



López Valdez®
ABOGADOS

Febrero 8, 2019

Honorables Diputadas y Diputados
H. Cámara de Diputados
P r e s e n t e.

Ref.: Opinión técnica al Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con modificaciones 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 Prisión Preventiva Oficiosa.

Estimados todos:

Por medio de la presente me permito exponer a ustedes de manera sucinta, opinión técnica del dictamen de referencia, con dos apartados, primero, análisis crítico del contenido del dictamen y segundo, correcciones, comentarios y recomendaciones sobre la Minuta Proyecto de Decreto de referencia:

Primero: Toda iniciativa esta encaminada y tiene por objeto resolver diversas problemáticas económicas, políticas y sociales, por tal razón es necesario contar con una buena Técnica Legislativa, esta, en opinión de Manuel Atienza es, “el arte de redactar los preceptos jurídicos de forma bien estructurada, que cumpla con el principio de seguridad jurídica y los principios generales del derecho”, la técnica legislativa constituye el conjunto de recursos y procedimientos para la elaboración de una norma jurídica (Justificación, redacción clara, breve, sencilla y accesible).

Lo técnico se refiere a las características formales que debe tener el texto normativo, como son: uso del lenguaje, estructura lógica, brevedad, claridad, y la inserción armónica dentro del sistema jurídico, es decir debe cumplir con las reglas de reconocimiento (Constitución y legalidad). Es importante mencionar que el proceso legislativo también se manifiesta un componente político, esto es, las leyes manifiestan las posiciones ideológicas de los partidos políticos y los factores reales de poder en una democracia.



El elemento esencial de la técnica legislativa es la calidad, esto tiene como objetivo el vigilar, cuidar que la norma que se expida sea de excelencia; la calidad tiene dos elementos, uno interna y otro externo; la calidad interna referida al lenguaje, legal, el que debe ser comprensible, conciso y debe estar contenido en una estructura formal congruente y lógica.

La calidad externa, la norma se encamina al plano de integración armónica con el restante ordenamiento jurídico (aplicación eficaz y adecuada)

Análisis critico del contenido del dictamen.

Elementos que debe contener un Dictamen, Elementos que debe contener una iniciativa, en general, elementos que debe contener todo precepto jurídico.	Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, Con modificaciones 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 Prisión Preventiva Oficiosa.
Estructura y desarrollo metodológico	El dictamen analizado tiene una a deficiente estructura y carece de metodología. La ley debe ser comprensible, de fácil consulta y de aplicación práctica. En consecuencia la ley debe ser comprensible, concisa y estar contenida en una estructura formal, congruente y lógica, ya que no debe pasar inadvertido que la norma se encamina al plano de integración armónica con el restante ordenamiento jurídico vigente, aprestando con ello su aplicación eficaz y adecuada.
Titulo	El titulo "... en materia de prisión preventiva oficiosa no es adecuado. Dentro de la técnica legislativa, el nombre guarda especial relevancia, ya que a través de su adecuada denominación se garantiza la seguridad jurídica, aunado a que en la denominación del texto legal se precisa si se trata de una reforma constitucional, un código, una ley o un decreto. El nombre tiene un valor normativo, además para el uso y aplicación de esta. El nombre permite conocer el ámbito de validez (leyes federales, leyes generales) y la jerarquía (leyes orgánicas y leyes reglamentarias).



Redacción y claridad de texto.	La redacción y claridad del dictamen es deficiente.
Aportación de evidencia científica o tecnológica	El dictamen analizado no cuenta con evidencia científica o tecnológica.
Consistencia y estructura de la exposición de objetivos.	El dictamen no es consistente, no existe una exposición de objetivos.
Orientación de la línea de argumentación (o bien de la evidencia empírica) hacia la fundamentación de los planteamientos esenciales	Nula orientación de la línea de argumentación hacia la fundamentación de los planteamientos esenciales porque el dictamen carece de evidencia empírica.
Rigor en la aplicación de la metodología	El dictamen carece de metodología, por lo tanto no hay rigor metodológico.
Uso actualizado de fuentes estadísticas y Bibliográficas	El dictamen carece de fuentes estadísticas y bibliográficas.
Rigor en la revisión de fuentes documentales especializadas y reconocidas	El dictamen carece de fuentes documentales especializadas y reconocidas.
Evaluación del uso y actualización de las fuentes	El dictamen carece de fuentes
Correspondencia de la metodología con los objetivos de la investigación y/o de la reflexión teórica	El dictamen no tiene un objetivo claro, al carecer de una metodología, carece de reflexión teórica
Pertinencia de los métodos estadísticos utilizados	El dictamen carece de métodos estadísticos
Congruencia entre aparato crítico y extensión del trabajo	El dictamen carece de un aparato crítico
Correlación entre la exposición del tema y las conclusiones	El dictamen no tiene correlación entre lo expuesto y los resultados o conclusiones.

