

## Reforma del Estado, un balance

*Jonathan Sánchez López Aguado*



Mucho se ha hablado de la reforma del Estado en los círculos políticos, económicos y empresariales del mundo entero durante la última década. La “reforma del Estado” se ha convertido casi en un tópico. En el fondo, lo que con ella se designa es la supresión del Estado benefactor, con poder regulador sobre la economía, para dar paso al liberalismo libreconcurrente, retocado y actualizado por las corrientes neoliberales que se han expandido en el mundo.<sup>1</sup>

Lo usual es entender la reforma del Estado como desregularización de los mercados, liberación del comercio exterior, flexibilización de las relaciones laborales, privatización de las empresas y servicios públicos y descentralización del proceso político y de la administración estatal.

Todo lo cual implica no solamente un cambio fundamental en la relación del Estado con la economía sino del Estado con la sociedad.<sup>2</sup>

Desde el punto de vista histórico, la primera gran *reforma del Estado* fue la que lo llevó de la organización monárquica a la república a fines del siglo XVIII, esto es, del absolutismo al constitucionalismo. Luego vino la transformación del Estado inhibido, dando paso al Estado de bienestar de los años treinta del siglo anterior. Otra reforma de gran profundidad fue la marxista, a partir de la revolución de octubre de 1917, que expropió los instrumentos de producción que permanecían en manos privadas y las puso bajo la gestión directa del Estado.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Borja Rodrigo, *Enciclopedia de la Política*, tomo II, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, p. 1182.

<sup>2</sup> Idem.

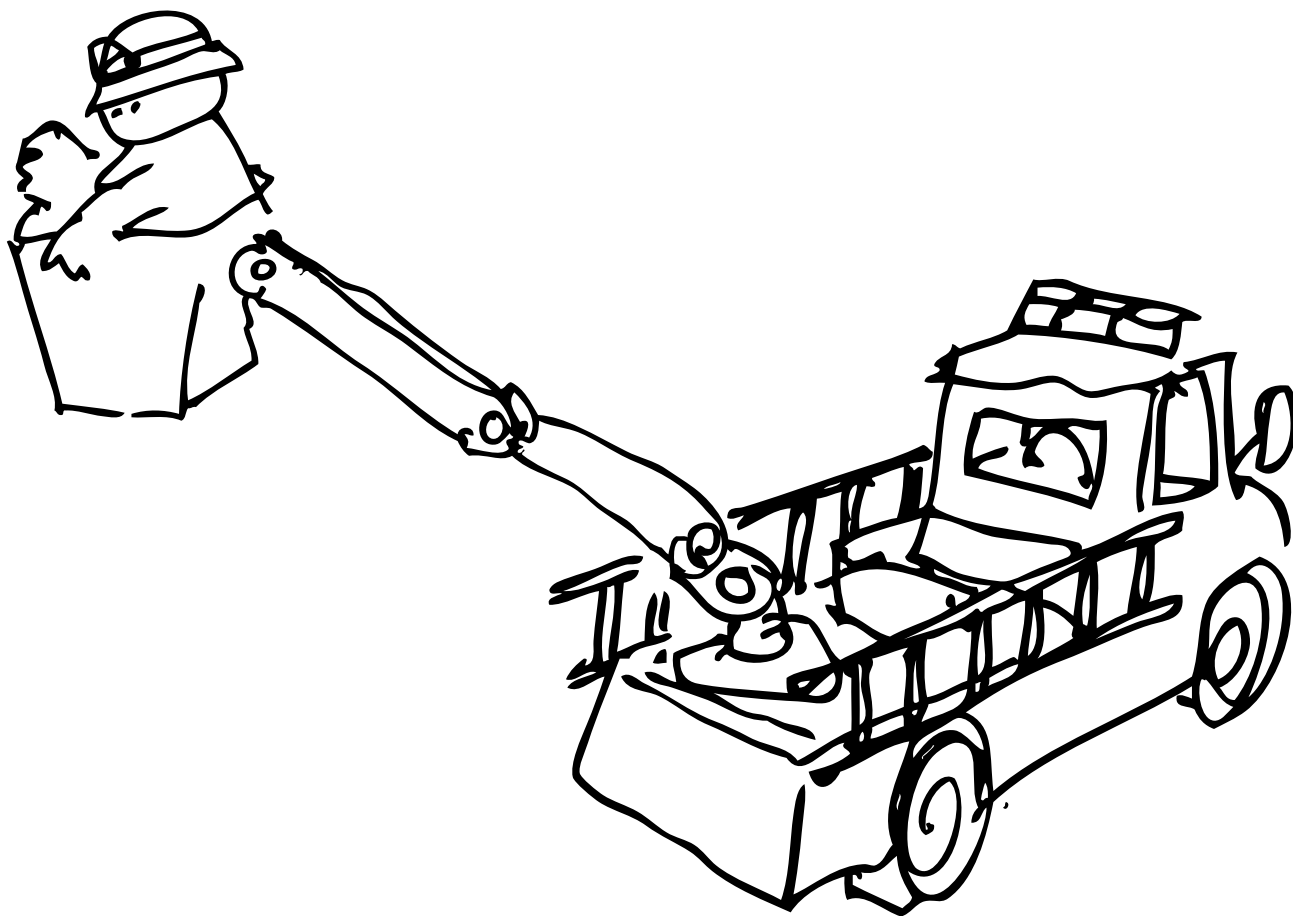
<sup>3</sup> Idem.

