

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 24 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, A CARGO DE LA DIPUTADA MARTHA CRISTINA JIMÉNEZ MÁRQUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La suscrita, diputada a la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, del Reglamento Interior del Congreso General; y 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1; así como 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta elevada representación popular, una iniciativa con proyecto de decreto para reformar el Código Penal Federal, a fin de reforzar el marco normativo en materia de sanciones tratándose de delitos contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual, conforme se detalla en la siguiente

Exposición de Motivos

En iniciativa que se pone a consideración de esta soberanía, se plantea el fortalecer el régimen legal en la comisión de delitos contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual ya sea de menores de edad, incapaces y mayores de edad; en este sentido, además de las sanciones convencionales (prisión, multa, etcétera), es necesario reforzar el catálogo de penas y medidas de seguridad aplicables, previstas en el Código Penal Federal, a efecto de generar un registro de las personas que han sido sujetas a la publicación especial de sentencia o a la prohibición de ir a lugar determinado, ello en última instancia en beneficio de la sociedad.

Lo que origina la medida anterior es la gravedad del delito, por una parte; y por otra, la incidencia cada vez mayor de este tipo de ilícitos en países de América Latina, entre los que México se encuentra incluido. Dentro de los datos y cifras que sirven de sustento a dicha iniciativa destacan: El incremento de la pornografía infantil; fenómeno del que la propia ONU ha alertado;¹ la explotación infantil se ha detonado en las ciudades fronterizas y el Área Metropolitana de la Ciudad de México;² México forma parte de la lista de países más atractivos para el comercio sexual infantil.³

Por otro lado, la alta incidencia delictiva a nivel nacional en dónde los delitos sexuales de enero de 1997 a febrero de 2016, dan la cantidad oprobiosa de 29,245,685 (Veintinueve millones doscientos cuarenta y cinco mil seiscientos ochenta y cinco) delitos cometidos, en 2015 se cometieron 1,480,192 (un millón cuatrocientos ochenta mil ciento noventa y dos) delitos y a febrero de 2016 la cifra da 233,920 (doscientos treinta y tres mil novecientos veinte) delitos cometidos y para el mismo periodo en comparación con el año pasado, se ha dado un incremento del 2.05%, lo que representan 4,698 (cuatro mil seiscientos noventa y ocho) delitos más en los primeros dos meses del año, todo esto según datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.⁴

Cabe señalar que no es posible integrar datos a nivel federal ya que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública no cuenta con dicha información, toda vez que su clasificador únicamente señala de manera genérica los delitos cometidos contra la integridad corporal de las personas, pero no especifica el tipo de delito.

Ahora bien, atentos a dicha circunstancia y a la multitud de factores que en ella inciden, es que se presentó la citada iniciativa, que ahora se complementa con la actual por estimarse que su objeto y contenido, coincidente en lo medular, requiere la el Código Penal Federal. En efecto, como un imperativo que deriva de la gravedad de esta serie de delitos y como una medida de carácter preventivo, se propone la creación de un Registro de las personas a las que se les ha impuesto la medida de seguridad consistente en la prohibición de ir a lugar determinado y la de publicación especial de sentencia, tratándose de cualquiera de los delitos señalados en el Título Decimoquinto Delitos contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual del Código Penal Federal.

Lo anterior con dos objetivos primordiales, que por un lado se le de publicidad a la medida de seguridad, a efecto de denunciar su posible incumplimiento y por otro lado, el proteger la integridad física y psicosexual de las personas ante una eventual reincidencia por parte del sentenciado; esto es, se establece un mecanismo que garantiza

por parte del Estado el derecho a saber quién ha obtenido sentencia firme por la comisión de los delitos a que se refiere el Título Decimoquinto del Código Penal Federal, lo que indudablemente, posibilitará la protección de millones de mexicanos que potencialmente son víctimas de este tipo de delitos contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual.

Al respecto es posible formular las siguientes consideraciones: Naturaleza de la medida, su presunta inconstitucionalidad, el derecho comparado y la propuesta de reforma.