SEGUNDO: Correcciones al dictamen, en el apartado denominado metodología propiamente es un índice o referencia de contenido, hablar de metodología implica explicar el procedimiento que será utilizado para el análisis de la información para la obtención del conocimiento; existen diversas metodologías de análisis de información, por ejemplo, metodología científica, analítica, descriptiva, hermenéutica, método crítico, histórico, jurídico, sociológico, etc.

“El Derecho como Argumentación”, sostiene que la interpretación de la ley no debe realizarse conforme al método de interpretación gramatical, también denominado exegético, el cual consiste en encontrar el sentido de la norma a partir del texto, es decir, a partir del significado que se atribuye a los términos empleados por el legislador en la redacción del texto. El método interpretativo debe



sustentarse en el estudio de los principios que dan sentido a sistema normativo al que pertenece la norma, los cuales escasamente son expresados con nitidez en la redacción del texto legal, de ahí que para la correcta interpretación de la ley deba recurrirse a otros métodos de interpretación de mayor jerarquía, tales como el lógico, el sistemático, el teleológico, el funcional y el histórico, entre otros.

En el apartado consideraciones esta de más fijar competencia, puesto que desde el proemio del dictamen al mencionar la fundamentación y la motivación se fija competencia, ahora bien si se desea ser más específico, se puede establecer un apartado de competencia, pero este deberá estar inmediatamente después del proemio del dictamen.

Siguiendo en el apartado de consideraciones, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 81 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se recomienda no incluir, tampoco mencionar argumentos de otras iniciativas relacionadas con el tema que se esta dictaminando, esto para facilitar el estudio y análisis, así también para evitar incidencias en el proceso legislativo y en la discusión del tema.

En el apartado de consideraciones se deberá realizar un ejercicio dialectico, orientando la línea de argumentación (o bien de la evidencia empírica) hacia la fundamentación de los planteamientos esenciales, esto a manera de silogismo, es aquí, en las consideraciones, en donde se contrastan las hipótesis y conclusiones planteadas en la minuta enviada por el Senado de la República, con evidencia empírica, evidenciando la falta de fundamentación y motivación legal y constitucional. En este orden de ideas, se deberá eliminar del apartado de consideraciones las modificaciones que la Cámara de Diputados como revisora realice, ya que como se dijo las consideraciones deben contener la línea de argumentación (o bien de la evidencia empírica) hacia la fundamentación de los planteamientos esenciales, las modificaciones serán ponderadas propiamente en otro apartado.

Comentarios sobre la Minuta Proyecto de Decreto de referencia

Coincidimos con la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados en el planteamiento de que, “debido a la coyuntura de violencia, impunidad e inseguridad que afecta a las personas en todo el territorio nacional desde hace más una década, y que ha rebasado el espíritu garantista del nuevo sistema de justicia penal, es que el Estado mexicano debe contar con los mayores instrumentos para proteger los derechos de la sociedad y generar un ambiente de certidumbre. Además de buscar disminuir la alta incidencia en la comisión de algunas conductas delictivas, altamente lesivas para las víctimas o bien para las mismas instituciones”. Sin embargo, la falta de fundamentos teóricos y científicos, en consecuencia la falta de argumentos que sustenten sus decisiones como poder del estado, ha generado una confusión ideológica con graves consecuencias políticas, económicas y sociales en el país.



