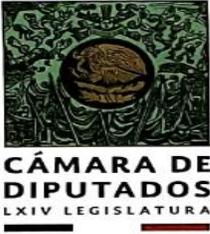


INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 167 DEL CODIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES

La que suscribe **diputada Raquel Bonilla Herrera**, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, de la LXIV Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción I del numeral 1 del artículo 6 y los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, los artículos 55, 56 y 94 del Reglamento del Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente ***Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales***, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

Con la reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública de 2008, tuvo como objetivo sentar las bases para una reforma integral del sistema de procuración e impartición de justicia penal basado en un sistema adversarial acusatorio en lugar de uno inquisitorio, con ello, se modificó el modelo para impartir la justicia en el país. Con esta reforma se explicitaron los principios generales, se enumeran los derechos de las personas vinculadas a un proceso penal y los derechos de las víctimas u ofendidos por la comisión de un delito.

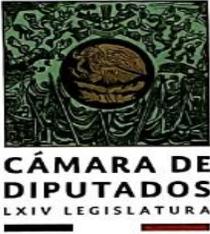


Aunado a ello, se puntualizó que la prisión preventiva, se aplicará cuando otras medidas cautelares no fueran suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, o cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso.

Con esta disposición, la actual regla de carácter general, que debe regir en el sistema penal mexicano, es que una persona permanece libre durante el proceso hasta en tanto no se emita una sentencia condenatoria en su contra, y la excepción a aplicarse es que cuando concurren causas muy graves a juicio del juez competente entonces debe ser aplicada la prisión preventiva.¹

Actualmente, el artículo 19, párrafo segundo de la constitución señala que, “El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa

¹ Luigi Ferrajoli, señala que después de haber estimado necesaria la prisión provisional, contra el peligro de fuga o de obstaculización de las pruebas, llegó a considerarla una pena que por necesidad debe, a diferencia de las demás, preceder a la declaración del delito. Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón teoría del garantismo penal*, Trotta, España, 2004, p. 552



habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud.”²

Es preciso mencionar que este segundo párrafo del artículo 19 de la Carta Magna, fue reformado recientemente por el Congreso de la Unión, y el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el pasado 12 de abril de 2019,³ en donde se amplió el catálogo de delitos por los cuales el juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente. Acorde con el mandato constitucional, el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, es la disposición por la cual el juez ordenará la prisión preventiva oficiosa en los casos señalados en el segundo párrafo del precepto 19 de la Carta Magna, ante esta situación es imperante atender la disposición constitucional y homologar esta disposición a lo que señala la Ley fundamental.

² Cámara de Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_120419.pdf

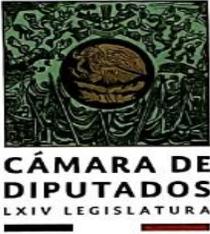
³ Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se declara reformado el Artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión preventiva oficiosa, publicado el 12 de abril de 2019, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=5557700&fecha=12/04/2019&cod_diario=281729



En algunas de las tesis de jurisprudencia emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha establecido que “la prisión preventiva constituye una excepción justificable a las garantías de libertad y de audiencia previa, así como al principio de presunción de inocencia, previsto en el mismo artículo 14 constitucional, porque tiende a preservar el adecuado desarrollo del proceso y a garantizar la ejecución de la pena, así como también a evitar un grave e irreparable daño al ofendido y a la sociedad”.⁴

Con la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales, se convirtió en el ordenamiento legal de carácter adjetivo, encargado de regular el proceso penal acusatorio y oral para los delitos del fuero federal y del fuero común

