

27 SEP 2018

SE TURNÓ A LAS COMISIONES UNIDAS DE JUSTICIA; DE SEGURIDAD PÚBLICA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN LOS PÁRRAFOS SÉPTIMO, OCTAVO Y NOVENO, RECORRIENDO EN SU ORDEN LOS SUBSECUENTES, ASÍ COMO LA FRACCIÓN XII DEL ACTUAL PÁRRAFO SÉPTIMO, AL ARTÍCULO 167 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES; SE ADICIONA UN ARTÍCULO 92 A LA LEY FEDERAL DE ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSIVOS; SE REFORMA EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 4, DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS COMETIDOS EN MATERIA DE HIDROCARBUROS; Y SE REFORMA EL PÁRRAFO PRIMERO DEL ARTÍCULO 4 DE LA LEY GENERAL EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES.

Los que suscriben, **Senador Cruz Pérez Cuellar** y **Senador Julio Ramón Menchaca Salazar**, integrantes del Grupo Parlamentario de Morena, de la LXIV Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido por los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 8, apartado 1, fracción I; 164 y 172 del Reglamento del Senado de la República, someto a consideración del Pleno de esta Cámara iniciativa con proyecto de Decreto, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El pasado 20 de septiembre de 2018 presentamos un proyecto de Decreto de reforma al segundo párrafo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta modificación a nuestra Carta Magna tiene como objeto fundamental incluir cuatro conductas lesivas de bienes jurídicos altamente sensibles para la sociedad, que en los últimos años han venido generando una crisis en diversos ámbitos, como el de seguridad pública, el económico y el social, de tal manera que en estos momentos nos encontramos en un estado de emergencia nacional que amerita, con carácter de urgente, acciones firmes y contundentes que den paz, seguridad y condiciones dignas de vida a millones de mexicanas y mexicanos que, lamentablemente, sufren los embates de la violencia y la pobreza.

Se trata de cuatro conductas tipificadas en el Código Penal Federal y las diversas leyes especiales que aborda cada una de ellas: nos referimos a los delitos en

materia de corrupción, robo de hidrocarburos, electoral, y armas de fuego y explosivos, respecto de las cuales se dan supuestos de tal gravedad que se debe impedir que los autores de los ilícitos lleven su proceso en libertad y abusen de las instituciones para burlar la ley, evitar el castigo y generar con ello impunidad, que tanto ha agravado a nuestro país.

No nos es desconocido el progreso que ha tenido nuestro sistema penal, el cual, a partir de la reforma constitucional de 2008, transitó de ser inquisitivo a ser de corte adversarial, acusatorio y, por supuesto, garantista, lo cual sin duda constituyó un gran avance en materia de impartición de justicia dentro del marco jurídico, aunque en los hechos observamos que, aún después de su implementación desde el año 2016, los niveles de violencia, inseguridad y saqueos a las arcas públicas no han disminuido, por el contrario, en la actualidad parecen incontrolables.

Esta realidad debe preocupar y ocupar al Poder Legislativo federal y a los de los estados: las y los legisladores tienen la obligación de analizar constantemente las circunstancias que imperan, durante el tiempo que les corresponde atender la alta función de optimizar las leyes. No es posible que ante una crisis como la que estamos viviendo simplemente cerremos los ojos y nos conformemos con la regulación que actualmente existe, sin ir más allá en el imperativo de castigar a los culpables de lesionar con estas graves conductas a la sociedad. Puede ser duro para algunos, pero ésa es, lamentablemente, nuestra realidad.

Una obligación imperante con nuestro país es, sin duda alguna, el combate a la corrupción, que en los últimos sexenios se ha convertido en un cáncer que corroe en gran medida a nuestras instituciones y que, hoy, cuando el pueblo mexicano ha optado por una verdadera y profunda transformación en la manera de hacer política, de ejercer el poder público, es que el Grupo Parlamentario de Morena en el Senado de la República plantea reformas encaminadas a fortalecer nuestro marco jurídico, para aportar herramientas legales efectivas que abonen a erradicar este mal.

Si bien la creación del Sistema Nacional Anticorrupción tuvo como finalidad coordinar acciones en todos los niveles de gobierno para que las autoridades

competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción¹, aún falta un largo camino para erradicar el enriquecimiento ilegal de funcionarios públicos a costa del dinero del pueblo de México.

