

INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 213-BIS DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Las y los suscritos, Abelina López Rodríguez, Ana Lilia Guillén Quiroz Daniel Gutiérrez Gutiérrez, Irineo Molina Espinoza y Juan Eulalio Ríos Fararoni, diputados federales integrantes del Grupo Parlamentario de Morena en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta asamblea la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 213-Bis del Código Penal Federal, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La corrupción se ha convertido en un lastre para México, dados los enormes costos económicos, políticos y sociales que ocasiona este mal que hoy padecemos como un hábito cotidiano; una práctica que pareciera natural en las transacciones de la vida diaria de nuestro país.

Este mal, junto con el elemento de impunidad que lo acompaña, se ha traducido en mayor desigualdad, menor inversión, mayor desconfianza en nuestras instituciones, mayores niveles de violencia y menor desarrollo para un sinnúmero de hogares en todo el territorio nacional.

La corrupción se ha transformado en un problema sistémico no sólo por sus diversas formas de manifestación que encontramos en todas partes, sino porque hoy es una manera común de operar en el ámbito público y privado; es un modo de vida que permea al cuerpo político y al tejido social.

Aunque es difícil cuantificar los costos que la corrupción tiene en nuestro país, existen estimaciones sobre la dimensión del problema. Algunos análisis calculan que el costo anual de la corrupción alcanza hasta 1.6 billones de pesos. El Banco Mundial ha advertido que esta misma cifra equivale al 9% del PIB, mientras que el Fondo Monetario Internacional (FMI) estima que un país corrupto tiene una inversión hasta 5% menor a su potencial.

Según el Índice Global de Impunidad 2015, México se encuentra dentro de los cinco países con niveles más altos de impunidad de un total de 59 países que cuentan con información estadística suficiente para calcular este índice.

La Organización Transparencia Internacional ubica a nuestro país en el lugar 75 en materia de corrupción, sólo superando a países como Nigeria y Etiopía. A nivel regional, según el Índice de Percepción de la Corrupción 2017, México se encuentra en la sexta peor posición, solo por arriba de Paraguay, Guatemala, Nicaragua, Haití y Venezuela.

Lo anterior, tiene asimismo una relación directa con el nivel de impunidad que persiste en nuestro país. Asegurar el cumplimiento de la ley, y la debida aplicación de sanciones por los hechos de corrupción que suceden en México es, sin lugar a dudas, el desafío más importante que existe actualmente en el territorio nacional.

En México 95 por ciento de los delitos de corrupción quedan impunes. Esto hace evidente las grandes fallas que existen en las leyes, las instituciones jurídicas, y la debilidad de un sistema judicial que ha permitido que servidores públicos corruptos y particulares que participan en hechos de corrupción escapen a la acción de la justicia.

A nivel internacional, se han impulsado diversos esfuerzos a favor del trabajo de la prevención y la lucha contra la corrupción. Durante la última década del siglo XX se negociaron bajo los auspicios de diferentes organizaciones internacionales varios instrumentos jurídicos que regulan este grave problema que hoy tanto aqueja a nuestro país.

En el marco de las convenciones auspiciadas por las Naciones Unidas fue aprobada la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, mediante la Resolución 58/4 y presentada ante la Conferencia Política de Alto Nivel, en Mérida, Yucatán, del 9 al 11 de diciembre del 2003. Después de haber sido firmada la Convención por 95 países en Mérida, y con la presentación del instrumento de ratificación número 30, la Convención entro? en vigor el 14 de diciembre del 2005.

Con el firme convencimiento de que la corrupción es una actividad nociva que debe ser penalizada y combatida por sus efectos internos, por su asociación con otros delitos, por sus consecuencias transnacionales, por desintegrar el tejido social y, sobre todo, ante la necesidad de contar con un instrumento jurídico universal, México procedió a la firma de dicho tratado internacional el 9 de diciembre de 2003, y deposito? su instrumento de ratificación el 20 de julio de 2004.

Los objetivos de la citada Convención consisten en la prevención y el combate de las prácticas corruptas, mediante su debida sanción penal, civil o administrativa y con base en una efectiva cooperación y asistencia técnica internacional.

Como medios para el logro de sus objetivos, la Convención establece básicamente cinco tipos de instrumentos: medidas preventivas; tipificación de delitos; jurisdicción y eficiencia procesal; cooperación internacional, y recuperación de activos. Estas medidas se deben realizar y llevar a cabo, fundamentalmente, mediante normas e instrumentos del derecho interno de los Estados parte.