⁴ PRISIÓN PREVENTIVA. ES UNA EXCEPCIÓN A LAS GARANTÍAS DE LIBERTAD Y DE AUDIENCIA PREVIA, ESTABLECIDA CONSTITUCIONALMENTE. Si bien es cierto que el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe la privación de la libertad de una persona sin previo juicio, también lo es que el artículo 18 de la misma Ley Suprema autoriza la prisión preventiva de quienes se encuentren procesados por delitos que merezcan pena privativa de libertad; por tanto, dado que ambos preceptos son de igual jerarquía y que conforme al artículo 1o. de la propia Carta Magna las garantías que ella otorga no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que la misma establece, la regla de que nadie puede ser privado de su libertad sino mediante juicio, se encuentra restringida en el caso de los procesados por delitos sancionados con pena privativa de libertad. Así, la prisión preventiva constituye una excepción justificable a las garantías de libertad y de audiencia previa, así como al principio de presunción de inocencia, previsto en el mismo artículo 14 constitucional, porque tiende a preservar el adecuado desarrollo del proceso y a garantizar la ejecución de la pena, así como también a evitar un grave e irreparable daño al ofendido y a la sociedad. Amparo en revisión 1028/96. Carlos Mendoza Santos. 13 de enero de 1998. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Manuel Rojas Fonseca. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiséis de febrero en curso, aprobó, con el número XVIII/1998, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiséis de febrero de mil novecientos noventa y ocho. Suprema Corte de Justicia de la Nación, PRISIÓN PREVENTIVA. ES UNA EXCEPCIÓN A LAS GARANTÍAS DE LIBERTAD Y DE AUDIENCIA PREVIA, ESTABLECIDA CONSTITUCIONALMENTE. P. XVIII/98. Pleno, Novena Época, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, p. 28, disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/196/196720.pdf>



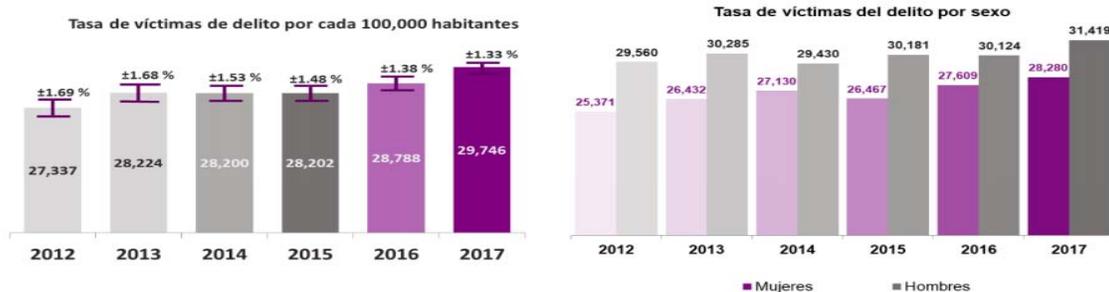
en todo el país. Con ello, se buscó la uniformidad y una mayor coordinación y profesionalización entre las autoridades, en este escenario, el Código Nacional de Procedimientos Penales se convirtió en la herramienta fundamental, en razón de que persigue objetivos claros para lograr que la impartición de justicia sea justa.

El nuevo esquema jurídico tiene como primicia principal, el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños consecuencia del delito se reparen. Dichos principios están sustentados en brindar la mayor certeza jurídica tanto a la víctima como al inculpado.⁵

La razón de la ampliación de las conductas delictivas que merecen prisión preventiva es, debido a que en la actualidad existen una serie de delitos que lastiman y laceran a la sociedad y cuya percepción social es, que en caso de que fueran castigados de forma más severa habría mayor seguridad.

En la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública de 2018 elaborada por el INEGI, precisa que, a nivel nacional, se estiman 25.4 millones de víctimas, lo cual representa una tasa de 29,746 víctimas por cada cien mil habitantes.

⁵ La Privación de la libertad deberá estar regulada por un plazo perentorio e improrrogable, en donde el Ministerio Público ejercerá la acción penal o bien el detenido recuperará su libertad. Zamora-Pierce, Jesús, *Garantías y proceso penal*, Porrúa, México, 1990, p. 35



¹ La ENVIPE mide delitos que afectan de manera directa a las víctimas o a los hogares, tales como: Robo total de vehículo, Robo parcial de vehículo, Robo en casa habitación, Robo o asalto en calle o transporte público, Robo en forma distinta a las anteriores (como carterismo, allanamientos, abigeato y otros tipos de robo), Fraude, Extorsión, Amenazas verbales, Lesiones y Otros delitos distintos a los anteriores (como secuestros, delitos sexuales y otros delitos)