De acuerdo con Carlos Alejandro Álvarez Flores, “pueden distinguirse cuatro elementos que caracterizan la corrupción: 1) toda acción corrupta consiste en la transgresión de una norma; 2) se realiza para la obtención de un beneficio privado; 3) surge dentro del ejercicio de una función asignada, y 4) el individuo corrupto intenta siempre encubrir activamente su comportamiento”².

Por ello, es necesario que en el ámbito sancionatorio penal se concatenen acciones legislativas para consolidar el marco ya existente en el Código Penal, en el cual ya se ha incorporado, a partir de julio del 2016, un Capítulo Décimo relativo a los “Delitos por hechos de corrupción”, mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción.

Esto constituye un avance, sin embargo, tales conductas han cobrado gran trascendencia en perjuicio de la sociedad, mermando la capacidad del Estado mexicano para afrontar sus responsabilidades nacionales y propiciando, en no pocas ocasiones, daños graves a la vida y patrimonio de las personas, como en el caso de los edificios que se vinieron abajo en el sismo de septiembre de 2017, precisamente porque las obras fueron autorizadas y realizadas sin cumplir con las reglas para su construcción.

Según Transparencia Mexicana³, en el *Índice de Percepción de la Corrupción 2017*, la calificación de México empeoró un punto, pasando de 30 a 29, en una escala que

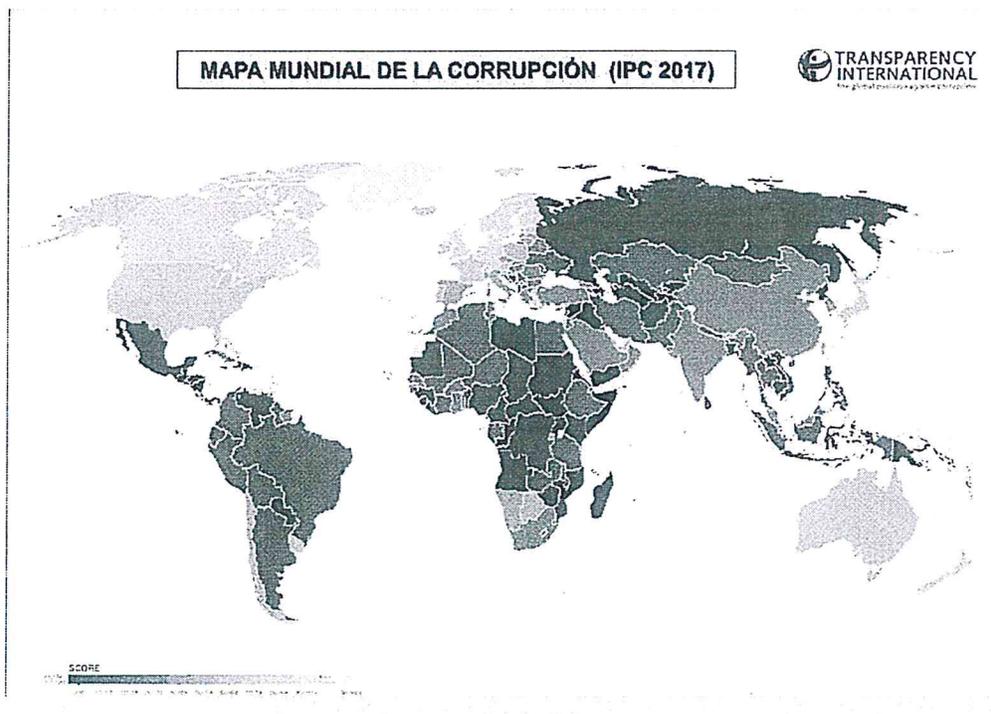
¹ Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgsna.htm>

² Vizcaíno Zamora, Álvaro (coordinador). *Combate a la corrupción*, México: Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2011.

³ Transparencia Mexicana. “Cae de nuevo México en Índice Global de Corrupción: Transparencia Mexicana”, 21 de febrero de 2018. Consultado en: <https://www.tm.org.mx/ipc2017/#no-link> el 23 de septiembre de 2018.

va de 0 a 100, donde 0 es el país peor evaluado en corrupción y 100, el mejor en la materia.

