

DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA FRACCIÓN II Y SE DEROGA LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 38 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

A la Comisión de Puntos Constitucionales de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, le fueron turnadas para su estudio, análisis y dictamen correspondiente, diversas iniciativas tendientes a derogar la fracción II y reformar la fracción IV del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los diputados integrantes de la Comisión que suscriben realizaron diversos estudios y consultas a efecto de revisar el contenido de la iniciativa, e integrar el presente dictamen con base en las facultades que les confieren los artículos 70, 71, 72, 73 y 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 39 y 45, numeral 6, inciso f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 55, 56, 57, 60, 87 y 88 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a las deliberaciones que de la misma realizaron sus miembros reunidos en pleno, presentan a esta Asamblea el siguiente:

DICTAMEN

I. Antecedentes del proceso legislativo

a) En sesión de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, celebrada el día 25 de agosto de 2004, el diputado Omar Ortega Álvarez, a nombre del diputado Iván García Solís del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática presentó iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción II del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue turnada para su estudio, análisis y dictamen correspondiente a la Comisión de Puntos Constitucionales, la cual se considera en el presente dictamen por coincidir con el fondo de la materia del mismo.

b) En sesión de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, celebrada el día 3 de febrero de 2005, el diputado Horacio Duarte Olivares del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción II del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue turnada para su estudio, análisis y dictamen correspondiente a la Comisión de Puntos Constitucionales, la cual se considera en el presente dictamen por coincidir con el fondo de la materia del mismo.

c) En sesión de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, celebrada el día 12 de abril de 2005, el diputado Luis Manuel Maldonado Venegas del Grupo Parlamentario del Partido de Convergencia, presentó iniciativa que reforma la fracción II del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue turnada para su estudio, análisis y dictamen correspondiente a la Comisión de Puntos Constitucionales, la cual se considera en el presente dictamen por referirse a la materia del mismo.

d) En sesión de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, celebrada el día 25 de mayo de 2005, se recibió de la Secretaría de Gobernación iniciativa con proyecto de

decreto, presentada por el entonces Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, en la cual propuso reformar la fracción II del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue turnada para su estudio, análisis y dictamen correspondiente, a la Comisión de Puntos Constitucionales. Dicha iniciativa se toma en cuenta en el presente dictamen por referirse a la materia del mismo.

e) En sesión de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, celebrada el día 22 de septiembre de 2005, el diputado Jorge Luis Preciado Rodríguez Díaz del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó iniciativa con proyecto de decreto que deroga la fracción II del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue turnada para su estudio, análisis y dictamen correspondiente a la Comisión de Puntos Constitucionales, la cual se toma en cuenta en el presente dictamen por coincidir en la materia del mismo.

f) En sesión de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, celebrada el día 18 de enero de 2006, el diputado Roberto Antonio Marrufo Torres del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó iniciativa que adiciona la fracción II del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue turnada para su estudio, análisis y dictamen correspondiente a la Comisión de Puntos Constitucionales, la cual se toma en cuenta para elaborar el presente dictamen por coincidir en la materia.

g) En sesión de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, celebrada el día 26 de abril de 2006, el diputado Raymundo Cárdenas Hernández del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción II del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual fue turnada para su estudio, análisis y dictamen correspondiente a la Comisión de Puntos Constitucionales, la cual se dictamina en el presente documento.

h) En sesión ordinaria de la Comisión de Puntos Constitucionales, celebrada el día 5 de septiembre de 2007, se sometió a discusión el presente dictamen el cual fue aprobado por unanimidad de los presentes.

II. Materia de las iniciativas

Las iniciativas en comento proponen reformar la fracción II del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de protección de derechos políticos de los ciudadanos mexicanos, para hacerlo congruente con los tratados y convenciones internacionales de las cuales México es parte.

En torno a la reforma de la fracción II del artículo 38 constitucional, las iniciativas presentadas hacen énfasis en que los derechos políticos son parte de los derechos humanos, razón por la cual deben ser respetados y exigidos por y ante el Estado, pues facultan a los ciudadanos a participar en la conducción de los asuntos públicos de un país.

Por tal motivo proponen que en la fracción II del artículo 38 de la nuestra Carta Magna señale que la supresión de derechos políticos del ciudadano sólo será procedente hasta

que el juez de la causa haya dictado sentencia ejecutoriada en contra del ciudadano al que se le interrumpa el goce de sus derechos.

Para sustentar la iniciativa arriba mencionada, el entonces Presidente Vicente Fox Quesada, cita una tesis jurisprudencial del Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito del Poder Judicial de la Federación, en la cual sostiene que "*...la presunción de inculpabilidad opera a favor del procesado hasta que no se demuestre lo contrario en el proceso penal que culmine con una sentencia ejecutoria. Consecuentemente, la resolución del Juez instructor que ordena la suspensión de derechos políticos del inculcado desde el auto de formal prisión vulnera en su perjuicio las garantías contenidas en los artículos 14, tercer párrafo, y 16, primer párrafo, ambos de la Constitución Federal.*"

En la parte relativa a la fracción IV del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos las diversas iniciativas en estudio consideran que su texto actual es demasiado impreciso al establecer que otra causal de la pérdida de los derechos y prerrogativas del ciudadano es la "*...vagancia o ebriedad consuetudinaria*", conceptos que estima resultan equívocos y ambiguos por no tener una definición clara de lo que implican.

III. Considerandos

Derivado del estudio y análisis que esta Comisión llevó a cabo durante varias sesiones plenarios, las cuales se complementan con las opiniones recibidas de diversas dependencias de la administración pública federal, se considera que es procedente reformar el artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de protección de los derechos y prerrogativas de los ciudadanos mexicanos.