Dentro de las disposiciones de este instrumento internacional, es de destacar lo dispuesto por el artículo 29 que se refiere a la prescripción de la acción penal respecto a los delitos que tipifican las conductas vinculadas con hechos de corrupción.

El mencionado artículo refiere la obligación de cada Estado Parte de establecer, cuando proceda con arreglo a su derecho interno, un plazo de prescripción amplio para iniciar procesos por cualquiera de los delitos tipificados con arreglo a la Convención y establecer un plazo mayor o interrumpir la prescripción cuando el presunto delincuente haya eludido la administración de la justicia.

Asimismo, en la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), se expresa sobre la prescripción que: cualquier ley de prescripción aplicable a los delitos en material de corrupción cometidos por un servidor público deberá permitir un plazo adecuado para la investigación y el enjuiciamiento de ese delito.

Es preciso recordar que la prescripción es una causa de extinción de la responsabilidad penal fundada en la acción del tiempo sobre los acontecimientos humanos. Su fundamento radica en razones de seguridad jurídica.

Se trata de impedir el ejercicio del poder punitivo, una vez que han transcurrido determinados plazos a partir de la comisión del delito, sin que se inicie la persecución penal, una vez iniciado el proceso al entrar en inactividad y del pronunciamiento de la condena, sin haber cumplido la sanción.

En esta materia, existen diversos países que han adoptado medidas con el fin de cumplir el compromiso referente a ampliar los plazos de la prescripción para los delitos de la corrupción. Estados como Ecuador y Bolivia han ido, incluso, más allá contemplando la imprescriptibilidad de los delitos cometidos por servidores públicos.

Bolivia ha previsto en el artículo 112 de su Constitución Política que los delitos cometidos por servidores públicos que atenten contra el patrimonio del Estado y causen grave daño económico, son imprescriptibles y no admiten régimen de inmunidad.

Ecuador, por su parte, ha incorporado a su máxima norma jurídica la imprescriptibilidad para los delitos de peculado, cohecho y enriquecimiento ilícito estableciendo para ello lo siguiente en el artículo 233 de su Constitución:

Artículo 233 .- Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos.

Las servidoras o servidores públicos y los delegados o representantes a los cuerpos colegiados de las instituciones del Estado, estarán sujetos a las sanciones establecidas por delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. La acción para perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles y, en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán incluso en ausencia de las personas acusadas. Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aun cuando no tengan las calidades antes señaladas.

Frente a estos esfuerzos, es preciso reconocer que el ámbito de la persecución penal para este fenómeno no ha sido desarrollado intensamente en nuestro país, ya que no se le ha otorgado suficiente relevancia. El hecho de que, no obstante habernos comprometido internacionalmente en el combate a la corrupción, sin haber atendido los términos de prescripción que hoy favorecen la impunidad de quienes cometen estos delitos, no ha permitido garantizar que quienes incurrir en dichos ilícitos tengan una responsabilidad penal como consecuencia de su actuar.

En esa virtud resulta indispensable que el Estado mexicano implemente acciones eficaces para erradicar este problema que ha traído consigo grandes pérdidas económicas, falta de competitividad, entre otras consecuencias negativas al bienestar de tantas generaciones de mexicanos.

Sin duda, es nuestro deber atender con urgencia, este mal que, desafortunadamente, ha dejado de ser ajeno a todos los estados y rincones que conforman nuestro país.

Dado el flagelo que implican los actos de corrupción; en virtud del agravio que suponen estas conductas y el interés de toda la ciudadanía en que exista una investigación y una sanción efectiva, es necesario advertir que no debe existir barrera temporal alguna para llevar a cabo la persecución penal de los actos de corrupción cometidos por los servidores públicos.