1. Naturaleza de la medida. En principio, debe tenerse presente que: “Es mejor evitar los delitos que castigarlos”.⁵ Aunque no existe consenso a la hora de definir las llamadas “medidas de seguridad” y ni siquiera existe acuerdo de qué es una medida de seguridad y cuáles son los perfiles que la distinguen de una pena;⁶ Lo cierto es que existen algunas notas esenciales en las distintas definiciones. Antonio Beristáin las define como los “medios asistenciales, consecuentes a un hecho típicamente antijurídico, aplicados por los órganos jurisdiccionales a tenor de la ley, a las personas peligrosas para lograr la prevención especial”;⁷ también podrán ser “la consecuencia jurídica de la peligrosidad antedelictual o postdelictual,⁸ a diferencia de la pena, que es la consecuencia jurídica del delito”, según la opinión de Carlos García Valdés.⁹ Raúl Carrancá y Trujillo coincide con este criterio: “Las penas se fundan en la culpabilidad, las medidas de seguridad en la peligrosidad”.¹⁰ Villalobos dice que son aquellas que “sin valerse de la intimidación y por tanto sin tener carácter definitivo, buscan el mismo fin de prevenir futuros atentados de parte de un sujeto que se ha manifestado propenso a incurrir en ellos”.¹¹ Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, las definen como “las prevenciones legales encaminadas a impedir la comisión de nuevos delitos”.¹² A su vez, Cuello Calón las define como: “Las medidas de seguridad son especiales medios preventivos, privativos o limitativos de bienes jurídicos, impuestos por los órganos estatales competentes a determinados delincuentes”.¹³ Para los efectos de la iniciativa que nos ocupa, Las medidas de seguridad serán “los instrumentos por medio de los cuales el Estado en forma individualizada y singular, sanciona a los sujetos activos de un delito con el fin de evitar la comisión de nuevos delitos, sin que dicha sanción tenga carácter aflictivo o retributivo”.¹⁴

2. Pretendida inconstitucionalidad. No es posible eludir hacer referencia a la inconstitucionalidad de las medidas de seguridad, en general; y de la propuesta, en particular. Algunos autores la han alegado, dado que no se hace mención expresa, en nuestro texto constitucional, a las medidas de seguridad: “Ante la grave omisión subsistente respecto a las medidas de seguridad en el precepto penal federal, quiero exponer que las mismas arrastran un vicio de origen; que es su inconstitucionalidad, puesto que nuestra Carta Magna que data de 1917, es decir catorce años antes del Código Penal referido (el de 1931), dentro de sus artículo relacionados al ámbito penal se refiere a las penas pero nunca a las medidas de seguridad”.¹⁵ Esta es una discusión que carece de un fundamento sólido; en principio, la pena, con independencia de cualquier carácter que pretenda atribuírsele (de castigo, de enmienda, de retribución, etc.), posee, entre otras características, la de ser aplicable post delictum,¹⁶ siendo -según se mire- un elemento o una consecuencia de él pero siempre, entendida en torno del mismo como algo inherente.

Así pues, aplicar una pena que no esté comprendida dentro del catálogo de las mismas a una conducta delictuosa, repugna a nuestro régimen constitucional: La medida de seguridad no es una pena propiamente dicha, es precisamente una medida que se adopta para impedir la realización de una conducta ilícita, de ahí incluso, su indeterminación y también su levantamiento si desaparecen las razones que la justificaron. Además, la medida de seguridad no sólo tiene por qué analizarse desde la óptica de una limitación o perjuicio a la esfera jurídica del particular, sino también como un medio que impide una afectación mayor a la que correspondería en un determinado caso; una interpretación similar adopta nuestro máximo Tribunal al expresar que “la facultad a que se refiere el artículo 55 del Código Penal Federal consistente en que el juez de oficio o a petición de parte prescinda de la imposición de una pena privativa o restrictiva de la libertad y la substituya por una medida de seguridad, debe considerarse como de ejercicio obligatorio y no potestativo cuando por la gravedad de la enfermedad que sufre el procesado pudiera ocasionar un perjuicio a la salud e intereses de terceros y de la