Es indudable que una de las garantías más preciadas de los gobernados es la presunción de inocencia, conforme a la cual toda persona, aún sujeta a un proceso de orden criminal, debe considerarse como inocente hasta que a la culminación de tal proceso se acredite su plena culpabilidad. Es entonces cuando la fuerza sancionatoria del Estado debe dejarse ver con firmeza para asegurar a la sociedad en su conjunto la convivencia pacífica y respetuosa y el sometimiento de todos a la ley.

Este fundamental principio se encuentra establecido en tratados internacionales de los cuales nuestro país es parte. Es el caso de la Convención Americana de Derechos Humanos el cual fue ratificado por el Senado de la República el 2 de febrero de 1981, y que establece en su artículo 8 numeral 2 que *toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad*, así como el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos ratificado por el Senado de la República el 23 de marzo de 1981, el cual establece en su artículo 14, numeral 2, que *Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.*

En el mismo sentido, el *Diagnóstico sobre situación de los Derechos Humanos en México*, realizado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, ha recomendado respetuosamente a nuestro país elevar a rango constitucional el principio de presunción de inocencia, de tal manera que esta garantía

básica permee a toda la actividad administrativa, legislativa y jurisdiccional del Estado Mexicano.

Consideramos que el concepto de presunción de inocencia reconocido por los tratados internacionales arriba referidos, así como el consecuente ejercicio de los derechos y prerrogativas del ciudadano, sólo debe limitarse por razones de edad, nacionalidad, capacidad civil o mental, o condena por juez competente, en proceso penal.

Es inadmisibles que una vez que el artículo 35 de nuestra Constitución, garantiza el ejercicio libre de los derechos y prerrogativas del ciudadano bajo condiciones de certeza, legalidad e imparcialidad, el artículo 38, señaladamente en sus fracciones II y IV aparezca como una disposición por demás severa o excesiva, al suspender de sus derechos o prerrogativas a todo ciudadano de la República, por el sólo hecho de estar sometido a un proceso judicial, es decir, en la etapa en que debiese surtir sus plenos efectos la garantía de presunción de inocencia. Cabe señalar que tanto la orden de aprehensión como el auto de formal prisión no son sino etapas del proceso penal, pero no constituyen una sentencia.

Es de señalarse la pertinencia de acotar el tiempo durante el cual se considera suspendido el ejercicio de los derechos y prerrogativas de los ciudadanos, pues la intención del legislador, es que ésta no se prolongue más allá del momento en que el sentenciado cumpla con la pena que le fue impuesta.

De esta manera, pudiera afirmarse que la disposición constitucional en comento aparece como una pena anticipada.

Por lo que hace a la fracción IV del referido artículo 38 constitucional, resulta ser actualmente una disposición de aplicación sumamente discrecional pues el hecho de acusar a una persona de vagancia o ebriedad consuetudinaria implica la dificultad de establecer los parámetros que den certeza a los ciudadanos de que no serán vulnerados sus derechos políticos y de participación ciudadana en los asuntos públicos por cuestiones de mera apreciación subjetiva. El estado está obligado a proporcionar a los ciudadanos la mayor certeza legal posible a fin de que esté en condiciones de ejercer en plenitud los derechos fundamentales que la propia Constitución establece en su beneficio, razón por la cual estimamos necesario eliminar de nuestro texto constitucional aquellas disposiciones que no contribuyen a este propósito.

Cabe mencionar que en el año de 2004 el entonces Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, envió a la Cámara de Senadores una iniciativa de reforma constitucional en el marco de las reformas al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal, la cual proponía entre otros temas, la inclusión expresa en el texto constitucional de la presunción de inocencia y modificaba las reglas para dictar la prisión preventiva como aspecto primordial de dicho principio.

Por lo anteriormente expuesto y motivado, de acuerdo con la constitución, la Ley Orgánica del Congreso General y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, esta comisión, somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados:

Proyecto de decreto por el que se reforma la fracción II y se deroga la fracción IV del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único. Se reforma la fracción II y se deroga la fracción IV del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 38. Los derechos y prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

I. ...

II. Por pena de prisión impuesta en sentencia ejecutoriada, desde el momento en que surte sus efectos y hasta su extinción;

III. ...

IV. Derogada;

V. ...

VI. ...

...

Artículo Transitorio

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

Cámara de Diputados, a los 5 días del mes de septiembre año 2007.

La Comisión de Puntos Constitucionales

Diputados: Raymundo Cárdenas Hernández (rúbrica), presidente; Dora Alicia Martínez Valero (rúbrica), Carlos A. Biebrich Torres, Adolfo Ríos Camarena (rúbrica), Mónica Fernández Balboa (rúbrica), Patricia Castillo Romero, Silvano Garay Ulloa (rúbrica), secretarios; Andrés Lozano Lozano (rúbrica), Victorio Rubén Montalvo Rojas (rúbrica), Rosario I. Ortiz Magallón (rúbrica), Salvador Ruiz Sánchez, Arely Madrid Tovilla, Juan Francisco Rivera Bedoya (rúbrica), Víctor Samuel Palma César, Raúl Cervantes Andrade (rúbrica), Erika Larregui Nagel, Constantino Acosta Dávila (rúbrica), Felipe Borrego Estrada (rúbrica), Rogelio Carbajal Tejada (rúbrica), Leticia Díaz de León Torres (rúbrica), José Luis Espinosa Piña (rúbrica), Lizbeth Evelia Medina Rodríguez (rúbrica), María del Pilar Ortega Martínez (rúbrica), Cruz Pérez Cuellar (rúbrica), Juan José Rodríguez Prats, Yadhira Yvette Tamayo Herrera (rúbrica), Jaime Espejel Lazcano (rúbrica), Juan Nicasio Guerra Ochoa (rúbrica).