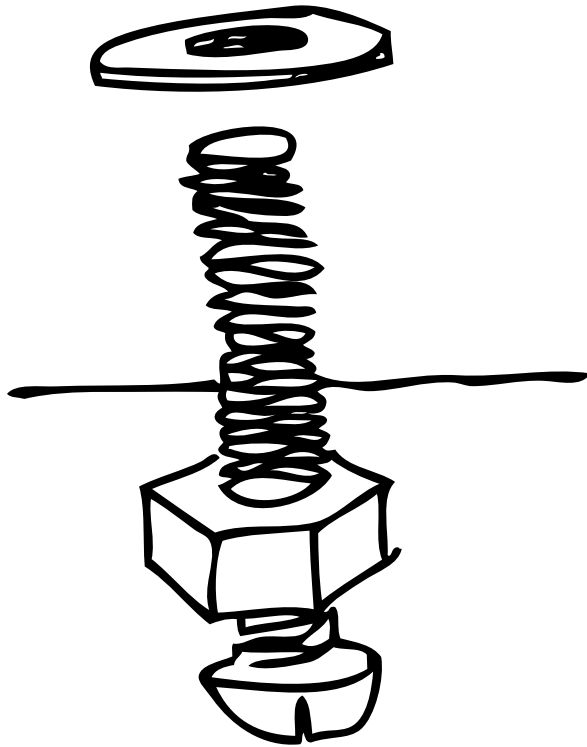
Respecto a nuestro país, en 1988 los partidos de oposición en el Congreso de la Unión estaban reducidos a una actuación en donde contaba más su voz que sus votos, y donde la relación de dependencia entre el partido político hegemónico y el Presidente de la República en turno, garantizaban la aprobación de sus proyectos legislativos, más por obediencia o subordinación que por una verdadera división o separación de poderes.

Lo anterior se iría transformando puesto que cada vez los partidos de oposición ganaban más espacios en la conformación del Congreso y esta mayor participación de los grupos parlamentarios opositores provocó un desempeño distinto en la Cámara de Diputados: dictámenes legislativos más plurales y representativos, aunque también significó parálisis en determinados temas de relevancia nacional.

Como parte del avance político y democrático del Estado mexicano, el Congreso de la Unión ha ido evolucionando en su integración y métodos para hacerlo. Hoy en día, cuando la transformación del sistema político mexicano y la consolidación de la democracia ponen a prueba no sólo a las instituciones sino a los propios poderes del Estado, la reflexión tanto de la integración del Congreso como de los mecanismos para hacerlo resulta obligada.

En un principio, tanto las modalidades para la integración del Poder Legislativo como su número se fue determinando por la demanda de mayores espacios en un sistema donde predominaba un partido hegemónico que inhibía la legítima conformación plural del Congreso de la Unión. De esta forma, en la lenta evolución de los métodos de integración del Congreso se fue privilegiando un equilibrio entre la inmovilidad del régimen y su partido, y la pluralidad de la sociedad.





Así, la pluralidad de la sociedad, junto a la diversidad de ideas y de pensamiento, se fue fortaleciendo durante las últimas décadas, pero fue a partir concretamente de la elección de 1997 en la que el Partido Revolucionario Institucional pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, cuando se inaugura la etapa de gobiernos divididos, con un pluripartidismo imperante tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, así como la existencia de un gobierno federal que no controla las mayorías parlamentarias pero que necesita de éstas para poder impulsar su proyecto de nación, situación que perdura hasta nuestros días.

Es por lo anterior que con la transición política se gestó un movimiento político, económico y social que trajo como resultado una primera reforma del Estado, que por la intransigencia cerrazón política vivida el sexenio pasado por parte de la oposición no llegó a buen puerto. Sin embargo, después de las elecciones de 2006, la oposición –principalmente el PRI–, se da cuenta que si no se suman al diálogo político institucio-

nal seguirían perdiendo adeptos, lo que trae como resultado un acuerdo de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso para crear una Ley para la Reforma del Estado, con la cual se pretendía llegar a acuerdos y así consolidar la naciente democracia que con la alternancia política se fortaleció.

La mencionada Ley para la Reforma del Estado tenía como objeto establecer los mecanismos para el análisis, negociación y construcción de acuerdos para la concreción del proceso de reforma del Estado mexicano.<sup>4</sup>

La reforma del Estado se desarrolló bajo un esquema en el que se creó la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA) como órgano rector de la conducción del proceso de la reforma del Estado en México, la cual fue integrada por los presidentes de la mesa directiva de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados, los coordinadores de los grupos parlamentarios en ambas cámaras y las presidencias de las comisiones de reforma del Estado en ambas cámaras, pudieron participar en dicha comisión representantes del Poder Ejecutivo federal, así como las presidencias de los partidos políticos nacionales, quienes asistieron a las sesiones y reuniones de trabajo con derecho a voz, pero sin derecho a voto. De la misma manera pudo participar una representación del Poder Judicial, exclusivamente en cuanto al tema de la reforma del Poder Judicial.

Asimismo, se acordó que la Comisión Ejecutiva contaría con las subcomisiones de consulta pública y redactora, y tendría facultades para integrar otras subcomisiones, grupos de trabajo específicos y establecer cualquier forma de trabajo que estimara pertinente.

El proceso de negociación y construcción de acuerdos para la reforma del Estado constaría de las siguientes etapas: presentación de propuestas, consulta pública, negociación y construcción de acuerdos, redacción de los proyec-

<sup>4</sup> Ver: <http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/content/normatividad/decreto.htm>