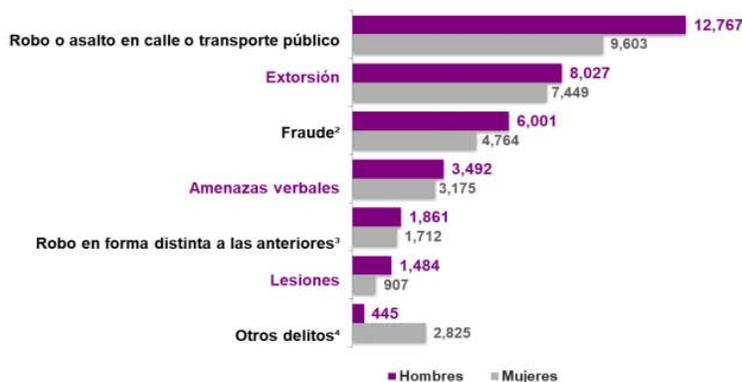
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), 2018, Principales resultados, disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2018/doc/envipe2018_presentacion_nacional.pdf

Por otra parte, la incidencia delictiva en los delitos personales, es decir, aquellos que afectan a la persona de manera directa y no colectiva, como el robo a casa habitación, es mayor en los hombres para todos los tipos de delitos, excepto aquellos agrupados en el rubro de otros delitos, en los que sobresalen los delitos sexuales donde las mujeres se ven más vulneradas por estos tipos de delitos al contar con una tasa de incidencia de 2,733 delitos por cada cien mil mujeres.⁶

⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), 2018, Boletín de Prensa número 425/18, 25 de septiembre de 2018, disponible en http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSegPub/envipe2018_09.pdf



Tasa de delitos por tipo según sexo de la víctima



¹ La ENVIPE 2018 mide los delitos más representativos del fuero común. Delitos como delincuencia organizada, narcotráfico, portación de armas exclusivas del Ejército, tráfico de indocumentados, entre otros, no son susceptibles de captarse en una encuesta de victimización como es la ENVIPE.

² Incluye los delitos de fraude al consumidor y fraude bancario.

³ Se refiere a robos distintos de robo o asalto en la calle o en el transporte, robo total o parcial de vehículo, y robo en su casa habitación.

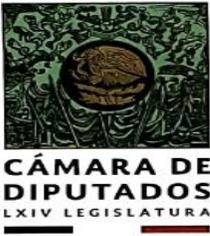
⁴ Incluye delitos como secuestro o secuestro exprés, **delitos sexuales** y otros delitos.

Nota. Al presentar la tasa de delitos según sexo de la víctima, se excluyen los *delitos del hogar*, esto es, el robo total o parcial de vehículo y el robo en la casa habitación ya que, en estos casos, todos los integrantes del hogar son victimizados, sin hacer distinción de sexo o edad.

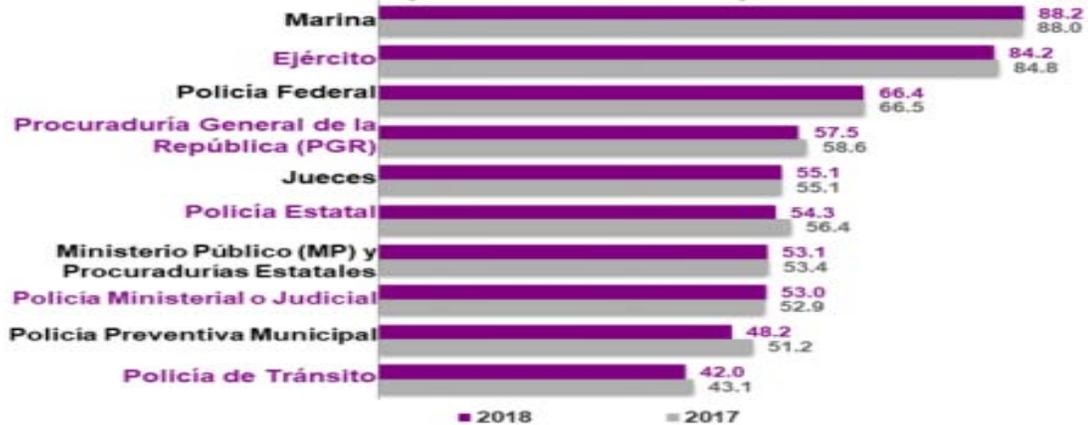
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), 2018, Principales resultados, disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2018/doc/envipe2018_presentacion_nacional.pdf