Conforme a los datos que ofrece esa organización no gubernamental, esto ubica a nuestro país en la posición número 135, de 180 naciones evaluadas en materia anticorrupción⁴. A nivel regional, México se encuentra entre las peores posiciones de América Latina y el Caribe, por debajo de Brasil, Argentina y Colombia, y ocupando la misma posición que Honduras y Paraguay. Es, además, junto a Rusia, el país peor evaluado del G20, y el peor evaluado de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).



Por lo que hace al robo de combustible, la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en materia de Hidrocarburos fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de enero de 2016. A partir de esta legislación, se establecieron importantes penalidades para delitos en la materia, como la sustracción y el aprovechamiento de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, de

⁴ Transparency International. *Índice de Percepción de la Corrupción 2017 de Transparency International*. Consultado en: <https://bit.ly/2GghFkk> el 23 de septiembre de 2018.

ductos, vehículos, equipos, instalaciones o activos, sin derecho y sin consentimiento de asignatarios, contratistas, permisionarios, distribuidores o de quien pueda disponer de ellos con arreglo a la ley.

Debido a posteriores reformas publicadas en el *DOF*, en mayo del presente año, tales conductas son sancionadas en la referida ley del ámbito federal con penas que pueden ser de 10, 12, 17 y hasta 30 años, es decir, se ha considerado una gravedad especial para este tipo de delitos y, dada su naturaleza y forma de comisión, son considerados por la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada como ilícitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, según se desprende del artículo 3º de este ordenamiento.

No obstante, el robo de hidrocarburos ha tenido un aumento considerable en nuestro país, de tal forma que no sólo se han visto mermadas la economía y la operación de Pemex, sino que se ha puesto en grave riesgo la vida y seguridad de familias y comunidades enteras.

De acuerdo con la información difundida públicamente⁵, Pemex señala que entre 2012 y el primer trimestre de 2017 se extrajeron 12'487,000 barriles de gasolinas de tomas clandestinas. En el mismo periodo, se presentaron ante la Procuraduría General de la República (PGR) 20,868 denuncias por el robo de combustibles, siendo 2015 el año que concentró el mayor número, con 5,261 denuncias, y 2012 el del menor número, con 1,874 denuncias. De hecho, 2017 terminó con la cifra récord de 10,363 perforaciones ilegales en todo el país⁶. El costo de reparar los equipos dañados por tomas clandestinas es alto: entre 2010 y 2016, estos gastos ascendieron a \$4,234'000,000 (cuatro mil doscientos treinta y cuatro millones de pesos).

⁵ Noticieros Televisa. "Pemex pide a legisladores endurecer penas por robo de combustible", 31 de agosto de 2017. Consultado en: <https://bit.ly/2xHlKq0> el 23 de septiembre de 2018.

⁶ Aroche Aguilar, Ernesto. "Con EPN, el registro de tomas clandestinas en ductos de Pemex supera por ocho veces al de Calderón", en Animal Político, sección Nacional, 7 de febrero de 2018. Consultado en: <https://bit.ly/2Dt8w7B> el 23 de septiembre de 2018.

En ese contexto, consideramos que en la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en materia de Hidrocarburos aún existen diversos delitos cuya comisión es de suma gravedad y ameritan, en consecuencia, incorporarse al catálogo de ilícitos en los que es posible que el juzgador dicte la prisión preventiva oficiosa.

Son de todos conocidas las terribles consecuencias que ha provocado el grave delito conocido como “huachicoleo”, no sólo para el patrimonio de la nación, sino que ha generado condiciones mayúsculas de inseguridad y violencia en las regiones en donde se focaliza.

En el tema relativo a los delitos electorales, hemos de advertir, en principio, que el proceso de democratización que vive nuestro país ha implicado una lucha incansable de la sociedad y de líderes auténticos de nuestro pueblo, lo que ha desembocado precisamente en que se haya modificado radicalmente el mapa político mexicano, y que nos encontremos ahora ante una verdadera transformación nacional.