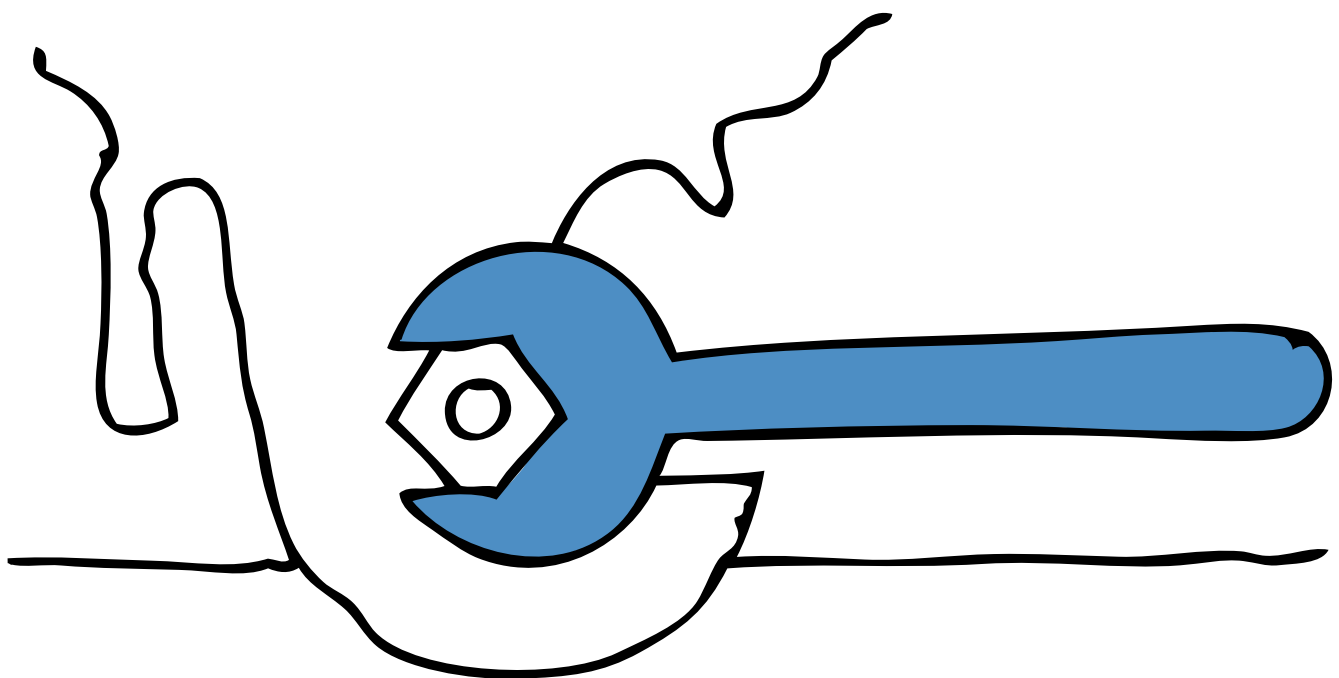
tos y aprobación, firma y presentación de iniciativas. Los temas sobre los que deberían pronunciarse obligatoriamente el Poder Legislativo, los Grupos Parlamentarios y los partidos políticos nacionales serían: régimen de Estado y gobierno; democracia y sistema electoral; federalismo; reforma del Poder Judicial y garantías sociales.

Según el séptimo artículo transitorio de la mencionada ley, ésta concluiría transcurridos doce meses a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Ahora que ya ha pasado el periodo de vigencia de dicha ley es que se hace el presente balance para ver que dejó la voluntad política de nuestros representantes.

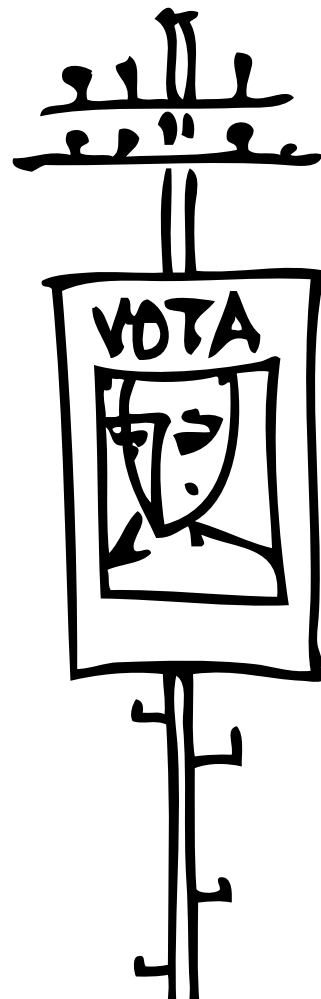
### Régimen de Estado y gobierno

Se alcanzaron acuerdos para un mejor funcionamiento en el Congreso de la Unión así como mecanismos que pueden hacer mucho más eficaz la relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo como son:

- Reforma de la fracción II del inciso C) del artículo 37, relativa a la pérdida de ciudadanía mexicana a la persona que aceptara condecoraciones de gobiernos extranjeros sin permiso del Congreso, por considerar que ya no existe justificación suficiente ni actual para mantener el procedimiento de otorgamiento de permiso por parte del Congreso de la Unión o su Comisión Permanente para poder prestar servicios oficiales a un gobierno extranjero. Pero además la reforma de estos artículos y la posible transferencia de esta facultad al Ejecutivo no implicaría la total desregulación de estos supuestos, pues se propuso que el Ejecutivo dé aviso al Congreso de la Unión a través del Senado o a la Comisión Permanente a efecto de darle oportunidad para presentar oposición. Así pues, esta facultad se trasladó al Ejecutivo federal, por ser éste al que le compete el ejercicio de las atribuciones en materia de nacionalidad, extranjería y ciudadanía, de conformidad con lo que establecen diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.