El documento además señala que el 66.5% que los Ministerios Públicos son corruptos; 67.5% de la población cree que los jueces están vinculados a prácticas de corrupción y sólo el 55.1% de los ciudadanos cree que los Ministerios Públicos son eficaces en su trabajo.⁷

⁷ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), 2018, Boletín de Prensa número 425/18, 25 de septiembre de 2018, disponible en http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSegPub/envipe2018_09.pdf

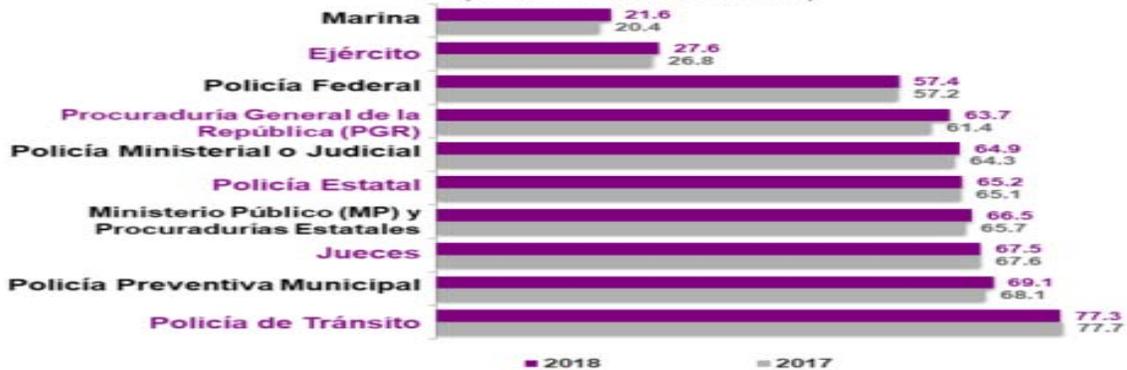


**Nivel de percepción de confianza de la sociedad
en autoridades**
(Marzo-Abril de cada año)

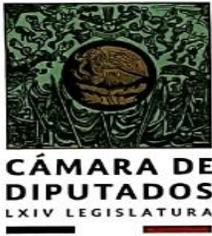


Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), 2018, Principales resultados, disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2018/doc/envipe2018_presentacion_nacional.pdf

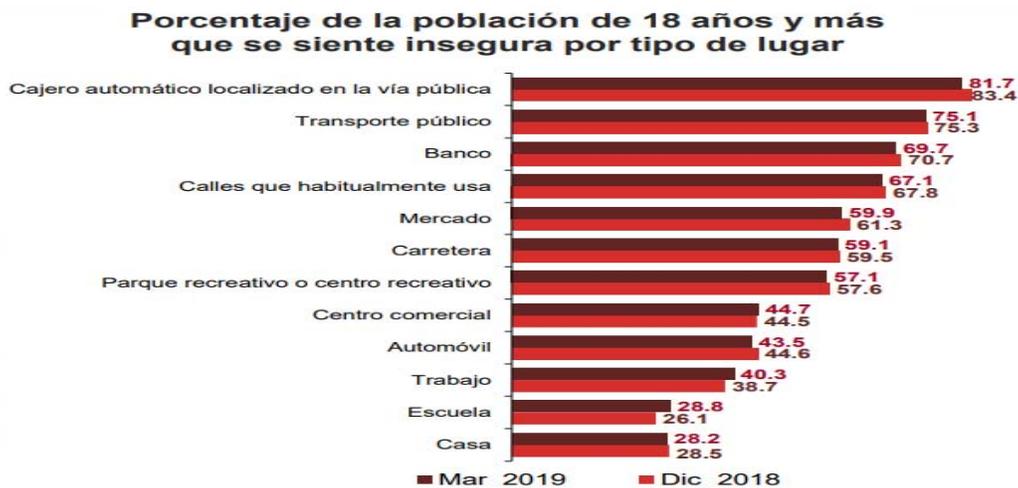
**Nivel de percepción sobre la corrupción
en las autoridades**
(Marzo-Abril de cada año)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), 2018, Principales resultados, disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2018/doc/envipe2018_presentacion_nacional.pdf