No dejamos de admitir que se han hecho grandes esfuerzos en aras de consolidar nuestro sistema democrático: de ello dan cuenta diversas reformas constitucionales que se han alcanzado desde el año 1997⁷ hasta nuestros días. Sin embargo, lamentablemente, persiste el empeño de actores políticos por realizar prácticas que van en contra de esta vocación democrática, lo cual atenta contra la libre voluntad popular ciudadana expresada en las urnas, afectando gravemente a las instituciones de nuestro país y poniendo en riesgo la estabilidad social de las comunidades.

De acuerdo con el *Informe de Actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*⁸ (FEPADE), correspondiente a junio de 2008, los tres delitos más denunciados durante ese mes fueron: 1) Alterar el Registro Federal

⁷ Monreal Ávila, Ricardo. *Desafíos. El Senado en la Cuarta Transformación*, México: agosto de 2018.

⁸ *Informe de Actividades de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*, México: junio de 2018.

de Electores, 2) Realizar algún acto que provoque temor o intimidación en el electorado y 3) Apoderarse, destruir, alterar, poseer, vender o suministrar de manera ilegal, documentos públicos electorales; y de enero a junio del presente año, la FEPADE abrió 726 carpetas de investigación, y los agentes del Ministerio Público de la Federación determinaron un total de 2,851 expedientes.

Algunos casos relevantes involucran a servidores públicos⁹:

- Se determinó el ejercicio de la acción penal contra un exgobernador de Aguascalientes, por transportarse el día de la jornada electoral en un autobús con el logotipo de un partido político.
- Se ejerció acción penal contra un exgobernador de Chihuahua, por la utilización ilícita de recursos públicos relacionados con descuentos a servidores públicos, mismos que eran destinados a un partido político.
- Se ejerció acción contra un exgobernador de Veracruz, por obstaculización de actividades del Organismo Público Local Electoral (OPLE), al negar los recursos económicos para su operación.
- Por primera ocasión, se ejerció acción penal contra un ministro de culto religioso de Chiautla, Estado de México, por presionar el sentido del voto en el desarrollo de actos propios de su ministerio.
- Se ejerció acción penal y se obtuvieron ocho órdenes de aprehensión contra ex servidores públicos en el estado de Veracruz, por destinar de manera ilegal servicios que se encontraban bajo su responsabilidad en apoyo a un partido político y por condicionar programas sociales.
- A cuatro de ellos se les dictó auto de formal prisión, entre ellos dos exsecretarios del estado, dos expresidentes municipales y una regidora en funciones.
- Se ejerció acción penal y se obtuvieron cuatro órdenes de aprehensión contra una presidenta municipal en funciones, un ex oficial del Registro Civil, un exregidor y un ex funcionario municipal en el estado de Chiapas, por gestionar y participar en la expedición ilícita de credenciales de elector a diversos ciudadanos guatemaltecos.
- Se ejerció acción penal y se obtuvo auto de formal prisión en contra de la ex Consejera Presidenta y cuatro ex consejeros electorales del Instituto de Elecciones

⁹ Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. *5º Informe de Labores 2016-2017*

y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, por la alteración del listado de electores chiapanecos residentes en el extranjero para la elección de la fórmula de Diputado Migrante, al usurpar la identidad de ciudadanos.