- Reforma a los artículos 69 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a efecto de dar un nuevo formato al informe presidencial. La Comisión de Puntos Constitucionales en la Cámara de Diputados incorporó la constitucionalización de la potestad del Congreso para citar a comparecer bajo protesta de decir verdad a los secretarios de Estado, al procurador general de la República y a los directores de las entidades paraestatales durante el análisis del informe, con el objetivo de fortalecer el sistema de rendición de cuentas y, por ende, que los gobernados tengan acceso a información veraz y recuperen la confianza en las instituciones encargadas de administrar recursos públicos. Respecto al cambio de formato del informe presidencial, se estimó la conveniencia de modificar el formato de la presentación del informe presidencial y adaptarlo a las circunstancias vigentes de nuestro país, con la finalidad de consolidar un Estado moderno con mecanismos funcionales y democráticos de rendición de cuentas. Para ello es preciso que el titular del Ejecutivo o cualquier otra autoridad prevista en esta reforma atiendan los planteamientos que los legisladores le formulen en el análisis del informe o en cualquier otro, por medio de la pregunta parlamentaria o comparecencia, bajo protesta de decir verdad, y tenga la obligación de dar respuesta a éstos. Así pues, la Comisión de Puntos Constitucionales se pronunció por la modificación del texto constitucional, tanto para establecer la obligación del presidente de la república de rendir el informe sobre el estado que guarda la administración pública del país por escrito, sin requerir de su asistencia a la sesión ordinaria de apertura del primer periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, así como para sumar mecanismos de diálogo y rendición de cuentas efectivos, que aseguren el correcto ejercicio del mandato encomendado al Ejecutivo, como son el análisis del informe, la pregunta parlamentaria y la comparecencia bajo protesta de decir verdad.
- Reforma al artículo 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se estableció que El Presidente de la República podrá ausentarse del territorio nacional hasta por siete días, informando previamente de los motivos de la ausencia a la Cámara de Senadores o a la Comisión permanente en su caso, así como de los resultados de las gestiones realizadas. En ausencias mayores a siete días se requerirá permiso de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente. La reforma mencionada trae como consecuencia una mayor flexibilidad que permita al Ejecutivo calendarizar sus viajes al extranjero, así como un control político y de entendimiento entre Ejecutivo y Legislativo, tocante a las ausencias de territorio nacional del Presidente de la República y las relaciones internacionales del Estado mexicano. Esto también evitará que las ausencias del Presidente de la República del territorio nacional sean manejadas como cuestión política en nuestro órgano legislativo federal.



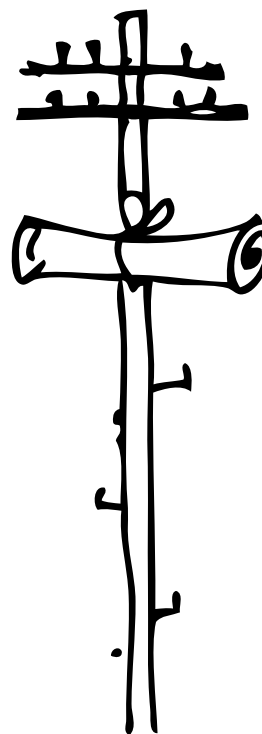
## Democracia y sistema electoral

Se realizó una reforma integral a nuestro sistema electoral, de la cual se desprenden los siguientes aspectos más importantes:<sup>5</sup>

- 1) Reducción en gasto de campañas: campaña presidencial \$1,216'624,023.84 (mil doscientos dieciséis millones seiscientos veinticuatro mil veintitrés pesos con ochenta y cuatro centavos). Con la reforma se ahorran \$1,452'859,568.04 (mil cuatrocientos cincuenta y dos millones ochocientos cincuenta y nueve mil quinientos sesenta y ocho pesos con cuatro centavos). 2) Campaña intermedia: \$729'974,414.31 (setecientos veintinueve millones novecientos setenta y cuatro mil cuatrocientos catorce pesos con treinta y un centavos). Con la reforma se ahorran \$1,939'509,177.57 (mil novecientos treinta y nueve millones quinientos nueve mil ciento setenta y siete pesos con cincuenta y siete centavos). 3) Uso de tiempos oficiales: con la reforma se ahorran \$2,002'112,693.91 (dos mil dos millones ciento doce mil seiscientos noventa y tres pesos con noventa y un centavo) ya que se usan tiempos oficiales.
- Reducción del financiamiento privado: se permite hasta 10% del tope de gastos para la campaña presidencial. Es decir, hasta \$65,142,844.16 (sesenta y cinco millones ciento cuarenta y dos mil ochocientos cuarenta y cuatro 16/100 M. N.) por partido.
- Reducción de los tiempos de campañas: de 180 días a 90 días campaña presidencial; 60 días campaña intermedia; 90 días campaña gobernadores; 60 días campañas diputados locales y ayuntamientos.

Otras propuestas específicas:

- Reconocer el derecho de réplica dentro del artículo 6º constitucional.
- Prohibición de afiliación, pertenencia y creación de partidos por asociaciones gremiales



(sindicatos, por ejemplo), a fin de proteger los derechos fundamentales de asociación, de filiación y de votar y ser votado.

- Prohibición de candidaturas independientes se elimina.
- Nueva fórmula que inyecte certeza y sencillez para la determinación del financiamiento público para actividades ordinarias a los partidos políticos.
- Reducción del financiamiento público para gastos ordinarios de los partidos políticos, así como el de evitar el crecimiento de dicho financiamiento, lo que se puede lograr con la nueva fórmula para su determinación ya que se eliminan factores que provocan dicha consecuencia (número de partidos e inflación).
- Reducción del financiamiento para campañas electorales: se reduce 50% en el caso del proceso electoral por el que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados; y disminuye 70% en el proceso electoral intermedio en donde sólo se elijan diputados federales.

<sup>5</sup> Carrillo Martínez, Emanuell, "Aspectos relevantes de la reforma electoral", documento de trabajo, Fundación Miguel Estrada Iturbide A.C. México, 2008.