sociedad misma”.¹⁷ Además, en la especie, tratándose de la protección de los menores, desde el texto constitucional existe un régimen especial. A este respecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece diversas garantías de orden personal y social a favor de los éstos en su artículo 4º, que en lo de interés dispone: “En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez”; por su parte, la Convención sobre los Derechos del Niño, la cual fue suscrita y ratificada por el Estado mexicano (por lo que en términos del artículo 133 constitucional forma parte de nuestro sistema jurídico como una norma de derecho positivo vigente), establece que las autoridades administrativas, los tribunales o los órganos legislativos en todas las medidas que tomen concernientes a los niños, se atenderá primordialmente el interés superior del niño (artículo 3o.); asimismo, dicha convención estipula que tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres (artículo 7o.); que los Estados partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley, sin injerencias ilícitas; finalmente, agrega que cuando un niño sea privado ilegalmente de alguno de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados partes deberán prestar la asistencia y protección debidas con miras a reestablecer rápidamente su identidad (artículo 8o.). Todo lo anterior permite concluir que no únicamente en nuestra Ley Fundamental, sino que en diversas normas internacionales y otras de derecho interno que la desarrollan, se consagra el principio del “interés superior de la niñez”. Sin que pueda soslayarse, por otro lado, que el propio ordenamiento prevé una figura que, al igual que la medida propuesta, también podría considerarse constitucionalmente discutible, como es la publicación especial de sentencia; consiste en la inserción total o parcial de ella, en uno o dos periódicos que circulen en la localidad.

3. Derecho comparado. En otro orden de ideas, el Registro de ofensores sexuales es un sistema que distintos países han creado para que la autoridad esté en posibilidades de dar seguimiento a las personas que mediante Sentencia firme fueron señalados como ofensores sexuales. En estos países, por ejemplo los Estados Unidos de Norteamérica, los datos del registro están al alcance de la población; principalmente a través de medios electrónicos. Algunos de los países donde se ha implementado un registro de este tipo son Canadá, donde existe el Registro Nacional de Delincuentes Sexuales (National Sex Offender Registry; Estados Unidos de Norteamérica, donde existe desde 1994 la Wetterling Act y desde 2007 la Adam Walsh Child Protection and Safety Act; Inglaterra, donde está en vigor el Registro de Delincuentes Violentos y Sexuales (Violent and Sex Offender Register). Ya en América Latina, en Puerto Rico, existe el Registro de Personas Convictas por Delitos Sexuales y Abuso Contra Menores, mediante Ley Núm. 266 del 9 de septiembre de 2004. Y en Europa, países como España se han planteado con toda seriedad este asunto: “Desde hace ya unos años, el gobierno español viene planteando la creación de registros de delincuentes sexuales como forma de prevención de nuevos casos”.¹⁸

Por lo anteriormente expuesto y con los fundamentos jurídicos expresados en el proemio de este documento, me permito someter a la consideración de esta elevada Representación, la siguiente iniciativa, al tenor del siguiente

Decreto

Artículo Primero. Se adiciona el inciso 20 al artículo 24 del Código Penal Federal para quedar en los siguientes términos:

Artículo 24 .- Las penas y medidas de seguridad son:

1 a 19...

20.- Inscripción en el Registro de personas con Sentencia Firme a las que se les ha impuesto la medida de seguridad consistente en la prohibición de ir a lugar determinado y la de publicación especial de sentencia, tratándose de cualquiera de los delitos señalados en el Título Decimoquinto Delitos contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual del Código Penal Federal.

ARTICULOS TRANSITORIOS:

ARTÍCULO PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en Diario Oficial de la Federación.

ARTÍCULO SEGUNDO.- El Registro a que se refiere el numeral 20 del artículo 24 del Código Penal Federal, estará a cargo del Centro Nacional de Información, dependiente del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual deberá ser creado en un plazo no mayor noventa días naturales a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

ARTÍCULO TERCERO.- El Ejecutivo Federal contará con un plazo de noventa días naturales a partir de la entrada en vigor del presente Decreto para expedir la reglamentación necesaria para poner en funcionamiento el Registro a que se refiere el numeral 20 del artículo 24 del Código Penal Federal, en el cuál, en todo momento se respetarán los derechos humanos de los sentenciados; se establecerá el marco de coordinación entre las Policías, la Procuraduría o Fiscalía General de la República, la Comisión Nacional de Seguridad y demás Instituciones de Seguridad sin limitación alguna, a efecto de estar en posibilidad de actualizar constantemente la información remitida al respecto.