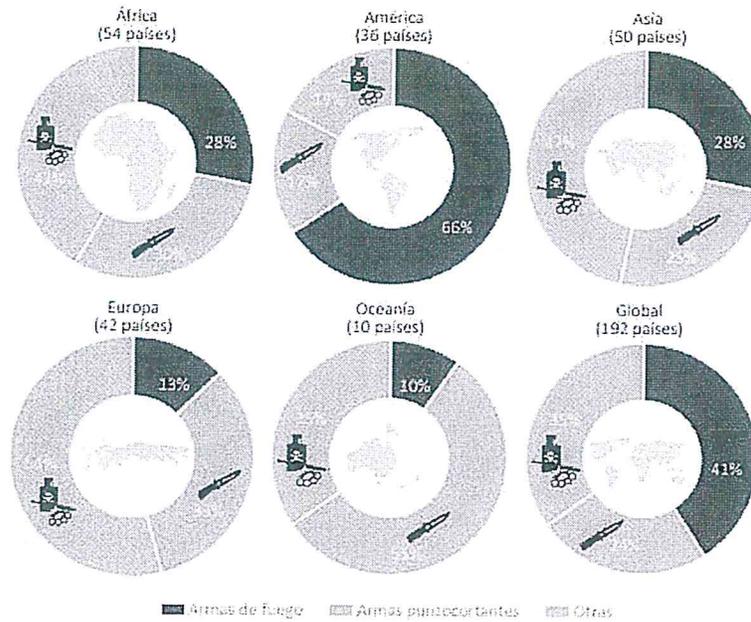
- El 30 de marzo de 2017, la FEPADE realizó una diligencia de cateo, previa autorización del juez de control con jurisdicción en el estado de Coahuila, con apoyo de policías federales ministeriales y peritos de la Agencia de Investigación Criminal, en el municipio de Torreón, estado de Coahuila de Zaragoza, donde se aseguraron diversos artículos que presuntamente serían utilizados para apoyo del entonces candidato a gobernador del PRI.
- Se obtuvo vinculación a proceso contra seis servidores públicos de la delegación Coyoacán, por su probable participación en la alteración al Registro Federal de Electores, toda vez que los imputados proporcionaron ante la autoridad electoral un domicilio que no les correspondía, para obtener una credencial para votar con fotografía.

No es posible seguir permitiendo ilícitos en materia electoral; cada vez los procesos comiciales son más competidos y el Estado mexicano debe garantizar plenamente el desarrollo de éstos en condiciones de auténtica democracia y evitar que se trastoque ilegalmente el voto ciudadano, así como a las instituciones electorales y a las de la administración pública, en beneficio de partidos y candidatos los cuales, aun sin gozar de la mayoría de las preferencias, se valen de prácticas ilegales para conseguir su fin personal.

En cuanto a los delitos que involucran el uso de armas de fuego y explosivos, tenemos que, de acuerdo con el *Estudio Mundial sobre el Homicidio*, de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en América Latina predomina el uso de armas de fuego para cometer homicidios.¹⁰ Refiere tal estudio que “las armas de fuego son las que se usan más, dado su elevado nivel de letalidad, y dan cuenta de cuatro de cada 10 homicidios a nivel global.”

¹⁰ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Estudio mundial sobre el homicidio 2013. Resumen ejecutivo*, Organización de Naciones Unidas. Consultado en: <https://bit.ly/1JWCSKQ> el 23 de septiembre de 2018.

Mecanismo de homicidio, por región (2012 o último año disponible)



Por su parte, el Tratado sobre el Comercio de Armas, ratificado por México el 25 de septiembre de 2013, insta a todos los estados a aplicar medidas nacionales eficaces para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito y el comercio no regulado de armas convencionales, en cumplimiento de sus obligaciones y compromisos internacionales.

En nuestro país, en el transcurso de la última década, las armas de fuego han sido utilizadas en más de la mitad de los homicidios cometidos. Es una realidad que los grupos delictivos emplean este tipo de armas para asolar comunidades y regiones, asesinando, secuestrando o asaltando, sin que las corporaciones policiacas tengan la capacidad para repeler tales agresiones, dada las características superiores del armamento de aquéllos, el cual, se ha constatado, es de alto poder: granadas, fusiles, ametralladoras, entre otros.

La capacidad del Estado mexicano se ha visto significativamente mermada para combatir este tipo de ilícitos, pues si bien los operativos son cada vez más frecuentes, no tienen la eficacia que deberían, lo que ocasiona que las redes de tráfico ilegal de armas operen prácticamente en la impunidad, y se constituyan en peligrosas organizaciones delincuenciales, altamente estructuradas y dotadas de un buen número de armas, como las de las mafias de narcotraficantes.

Así, hemos de señalar, es necesario robustecer los mecanismos de control de armamento, mediante el endurecimiento de las leyes que sancionan los delitos en materia de armas de fuego y explosivos, como la legislación federal que se plantea reformar mediante la presente iniciativa.

Es revelador lo señalado por José de Jesús González Rodríguez:

Las consecuencias en violencia y en costos humanos del contrabando de armamento hacia nuestro país pueden apreciarse de manera cotidiana. Aunque existan discrepancias en las cifras de personas asesinadas o lesionadas por armas de fuego en México, prevalece la percepción de que el ingreso de ese armamento ha sido determinante para explicar tales decesos y para comprender la espiral de violencia en que se ha visto inmerso nuestro país en los últimos años¹¹.