- Se propone mantener una distribución equitativa en el financiamiento público tanto para actividades ordinarias y campañas de los partidos políticos, por lo que 30% se distribuirá en forma igualitaria y 70% de acuerdo a la fuerza electoral de los partidos políticos. Lo anterior a fin de tener un sistema electoral que privilegie la pluralidad y la existencia de partidos políticos emergentes, pero también se garantice la auténtica representatividad.
- Se aumenta el financiamiento para actividades específicas de 1% a 3% relativas a educación, capacitación, editoriales y de investigación socioeconómica y política. Con lo anterior se busca fortalecer las funciones sociales y políticas de los partidos políticos como la socialización política, la movilización de la opinión pública, la representación de intereses, la legitimación del sistema político, la expresión el pluralismo político, etcétera.
- Se disminuye el financiamiento privado a favor de los partidos, al establecerse que el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes no exceda al año para cada partido, 10% del tope de gastos para la última campaña presidencial, y no como hoy sucede de la totalidad de los gastos de campaña. Se busca que la democracia no se subordine a intereses económicos, o la posible introducción de dinero ilícito, además permitiría fortalecer los mecanismos de control y fiscalización del financiamiento privado al ser más reducido.
- Se establecen las bases para la regulación de los procesos internos y las precampañas, tales como límites a las erogaciones, duración, etcétera. Esto con el fin de que los criterios de transparencia, certeza, legalidad, independencia y equidad que se busca en las campañas electorales no se vean violentados a priori a través de las llamadas precampañas, más aún cuando éstas no son otra cosa que actos anticipados de campaña.
- Se determinan las bases para la liquidación y reintegración de los bienes de los partidos políticos que pierdan su registro, a fin de evitar que el patrimonio de una entidad de interés público quede en manos privadas y como negocio particular, sino que pase a formar parte del patrimonio público.
- Se garantiza la prerrogativa de los partidos políticos en el uso permanente de los medios de comunicación social. Para ello el acceso a radio y televisión se realizará únicamente en los tiempos oficiales que corresponden al Estado.
- Se establece la prohibición a los partidos políticos para que en ningún momento puedan contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en radio y televisión. Esta propuesta junto con la anterior tiene como objeto eliminar el gasto exagerado de los partidos políticos en campañas electorales, liberalizar a los actores políticos frente a los medios de comunicación, eliminar un negocio privado muy rentable hecho con recursos públicos, mejorar el contenido de la propaganda y facilitar la fiscalización por la autoridad electoral.
- Regulación de propaganda negra y facultad de suspender o retirar spots.
- Se eleva a la Constitución el acuerdo de neutralidad, es decir, la prohibición para hacer propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, locales, municipales y delegacionales, salvo en los casos de servicios de salud, educativos, protección civil o de información de la autoridad electoral. Lo anterior a fin de garantizar los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral por las autoridades, además de evitar el uso indebido de recursos públicos para inducir en el sentido del voto.
- Reducción en los plazos de campaña, con el fin de eliminar el fastidio electoral por parte de la ciudadanía, el excesivo costo de las campañas, evitar el agotamiento propositivo de los partidos y, sobre todo, de los candidatos.



- Creación de la Contraloría General, con autonomía técnica y de gestión, responsable de la fiscalización de los ingresos y egresos del Instituto Federal Electoral, cuyo titular es designado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados a propuesta de instituciones públicas de educación superior. Esta propuesta es con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas por parte del Instituto y transparentar el uso de los recursos públicos por parte del mismo.
- Se propone que el presidente del Consejo General del IFE dure 6 años en su cargo, pero se plantea la posibilidad de su reelección por una sola vez, con el fin de se pueda premiar el buen desempeño y aprovechar la experiencia.
- Se aumenta el plazo del encargo de los consejeros de 7 a 9 años sin posibilidad de reelección con excepción del consejero presidente, lo anterior con el fin de aprovechar la experiencia y conocimiento que los mismos van adquiriendo con el transcurso del tiempo.
- Se propone el nombramiento escalonado de los consejeros del IFE, a fin de garantizar su buen funcionamiento mediante la combinación de consejeros con experiencia y asegurar la renovación de cuadros dentro de dicho Consejo.
- Creación del órgano técnico del Consejo General del IFE, con autonomía de gestión, responsable de la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales, siendo nombrado el titular de dicho órgano técnico con las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del consejero presidente.
- Se plantea que para el órgano técnico de fiscalización del IFE no procede la limitación de los secretos bancario, fiduciario y fiscal. Esta propuesta junto con la anterior busca dar mayores herramientas al IFE para dar cabal cum-

plimiento a la función de fiscalización respecto a los ingresos y egresos de los partidos políticos, y particularmente de que se aseguren los principios de certeza, imparcialidad, equidad y legalidad de los procesos electorales.

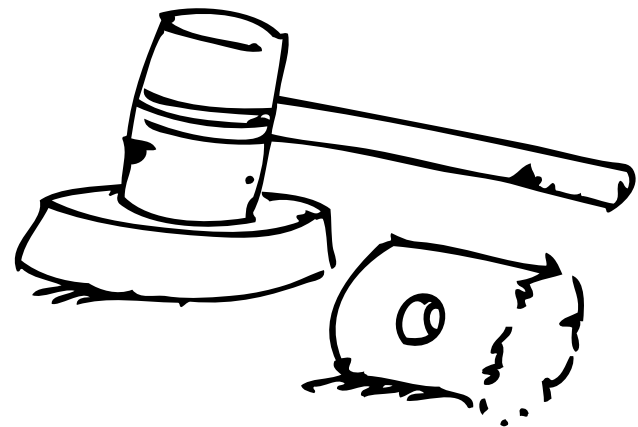
- Se da facultad al IFE y a las autoridades locales para convenir la organización de procesos locales.
- Se elimina la facultad de la SCJN de investigación al voto público, por tratarse de una figura anacrónica, más aún cuando hoy existe un sistema de medios de impugnación más confiable y porque el Tribunal Electoral ya está dentro del Poder Judicial y se trata de un órgano de plena jurisdicción en la materia.
- Fortalecimiento de las salas regionales del Tribunal Electoral, al reconocerse que serán de carácter permanente al igual que la Sala Superior, dejando a esta última la facultad de atracción, es decir, la posibilidad de conocer aquellos casos de trascendencia que en origen correspondería conocer a las salas regionales. Esta propuesta permitiría aprovechar la estructura de las salas regionales, su experiencia, acercar la justicia a los justiciables, desconcentrar funciones de la Sala Superior, acelerar la resolución de los asuntos, entre otras ventajas.
- Se establece la facultad de sanción del IFE y el TRIFE a terceros en los procesos comiciales, a fin de garantizar el cumplimiento de la norma electoral.
- Cambio de la duración de los magistrados del TRIFE y sustitución escalonada.
- Se establece que los funcionarios de los órganos autónomos constitucionales, entre ellos el IFE, queden sujetos al régimen de responsabilidades del Título Cuarto de la Constitución.
- Se establecen las bases constitucionales