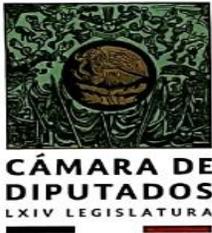


Mientras tanto, en la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, correspondiente al primer trimestre de 2019 (ENSU), se menciona que la percepción de inseguridad en espacios físicos específicos, es 81.7% de la población manifestó sentirse insegura en los cajeros automáticos localizados en la vía pública, 75.1% en el transporte público, 69.7% en el banco y 67.1% en las calles que habitualmente usa.⁸



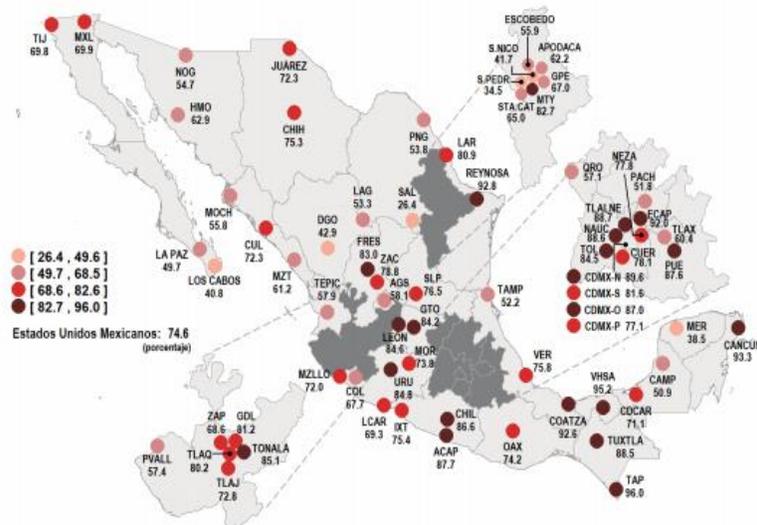
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, Primer Trimestre Enero-Marzo 2019, disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ensu/doc/ensu2019_marzo_presentacion_ejecutiva.pdf

⁸ La sensación de inseguridad por temor al delito y las expectativas que tiene la población sobre la seguridad pública se generan por la influencia de diversos factores, como la atestiguación de conductas delictivas o antisociales que ocurren en el entorno donde se desenvuelve la población. Así mismo, el temor al delito puede hacer cambiar las rutinas o hábitos de la población, así como la percepción que se tiene sobre el desempeño de la policía. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, Primer Trimestre Enero-Marzo 2019, disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ensu/doc/ensu2019_marzo_presentacion_ejecutiva.pdf



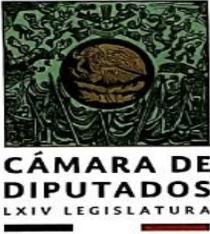
La sociedad mexicana, está demandado que las autoridades judiciales apliquen la medida cautelar denominada prisión preventiva oficiosa, en aquellos delitos que anteriormente a la reforma constitucional no se encontraban contemplados, los cuales ocasionaban al interior de la población la percepción de que nuestro sistema penal esta inmersos en la opacidad, corrupción e impunidad.

Porcentaje de la población de 18 años y más que durante marzo de 2019 se sintió *insegura* en su ciudad.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, Primer Trimestre Enero-Marzo 2019, disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ensu/doc/ensu2019_marzo_presentacion_ejecutiva.pdf

Ante la estrategia del actual gobierno federal de combatir a la delincuencia, el Congreso de la Unión, se suma para legislar en cuanto a la diversificado del catálogo de conductas delictivas que ameritan prisión preventiva, ya que tales acciones amenazan no solo la seguridad de los ciudadanos sino también ponen en peligro la seguridad nacional. De igual manera, los delitos cometidos por



servidores públicos, son una burla para la sociedad, por lo que no pueden quedar impunes.