En ese contexto, consideramos que es imprescindible generar propuestas legislativas encaminadas a sancionar severamente las conductas delictivas que hemos reseñado en el presente documento, con la finalidad de ponerlas a la consideración de las comisiones especializadas y de personas expertas en la materia.

No podemos pasar por alto la gran afectación que estos delitos provocan en la sociedad: alteran la paz pública y deterioran gravemente el patrimonio de la población. A pesar de que no siempre lo más deseable es el impulso de la medida de prisión, las circunstancias de emergencia nacional nos llevan a plantearlo en el

¹¹ González Rodríguez, José de Jesús. *Tráfico de armas. Entorno, propuestas legislativas y opinión pública*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, Documento de Trabajo núm. 183, diciembre de 2014. Consultado en: <https://bit.ly/2O6zm9T> el 23 de septiembre de 2018.

terreno legislativo, independientemente del apoyo decidido que se debe dar a las políticas públicas de prevención y combate del delito.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a esta Soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de:

DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN LOS PÁRRAFOS SÉPTIMO, OCTAVO Y NOVENO, RECORRIENDO EN SU ORDEN LOS SUBSIGUIENTES; ASÍ COMO LA FRACCIÓN XII DEL ACTUAL PÁRRAFO SÉPTIMO, AL ARTÍCULO 167 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES; SE ADICIONA UN ARTÍCULO 92 A LA LEY FEDERAL DE ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSIVOS; SE REFORMA EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 4, DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS COMETIDOS EN MATERIA DE HIDROCARBUROS; Y SE REFORMA EL PÁRRAFO PRIMERO DEL ARTÍCULO 4 DE LA LEY GENERAL EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES.

Artículo Primero. Se adicionan los párrafos séptimo, octavo y noveno, recorriendo en su orden los subsiguientes; así como la fracción XII del actual párrafo séptimo; al artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, para quedar como sigue:

Artículo 167...

...

...

...

...

...

La Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Hidrocarburos, establecerá los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa, diversos a los que se refiere el párrafo anterior.

La Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos establecerá los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

La Ley General en Materia de Delitos Electorales establecerá los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

...

I a XI...

XII. Hechos de corrupción, previstos en los artículos 214, fracciones III a VI; 215, fracciones VI a IX, XIV, XV y XVI; 217, 219, 220, en relación con el último párrafo; 221, 222, en relación con el párrafo décimo primero; 223, en relación con los párrafos séptimo y octavo y 224 en relación con el párrafo séptimo.

...

Artículo Segundo. Se reforma el párrafo segundo del artículo 4 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en materia de Hidrocarburos, para quedar como sigue:

Artículo 4.-...

Durante el procedimiento penal el Ministerio Público de la Federación solicitará la prisión preventiva como medida cautelar, sin perjuicio de solicitarla conjuntamente con alguna otra. **Además de los previstos en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, los delitos señalados en los artículos 10, incisos a) y b); 11 y 12 de esta Ley, ameritarán prisión preventiva oficiosa.**

Artículo Tercero. Se reforma el párrafo primero del artículo 4 de la Ley General en materia de Delitos Electorales, para quedar como sigue:

Artículo 4. El Ministerio Público, en todos los casos, procederá de oficio con el inicio de las investigaciones por los delitos previstos en esta Ley. **Los delitos señalados en los artículos 11, fracciones II y III; 14 y 15 de esta Ley, ameritarán prisión preventiva oficiosa.**

Artículo Cuarto. Se adiciona un artículo 92 a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, para quedar como sigue:

Artículo 92.- Los delitos señalados en los artículos 83, fracción III; 83 Bis fracción II, 84 y 86 fracción II, párrafos segundo y tercero, de esta Ley, ameritarán prisión preventiva oficiosa.

TRANSITORIOS

Único: El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Salón de Sesiones de la Cámara de Senadores, a 27 de septiembre de 2018



Sen. Cruz Pérez Cuellar

Sen. Julio Ramón Menchaca Salazar



Blanca Piña