para los estados y el Distrito Federal en materia electoral, con el fin de que el avance a nivel federal que se busca también se de a nivel local y se garanticen procesos electorales locales confiables y sujetos a los principios de imparcialidad, certeza, equidad, legalidad, objetividad, etcétera.

- Se propone la limitación a la comunicación social de las actividades gubernamentales, en tiempo no electoral, para que sea institucional, a fin de que no se haga promoción personalizada de cualquier servidor público.
- Se faculta a la Suprema Corte para resolver en definitiva sobre la contradicción de tesis que puedan presentarse entre las salas del Tribunal Electoral.
- Se establece que las elecciones locales que se celebren en un mismo año se lleven a cabo el primer domingo de julio, y como excepción a dicha regla en aquellos casos en que coincidan con los procesos electorales federales.

## Reforma del Poder Judicial

Se realizó una reforma constitucional al sistema de justicia penal y seguridad pública de la que desprendo los aspectos más relevantes:<sup>6</sup>



<sup>6</sup> Ozuna Solsona, Rodrigo, "Documento de trabajo del proyecto de reformas constitucionales al sistema de justicia y seguridad pública", Fundación Miguel Estrada Iturbide A.C., México, 2008.

- Replanteamiento de los extremos constitucionales para la procedencia de la orden de aprehensión y el auto de vinculación a proceso. Se cambia el estándar de prueba para la procedencia del libramiento de la orden de aprehensión y para el dictado del auto de vinculación a proceso (como ocurre en sistemas acusatorios propiamente hablando), pasando de la actual acreditación del llamado “cuerpo del delito” y la “probable responsabilidad del indiciado”, al establecimiento de la existencia de un “hecho delictivo” así como a la “probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión” (artículo 16 párrafo 2 y artículo 19 párrafo 1).
  - Eliminación de la flagrancia equiparada. Se precisa el alcance del término flagrancia, reduciendo a la llamada flagrancia lisa y llana, eliminando la posibilidad de la llamada flagrancia equiparada, a fin de evitar excesos o arbitrariedades en la aplicación de esta última figura (artículo 16 párrafo 4).
  - Rango constitucional de la medida del arraigo en materia de delincuencia organizada. Se establece que en caso de delincuencia organizada el ministerio público pueda solicitar al juez, cuando sea necesaria para el éxito de la investigación, protección de personas o bienes jurídicos o exista riesgo fundado de que el inculcado se sustraiga de la acción de la justicia. Se prevé que dicha medida pueda aplicarse hasta por 40 días, con posibilidad de duplicarse, siempre y cuando subsistan las causas que le dieron origen, sin que exceda de 80 días improrrogables (artículo 16 párrafo 7).
  - Federalización, definición y excepciones del régimen de delincuencia organizada. Se establece la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de delincuencia organizada (artículo 73 fracción XXI), así como la exclusividad de las autoridades federales para aplicar este régimen, quedando impedidos los estados y el Distrito Federal para legislar y aplicar éste régimen de excepción.
- A nivel constitucional el régimen de delincuencia organizada se define como “*una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en términos de la ley de la materia*”, a fin de dar cabida a las siguientes excepciones constitucionales previstas por el propio proyecto (artículo 16 párrafo 8):
- Centros de reclusión especializada. Se establece la prohibición de que las personas procesadas y sentenciadas por delincuencia organizada no puedan permanecer internos en los centros penitenciarios cercanos a su domicilio, así como que permanezcan en centros especiales y bajo medidas de vigilancia especiales (artículo 18 párrafos 8 y 9).
  - Posibilidad de restricción de comunicaciones., respecto de aquellas que realicen con terceras personas, a excepción de su defensor (artículo 18 párrafo 9).
  - Prisión preventiva obligatoria. Se establece la obligación del juez de ordenar oficiosamente la prisión preventiva en casos de delincuencia organizada (artículo 19 párrafo 2).
  - Suspensión de la prescripción del delito de delincuencia organizada. Cuando el sujeto evade la acción de la justicia o es puesto a disposición de otro juez que lo reclame en el extranjero (artículo 19 párrafo 6).
  - Reserva del nombre y datos del acusador, previa autorización de la autoridad judicial (artículo 20 apartado B primer párrafo de la fracción III).
  - Beneficios por colaboración. La ley establecerá beneficios a favor del inculcado, procesado o sentenciado que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de delitos en materia de delincuencia organizada (artículo 20 apartado B primer segundo de la fracción III).
  - Valor probatorio de las probanzas desahogadas en fase de investigación. Cuando no



puedan ser reproducidas en juicio o existan riesgos para testigos o víctimas (artículo 20 apartado B segundo párrafo fracción V).