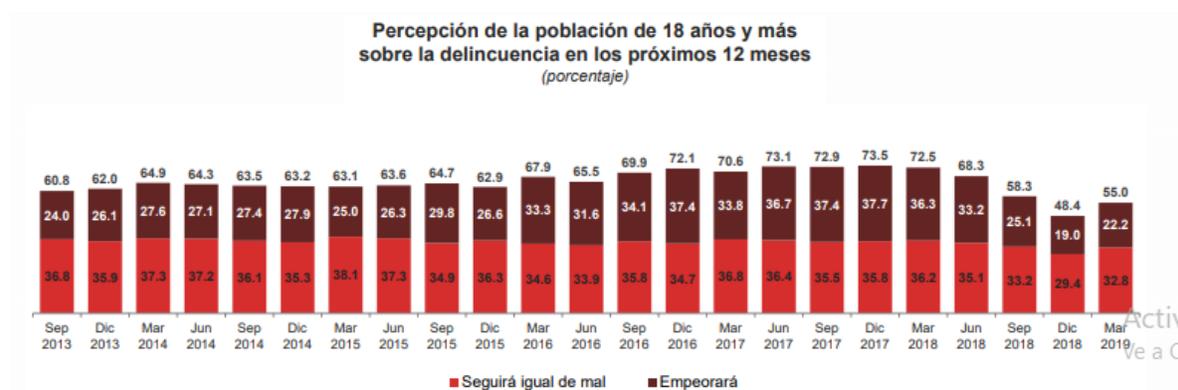
La presente propuesta de reforma tiene como objetivo incorporar el catálogo de delitos que se aprobaron en la reciente reforma al segundo párrafo constitucional por los cuales procede prisión preventiva oficiosa, ya que es necesario el uso de dicha medida cautelar, como una forma de inhibir los delitos de esa naturaleza, y debido a que la comisión de esas conductas, podrían estar relacionadas con otras actividades delictivas.

Aunado a ello, es preciso señalar que con la presentación de la presente Iniciativa y en su momento la aprobación por el Congreso de la Unión, se estará dando cumplimiento a lo establecido en el artículo segundo transitorio, del decreto por el cual se queda reformado el segundo párrafo del artículo 19 constitucional, que señala que, el Congreso de la Unión, tendrá un lapso de 90 días siguientes a la publicación en el Diario Oficial de la Federación, para realizar las adecuaciones para incluir en el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, las hipótesis delictivas a que se hacen referencia en el artículo 19 constitucional.⁹

⁹ Artículo Segundo Transitorio. Para los efectos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 19, materia de este Decreto, el Congreso de la Unión, en un lapso de 90 días siguientes a la publicación en el Diario Oficial de la Federación, deberá realizar las adecuaciones normativas necesarias para incluir en el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, y demás ordenamientos correspondientes las hipótesis delictivas a que se refiere el artículo 19. Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se declara reformado el Artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión preventiva oficiosa, publicado el 12 de abril de 2019, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=5557700&fecha=12/04/2019&cod_diario=281729

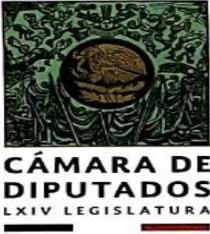


Es evidente que la apreciación de la sociedad hacia la impartición de justicia, es que, con la implementación del nuevo sistema penal, aún se presentan fisuras en lo relativo a su instrumentación, ya que, al no ser castigados o retenidos los presuntos culpables de la comisión de un delito, para la sociedad esto es visto como impunidad y en ocasiones como actos de corrupción, acciones generadas por la falta de funcionalidad de los órganos encargados de investigar el delito.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, Primer Trimestre Enero-Marzo 2019, disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ensu/doc/ensu2019_marzo_presentacion_ejecutiva.pdf

Es el momento oportuno de atender el preocupante incremento de la incidencia delictiva, en donde los presuntos delincuentes vuelven a la calle bajo el amparo de las características del nuevo sistema. Por tal motivo, la presente iniciativa busca resolver y armonizar el contenido del artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales con la constitución. Con ello, se trata de abatir los índices delictivos, recordando que la prisión en ocasiones es visto como una medida de control social, motivo por el cual, a través de este medio se pretende inhibir la comisión de delitos, consiguiendo el orden y la paz pública.

