación y

hacinamiento del sistema penitenciario. Lo anterior, provoca un déficit en los programas de reinserción de las personas a la sociedad como sujetos productivos.

Es decir, esta propuesta tiene como finalidad incidir en uno de los problemas del sistema penitenciario, el de la sobrepoblación en los penales y sus consecuencias. Esta iniciativa propone eliminar la prisión preventiva automática, así como los delitos inexcarcelables. Tendrá que ser cada juez quien solicite la sanción preventiva oficiosa a partir de la evaluación de las circunstancias concretas de cada caso, tomando en cuenta el riesgo fundado de fuga, interferencia en la investigación o el riesgo para la víctima o la sociedad, y no en función del delito imputado. Consiste también en la desarticulación del Estado de Derecho, y cuya manifestación se puede verificar a través de la corrupción, en donde bienes, o patrimonio que pertenecen a lo público se usan para beneficio personal o privado. La corrupción es una pandemia que ha dañado al tejido social en nuestro país, produciendo un desmantelamiento de las instituciones del Estado. En este sentido, otra conducta delictiva que ha generado un grave daño a nuestro país es el robo de combustible o *huachicoleo*, problemática que hemos visualizado en Guanajuato y que al igual que los legisladores federales creemos que esta reforma puede ayudar a resolver en mucho la misma.

Otra problemática a resolver es el fenómeno de la violencia de género que se viene incrementando de manera considerable. La discriminación contra las mujeres, así como la, desigualdad y vulnerabilidad de género, tienen su expresión extrema en los actos sistemáticos de violencia que se cometen contra ellas. Esta violencia constituye una de las violaciones a los derechos humanos, impactando en la salud, la libertad, la seguridad y la vida de las mujeres. Esta minuta también tiene como objetivo la inclusión de nuevas conductas al catálogo de delitos graves, ya que dichas conductas atentan arduamente contra el bienestar y tejido social, como es el feminicidio. Por lo que el legislador, según el proponente, debe atender las necesidades de la realidad actual, combatiendo la impunidad en los casos de feminicidio. Otro propósito lo es también incluir al feminicidio como delito grave que requiere de prisión preventiva oficiosa por su alta trascendencia y nivel delictivo, situaciones todas con las cuales estamos de acuerdo dadas los alcances y el daño que generan todas esas conductas.

Sabemos que ante este panorama, y dado el análisis y el alcance constitucional de este esquema de prisión preventiva oficiosa, se considera que no se violenta la proporcionalidad de la prisión con tal naturaleza ya que impacta de manera directa en bienes jurídicos tutelados de primer orden, y que de estos actos se pueden derivar problemas más graves como la inseguridad y la falta de recursos para proporcionar servicios de salud, educación, transporte, entre otros.

Por todo lo anterior, se razona que es necesario establecer la prisión preventiva oficiosa, con la finalidad de que desde el inicio y durante el proceso se garantice la presencia del imputado, y no se ponga en riesgo la investigación, pues hasta el momento las medidas que se han tomado no han resultado suficientes para atenuar este problema.

Se justifica los alcances contenidos en el proyecto de decreto, en el sentido de que esta no es una medida punitiva, sino una medida cautelar, la cual no se establece de manera arbitraria ni inmediata a la detención. Para que el Juez proceda a ordenar la prisión preventiva oficiosa, ésta debe estar sujeta al auto de vinculación a proceso, y esto sucede sólo si el Ministerio Público aporta elementos de convicción que, una vez analizados por el juzgador, se determinan como suficientes para presumir la probable comisión del delito por parte del imputado y con ello iniciar el proceso jurisdiccional en su contra. Esto dentro de las reglas del debido proceso penal, acusatorio donde el Ministerio público tiene la carga de la prueba.

De igual manera, las diputadas y los diputados que integramos la Comisión que Dictamina creemos que de acuerdo a la doctrina, consideramos que la *prisión preventiva oficiosa* no es una medida punitiva, sino una medida cautelar, que tiene como objetivo evitar que las personas imputadas puedan sustraerse de la acción de la justicia o manifiesten una conducta que haga presumible su riesgo social, la cual no se establece de manera arbitraria ni inmediata a la detención.

Es decir, creemos importante que para que el Juez proceda a ordenar la *prisión preventiva oficiosa*, esta debe quedar sujeta al auto de vinculación a proceso, esto sucede solo si el Ministerio Público aporta elementos de convicción que, una vez analizados por el juzgador, se determinan como suficientes para presumir la probable comisión del delito por parte del imputado y con ello iniciar el proceso jurisdiccional en su contra. Esto dentro de las reglas del debido proceso penal acusatorio, donde el Ministerio Público tiene la carga de la prueba, establecidas y reguladas por el artículo 19 de nuestra Carta Magna y 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales. En el orden internacional. Esta Comisión coincide con los criterios, explicados y analizados por la colegisladora, que rigen a la *prisión preventiva oficiosa*, en el sentido de su aplicación en *circunstancias excepcionales*.

Es clara la postura de la doctrina y jurisprudencia más moderna en tanto que sólo los peligros procesales pueden justificar esta medida. La prisión preventiva está prevista en la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* en el artículo 7.5, que señala:

> *7.5 Toda persona detenida o retenida debe ser levada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio.*

De igual manera, coincidimos en que la prisión preventiva debe de guiarse por el principio de proporcionalidad; ser ineludible, en caso de excepcionalidad, así como, debidamente fundada, y que constituye la medida más severa que no puede estar determinada por la gravedad del delito, en sí misma.

Por todo lo esgrimido quienes integramos esta comisión dictaminadora estamos de acuerdo en todos los puntos planteados en el decreto, y consideramos oportuno aprobar la Minuta con Proyecto de Decreto que remite la Cámara de Diputados.

Por lo antes expuesto y derivado del análisis de la Minuta Proyecto de Decreto por la por la que se reforma el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de *prisión preventiva oficiosa*, que remite la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las diputadas y los diputados que integramos la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales consideramos que es procedente la reforma constitucional propuesta, es por ello que, con fundamento en el artículo 171 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, nos permitimos proponer a la Asamblea el siguiente proyecto de:

A C U E R D O

PRIMERO. Se aprueba la Minuta Proyecto de Decreto por la que se reforma el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de *prisión preventiva oficiosa*.

SEGUNDO. Remítase el presente acuerdo a la Cámara de Diputados, así como a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, para los efectos del párrafo segundo del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

GUANAJUATO, GTO., A 8 DE MARZO DE 2019
COMISIÓN DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES

Dip. Libia Dennise García Muñoz Ledo

Dip. Laura Cristina Márquez Alcalá **Dip. Raúl Humberto Márquez Albo**

Dip. J. Guadalupe Vera Hernández **Dip. Rolando Fortino Alcántar Rojas**

Dip. José Huerta Aboytes **Dip. Vanessa Sánchez Cordero**