- Resguardo de la identidad y datos personales de la víctima u ofendido (artículo 20 apartado C fracción V).
- Procedimiento de extinción de dominio respecto de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto por autoridad judicial, por ser instrumento, objeto o producto de delincuencia organizada (artículo 22 párrafo 2 fracción I y II).
- Acceso a la documentación financiera, fiduciaria, fiscal, bursátil, electoral y de carácter reservado, a solicitud del Ministerio Público de la Federación, autorizado en cada caso por el Procurador General de la República, cuando dicha información se encuentre relacionada con la investigación de un delito (artículo 16 párrafo 10).<sup>7</sup>

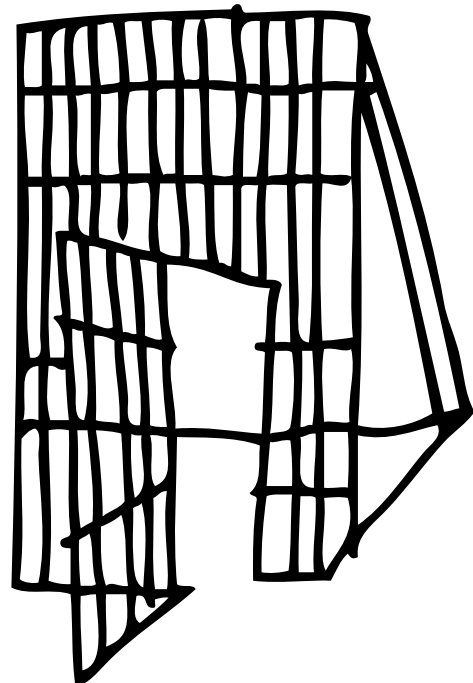
<sup>7</sup> Excepción que fue derogada por el dictamen emitido por el Senado de la República, en sesión del 13 de diciembre de 2007, y que ha sido devuelto a la Cámara de Diputados para su consideración, por considerarse por dicha soberanía, que esta facultad sería excesiva y en todo caso, este tipo de actuaciones requieren en todo momento de autorización judicial.

- Allanamiento policial sin orden judicial. Se establece la posibilidad de que la policía pueda ingresar sin orden judicial a un domicilio cuando tenga información o conocimiento<sup>8</sup> de la existencia de una amenaza actual o inminente a la vida o a la integridad corporal de las personas, así como en el caso de flagrancia cuando se esté persiguiendo materialmente al inculpado, debiendo de dar aviso inmediato a la autoridad que señale la ley (artículo 16 párrafo 12).
- Posibilidad de valorar pruebas derivadas de una intervención de comunicaciones, siempre y cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas y se trate de información relacionada con la comisión de un delito (artículo 16 párrafo 13).
- Creación de jueces de control encargados de resolver 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 (artículo 16 párrafo 15).
- Mecanismos alternativos de solución de controversias. Se establece la posibilidad de su implementación en materia penal, mismos que podrán suspender o dar fin al procedimiento, siempre y cuando se asegure la reparación del daño, bajo supervisión judicial (artículo 17 párrafo 3).
- Fortalecimiento de los servicios de defensoría pública. Obligación de la Federación, los estados y el Distrito Federal de contar con defensores públicos de calidad, de establecer un servicio profesional de carrera, así como homologar sus percepciones económicas, con relación a la autoridad ministerial, al no poder ser inferior a la que recibe esta última (artículo 17 párrafo 6).

<sup>8</sup> El Senado de la República en su dictamen discutido en la sesión del 13 de diciembre de 2007 propuso eliminar de la redacción del texto constitucional estas dos palabras, en virtud de que dicha soberanía consideró que la sola información o conocimiento que tenga la autoridad policial no justifica la implementación de la medida.

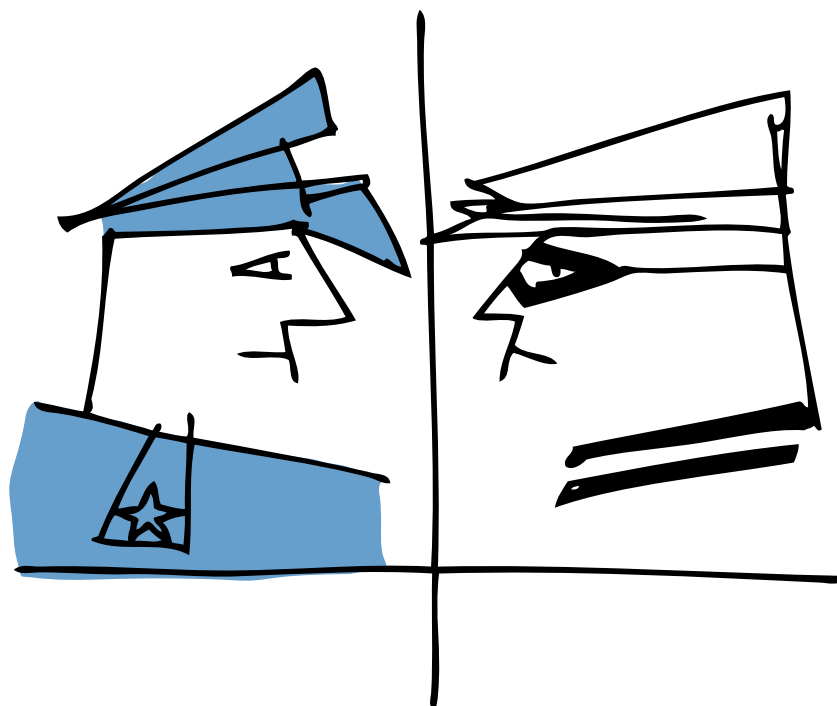
- Cambio de paradigma de la pena. Se transita del concepto de readaptación social a reinserción social como fin de la pena, así como el procurar que el sentenciado no vuelva a delinquir (artículo 18 párrafo 2).
- Creación de los jueces de ejecución. Se judicializa la modificación y duración de la penas en materia penal, a fin de que sea la autoridad judicial la que resuelva al efecto (artículo 21 párrafo 3).
- Posibilidad de convenios penitenciarios entre fueros diversos, para que los sentenciados puedan extinguir sus penas en establecimientos penitenciarios de fuero diverso (artículo 18 párrafo 3).
- Replanteamiento de las causas de procedencia para la prisión preventiva. Se establecen a nivel constitucional dos criterios para la procedencia de la medida de prisión preventiva (modelo ecléctico): 1) Primer criterio: la posibilidad de que el Ministerio Público sólo pueda 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; cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso (artículo 19 párrafo 2). 2) Segundo criterio. La posibilidad de que el juez ordene de manera oficiosa la prisión preventiva, 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 (artículo 19 párrafo 2). Se deja atrás el criterio consistente en que la ley secundaria era la que establecería de manera absoluta los delitos considerados como graves.
- Establecimiento de las bases del proceso penal acusatorio, debiéndose regir por los prin-