ARTÍCULO CUARTO.- El Poder Judicial de la Federación, una vez que sea emitida Sentencia firme, dónde se haya impuesto alguna de las dos medidas de seguridad a que se refiere el numeral 20 del artículo 24 del Código Penal Federal, remitirá una cédula informativa de la Sentencia al Centro Nacional de Información, dependiente del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

ARTÍCULO QUINTO.- El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, podrá, celebrar convenios de colaboración a efecto de generar un Registro Nacional de Información sólo si la legislación local permite dicho registro.

Notas

1 Nota del periódico *El Universal* del día 05 de Octubre de 2010.

2 Nota de la redacción, publicada el 5 de agosto de 2012 por el periódico *Excélsior*, bajo el título: “Desmantelan red internacional de pederastia que operaba en México”.

3 Nota suscrita por Silvia Otero, publicada el 29 de marzo de 2012 por el periódico *El Universal*, bajo el título: “México, ‘paraíso’ para pederastas y turistas sexuales: EU”.

4 Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Incidencia Delictiva del Fuero Común. Presuntos delitos del fuero común registrados en las averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas, y que son reportados mensualmente por las Procuradurías Generales de Justicia y Fiscalías Generales de las entidades federativas, desde el año 1997. Consultado en <http://busca.datos.gob.mx/#!/conjuntos/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-excel/>

5 Cesare Bonesana (Marqués de Beccaria); Tratado de los Delitos y de las Penas; Título XLI.

6 “Entre los autores reina la confusión sobre lo que es propiamente una pena y una medida de seguridad, a ambas se les denomina generalmente bajo el término sanciones. Miguel Acosta Romero y Eduardo López Betancourt, “Delitos especiales”. 1990. Pág. 17.

7 Ramírez Delgado, Juan Manuel. *Penología. Porrúa*. México. 1995. Pág. 146.

8 Para que se comprenda mejor esta noción, tomemos el caso de Alemania; allá, teniendo alguien inclinación a tomar con exceso bebidas alcohólicas o cualquier otro medio embriagante, y sea condenado por un hecho antijurídico cometido en embriaguez o atribuible a su inclinación, o no siendo en razón del condenado, porque prueba o no es de excluirse su incapacidad de culpabilidad, el tribunal ordenará su internación en un establecimiento de detención, cuando exista el peligro de que como consecuencia de su inclinación cometa considerables hechos antijurídicos”. Tomado de la obra del doctor Raúl Zaffaroni, “Parte General de la Reforma Penal de la República Federal Alemana”; 1975. Pág. 28.

9 “Droga e Institución Penitenciaria”, Depalma. Argentina. 1986. Pág. 1.

10 “Código Penal anotado”, Porrúa. México. Pág. 108.

11 Villalobos, Ignacio. *Derecho penal mexicano*. Porrúa. México. Pág. 534.

12 “Diccionario de Derecho”. México, 1986. Pág. 348.

13 Ramírez Delgado, Juan Manuel. *Op. cit.* . Pág. 147.

14 César Augusto Osorio y Nieto, “Síntesis de Derecho Penal (Parte General)”; 1995. Pág. 96.

15 Ramírez Delgado, Juan Manuel *Op. cit.* . Pág. 167

16 “Por ello las penas sólo corresponden aplicarlas post delictum y por determinación de los tribunales penales”. Carrancá y Trujillo, Raúl. Código Penal anotado. Porrúa. México. Pág. 108.

17 Octava Época; instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: XIV-Septiembre. Tesis: XIX. 2o. 35 P. Pág. 448. Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito. Amparo directo 262/94. Se omite el nombre del quejoso en atención a las disposiciones administrativas dictadas por el Sector Salud. 14 de julio de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Guadalupe Méndez Hernández. Secretaria: Susana Moreyra Lovillo.

18 Fernández-Pacheco Estrada, Cristina. “Registros de delincuentes sexuales y prevención del delito. Análisis de la experiencia estadounidense” en revista Estudios Penales y Criminológicos, vol. XXXIV. España. 2014. Pp. 383-422.

Palacio Legislativo de San Lázaro, México, DF, a 28 de abril de 2016.

Diputada Martha Cristina Jiménez Márquez (rúbrica)