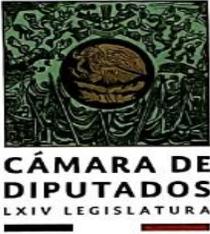


No olvidar que, si la conducta que se le imputa al presunto culpable no es considerada como grave, la consecuencia jurídica, es que se le concede la posibilidad de enfrentar el proceso en libertad, teniendo la posibilidad de sustraerse de la justicia, esta acción es sumamente grave debido a que se pone en riesgo a la sociedad.

Ante este escenario, la propuesta de la presente reforma tiene como objetivo que se combata eficazmente la delincuencia y la inseguridad pública y, consecuentemente, la impunidad y la corrupción. En este contexto, la prisión preventiva, como medida cautelar que consiste en la privación de la libertad del implicado en delito y que se realiza, antes de que se dicte la sentencia que condene o absuelva al reo,¹⁰ para tal efecto el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales establece un listado de delitos que, por ser calificados como graves, implica que el juez pueda de manera oficiosa, determinar una medida de esa naturaleza, este catálogo de delito, por su alto impacto social, requieren que se les aplique la excepción que, es la figura de la prisión preventiva oficiosa.

Es importante remarcar que el Estado debe asumir la obligación de brindar seguridad a toda la población, además de tutelar y preservar los valores fundamentales de la sociedad.

¹⁰ La prisión preventiva inicia sus efectos en el momento de su notificación, pero se retrotrae al día de la detención y termina en la fecha en que la sentencia que se pronuncie causa ejecutoria. Pérez Palma, Rafael, *Fundamentos Constitucionales del procedimiento Penal*, Cárdenas, editor y distribuidor, México, 1974, p. 210.



Por todo lo anterior, presento al pleno de esta Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, el presente proyecto de Decreto, por el que se reforma el artículo 167 Código Nacional de Procedimientos Penales, quedando de la siguiente manera:

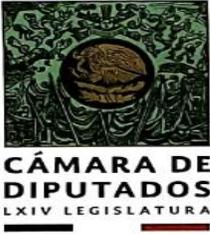
Artículo Único: Se reforman los párrafos tercero y cuarto, y se adicionan los párrafos sexto y séptimo y las fracciones XII a XVI todos en el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 167. Causas de procedencia

...

...

El Juez de control en el ámbito de su competencia, ordenará la prisión preventiva oficiosamente en los casos de **abuso o violencia sexual contra menores**, delincuencia organizada, homicidio doloso, **feminicidio**, violación, secuestro, trata de personas, **robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea**, así como los delitos graves que determine la ley en



contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud.

Las leyes generales de salud, secuestro, trata de personas, **delitos electorales y desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares**, establecerán los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

...

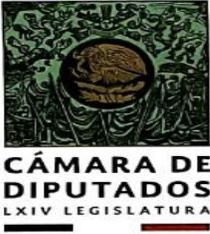
La ley en materia de robo de hidrocarburos petrolíferos o petroquímicos, establecerá los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

La Ley en materia de delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, establecerá los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

Se consideran delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, los previstos en el Código Penal Federal de la manera siguiente:

I. a la XI. ...

XII. Abuso o violencia sexual contra menores, previsto en los artículos 262, 266, y 266 bis.



XIII. Femicidio, previsto en el artículo 325.

XIV. Robo de casa habitación, previsto en los artículos 370, 371, 372, 381, y 381 bis.

XV. Corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, previstos en los artículos 220, y 224.

XVI. Robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, previsto en los artículos 376 ter, 376 quáter, y 381.

...

Transitorio.

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

Atentamente

Dip. Raquel Bonilla Herrera

México, D.F., 8 de mayo de 2019