cipios de oralidad, publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación (artículo 20 párrafo 1). Al respecto, 1) Se establecen principios generales del proceso, destacando los siguientes (artículo 20 apartado A): que toda audiencia se desarrollará en presencia del juez; que sólo las pruebas desahogadas en juicio tendrán valor probatorio; la existencia de un juez de control y un juez de juicio que no haya conocido del caso previamente; que la carga de la prueba para demostrar la culpabilidad corresponde a la parte acusadora; la posibilidad de instaurar el proceso abreviado y de recibir una sanción atenuada, cuando el imputado reconoce ante la autoridad judicial su participación en el delito y existen medios de convicción que lo corroboren; nulidad de las pruebas obtenidas con violación de derechos fundamentales. 2) Se replantean los derechos de toda persona imputada, destacando los siguientes (artículo 20 apartado B): que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa; a declarar o a guardar silencio, en este último caso, el silencio no podrá ser utilizado



en su perjuicio; tener acceso a los registros de la investigación cuando el primero se encuentre detenido y cuando pretenda recibirse declaración o entrevistarlo; contar con una defensa adecuada por abogado, o en su caso, tener derecho a un defensor público, si no quiere o no puede nombrar a un abogado, después de haber sido requerido para ello; a que la prisión preventiva no pueda exceder de dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. 3) Se fortalecen los derechos de la víctima u ofendido del delito, destacando los siguientes (artículo 20 apartado C): la posibilidad de intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley, así como impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño; el resguardo de su identidad cuando se trate de menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa; la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todas los sujetos que intervengan en el proceso; la posibilidad de establecer medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos.

- Facultades formales de la policía para investigar los delitos, siempre bajo el mando y dirección de la autoridad ministerial (artículo 21 párrafo 1).
- Acción penal por parte de particulares, supeditada a los términos que fije la ley al respecto (artículo 21 párrafo 2).
- Aplicación de criterios de oportunidad por parte del Ministerio Público, supeditado a los términos que fije la ley al respecto (artículo 21 párrafo 7).
- Precisión del alcance del concepto de seguridad pública. Se establece que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas (artículo 21 párrafo 9).
- Establecimiento de bases del sistema nacional de seguridad pública, a saber (artículo 21 párrafo 10): 1) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. 2) Que la operación y desarrollo del sistema policial corresponderá a la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones. 3) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. 4) La prohibición de que ninguna persona pueda ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema. 5) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos. 6) La participación de la comunidad en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.
- Principio de proporcionalidad de la pena. Se prevé que toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado (artículo 22 párrafo 1).
- Nuevas causales de extinción de dominio. Se amplía la aplicación de esta figura no solamente respecto de delitos de delincuencia organizada, sino también respecto de los delitos contra la salud, secuestro, trata de personas y robo de vehículos (artículo 22 párrafo 2 fracción II).
- Remoción de ministerios públicos y peritos. Se establece que los agentes del Ministerio Público y los peritos, como acontece actualmente en el caso de los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distri-



to Federal, los estados y los municipios, podrán ser separados de sus cargos sin posibilidad de ser reincorporados, si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o si son removidos por incurrir en irresponsabilidad en el desempeño de sus funciones, con independencia del resultado del litigio correspondiente (artículo 123 apartado B fracción XIII). Se establece que en caso de separación o remoción injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización que señale la ley, sin que en ningún caso proceda la reinstalación o restitución (artículo 123 apartado B fracción XIII). De igual forma se establece la obligación de las autoridades de instrumentar sistemas complementarios de seguridad social, de ministerios públicos, peritos y policías (artículo 123 apartado B fracción XIII).

Respecto a los dos temas restantes dentro de la reforma del Estado referentes al federalismo y garantías sociales, no se ha llegado a acuerdos para hacer adecuaciones constitucionales o legislativas en estas materias. Hasta la fecha se han presentado varias iniciativas para reformar temas de salud, alimentación, derechos

laborales, derecho a la cultura, discriminación, derecho a la educación de la mujer, vivienda y en materia indígena, existiendo con esto la disposición política para alcanzar acuerdos que permitan transitar hacia un nuevo esquema federal y de garantías sociales. Los ocho partidos representados en el Congreso traen inquietudes y temas muy similares para concretar estas reformas.

Como se puede observar del balance de la reforma del Estado, si bien se dieron avances significativos en temas relevantes para un mejor funcionamiento de las relaciones entre legislativo y ejecutivo, así como lo referente al sistema de justicia penal, siguen pendientes mecanismos que hagan de nuestro sistema político un sistema mucho más eficaz.

Siguen pendientes reformas que puedan acercar más la política a la sociedad. La percepción de la sociedad respecto de los políticos no ha cambiado, se tiene que seguir trabajando para que vuelvan a creer en sus representantes. Si la sociedad sigue desencantada con sus políticos y con las instituciones no hay democracia que sirva. 