Así pues, se ha confundido la prisión preventiva como medida cautelar, con la prisión preventiva como medida de seguridad; en este orden de ideas, la prisión preventiva como medida cautelar no puede de ninguna manera dictarse de manera oficiosa, ya que atenta contra el principio de presunción de inocencia, la independencia judicial, etc.; porque como refiere la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el Informe Sobre el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas, cito textualmente: *“... se pretende por medio de la aplicación de esta medida cautelar es concretamente lograr la efectiva realización del juicio a través de la neutralización de los riesgos procesales que atentan contra ese fin. Por lo tanto, es contrario a esta norma y al derecho a la presunción de inocencia, e incongruente con el principio de interpretación pro homine, el que se justifique la detención previa al juicio en fines preventivos como la peligrosidad del imputado, la posibilidad de que cometa delitos en el futuro o la repercusión social del hecho. No sólo por las razones expuestas, sino porque se apoyan en criterios de derecho penal material, no procesal, propios de la respuesta punitiva...”*

La obligación estatal de no restringir la libertad del detenido más allá de los límites estrictamente necesarios para asegurar que no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones y que no eludirá la acción de la justicia, pues la prisión preventiva es una medida cautelar, no punitiva”

Ahora bien, en lo que se refiere a la prisión preventiva como medida de seguridad, el Estado Mexicano puede legítimamente, de manera soberana, establecer constitucionalmente un catálogo de delitos susceptibles de prisión preventiva oficiosa, esto como medida de seguridad, en respuesta a los altos índices de violencia, impunidad e inseguridad.

Francisco Muñoz Conde, Penalista español en su obra derecho Penal, Parte General refiere: *“El Derecho penal no sólo es un medio de represión, sino también un medio de prevención y lucha contra la delincuencia. Si esta doble tarea se lleva a cabo solamente con la aplicación de la pena, se habla de un Derecho penal monista. Por el contrario, se habla de un Derecho penal dualista, cuando, junto a la pena, se aplican otras sanciones de distinta naturaleza a las que se llaman medidas de seguridad.*

Al igual que la pena, la medida de seguridad se justifica por ser un medio de lucha contra el delito. La diferencia fundamental con aquélla radica en que mientras que la pena atiende sobre todo al acto cometido y su base es la culpabilidad o responsabilidad del sujeto, en la medida de seguridad se atiende a la peligrosidad de este”.

Las medidas de seguridad son, por tanto, la consecuencia jurídica establecida para aquellos sujetos que han puesto de manifiesto su peligrosidad con un comportamiento delictivo, pero del que no pueden ser culpables. Son un mecanismo complementario a la pena y suponen, como ésta, la previa realización de un hecho previsto en la ley como delito. Comportan, como la pena, una restricción de derechos y son impuestas, al igual que la pena, de conformidad con lo previsto en la Ley, por los



órganos de la jurisdicción penal. Lo que diferencia claramente la pena de la medida de seguridad es su fundamento; como ya hemos dicho, la culpabilidad en las penas, la peligrosidad en las medidas de seguridad es importante destacar que el sistema de derecho penal mexicano es dualista (Art. 24 CPF con relación al art. 168 Fracción II del CNPP).

No somos ajenos al hecho de que la prisión preventiva oficiosa como medida de seguridad podría lesionar derechos fundamentales, sin embargo, dada la grave crisis de inseguridad, la corrupción y la debilidad institucional del estado para combatir a la delincuencia, consideramos que la prisión preventiva oficiosa es el único recurso de que dispone el Estado mexicano como medio de prevención general y lograr así, la disminución de la violencia y la alta incidencia delictiva.

Para finalizar, como refiere Muñoz Conde: " ...Para evitar estos peligros para los derechos fundamentales, se propone hoy dotar a las medidas de seguridad, ... de los mismos límites y garantías de carácter material y formal que se exigen para la imposición de una pena..."; más aún, en nuestra opinión se deberá establecer en los transitorios de una eventual reforma constitucional en la materia, un plazo, para fortalecer institucionalmente al estado y en su oportunidad eliminar la prisión preventiva oficiosa como medida de seguridad.

Recomendaciones sobre la Minuta Proyecto de Decreto de referencia

- Solicitar a la Junta de Coordinación Política, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 89 - 2 del Reglamento de la Cámara de Diputados, una prórroga para dictaminar.
- Convocar a investigadores, criminólogos, abogados penalistas y expertos en ciencias penales a dialogar técnicamente sobre derecho penal y prisión preventiva.
- Teniendo más información empírica, científica, se estará en posibilidad de tomar nuevas decisiones respecto del dictamen de referencia.

Agradezco la confianza depositada para la atención del presente asunto y quedo a sus órdenes para cualquier aclaración o información adicional.

Atentamente,

Marco Antonio López Valdez
Abogado Penalista