La realización de determinadas acciones u omisiones y consentimientos que trasgreden los deberes de la función o servicio público, se contraponen a los deberes de vigilancia, protección y seguridad, que le han sido encomendados en el desempeño en sus funciones a los servidores públicos. Por ello, resulta fundamental prevenir la minimización de la conducta o la importancia de determinar la debida reparación del daño que corresponda ante determinadas conductas, en donde la sociedad se puede ver tanto directa como indirectamente dañada, ante la afectación del patrimonio público.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de nuestro país se ha pronunciado sobre la figura de la prescripción de la acción penal y el establecimiento de esta figura en la tesis aislada 2011432, Libro 29, abril de 2016, Tomo II, estableciendo a la letra que:

De la reforma al artículo 1o. constitucional de 10 de junio de 2011, se obtiene que es obligación de todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, observar los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales. (...) Ahora bien, la figura de la prescripción de la acción penal, traducida ésta en la determinación de un plazo establecido en la ley para tener por extinguida la acción punitiva del Estado, no conlleva, por regla general, una transgresión al derecho humano de acceso efectivo a la justicia, pues el establecimiento de los plazos que en su caso imponen los legisladores en las leyes penales secundarias, tiene como fin último que no quede expedita indefinidamente la acción persecutoria del Estado, lo que encuentra su justificación en el derecho a la seguridad y certeza jurídica de que deben gozar todos los gobernados. Lo anterior, sin desconocer que pueden suscitarse casos en los que el establecimiento de la prescripción de la acción penal sí pudiere llegar a ser transgresora del derecho humano de acceso a la justicia, pues en el ámbito internacional existen ilícitos respecto de los cuales se ha declarado su imprescriptibilidad, como es el caso de los “crímenes de guerra” y “crímenes de lesa humanidad”. (...)

Es necesario advertir que muchos servidores públicos que se ven involucrados en actos de corrupción gozan, en determinado momento, de la prescripción que la ley otorga. Para evitarlo, es necesario fortalecer nuestro marco jurídico a fin de no dejar espacio a la impunidad de quienes aprovechan los plazos previstos por la ley para evadir la acción de la justicia.

Es decir, de nada sirve que el Código Penal contemple ya una pena retributiva al daño causado por el servidor público si no es posible garantizar un proceso que permita determinar la responsabilidad del funcionario, así como la restitución de fondo al daño o daños que se generan ante tales conflictos.

El Código Penal Federal contempla actualmente en su Título Décimo, los delitos cometidos por servidores públicos, calificando a éstos como “toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los gobernadores de los estados, a los diputados a las legislaturas locales y a los magistrados de los tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal”.

Este título tipifica conductas como el ejercicio indebido de servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencias, cohecho, peculado y el enriquecimiento ilícito.

El objetivo de la presente iniciativa consiste en prever la imprescriptibilidad de los delitos por hechos de corrupción cometidos por servidores públicos, con el fin de evitar la impunidad en estos casos, ya que no son pocas las causas que se cierran por esta razón.

Con esta adición al Código Penal Federal que se propone en la presente iniciativa, se busca que los servidores públicos que han cometido ilícitos en perjuicio de la sociedad mexicana, no evadan su responsabilidad y se les someta a la justicia por los cargos que se les imputa.

Buena parte de los delitos cometidos por servidores públicos, hacen que los recursos que son propiedad de todos los mexicanos, dejen de usarse para el interés general y se utilicen en beneficio de unos cuantos. La falta de un

proceso y de la correcta aplicación de la ley ha permitido que ese daño causado al patrimonio y al desarrollo de la Nación no pueda ser restituido, en perjuicio de muchas generaciones de mexicanos que han tenido que pagar el precio de la impunidad en nuestro país.

Hoy la corrupción ya no se percibe solo como un problema que afecta el funcionamiento de los sistemas políticos y de la convivencia entre ciudadanos pertenecientes a la misma colectividad social. Ella es más bien reconocida como una de las principales amenazas a la democracia, pues conspira contra su legitimidad, vulnera el Estado de derecho y afecta el uso de recursos públicos orientados al cumplimiento de derechos o a fines de interés colectivo. Por ello, un acto de corrupción constituye una grave muestra de deslealtad frente a las reglas que debieran regir un comportamiento social honesto, pues supone el aprovechamiento inmoral de lo público para un beneficio privado, acción que es aún más nociva cuando la ejecutan personas que detentan cargos públicos.¹

Es por tanto que se considera indispensable contemplar una decidida lucha contra la impunidad por prescripción de los delitos de corrupción, a fin de erradicar este régimen que ha contribuido a que prevalezca la impunidad de quienes cometen graves delitos en contra de las mayorías.

En virtud de lo ya comentado, se propone modificar el Código Penal Federal de la siguiente manera:

Texto vigente

Artículo 213-Bis. Cuando los delitos a que se refieren los artículos 215, 219 y 222 del presente Código, sean cometidos por servidores públicos miembros de alguna corporación policiaca, aduanera o migratoria, las penas previstas serán aumentadas hasta en una mitad.

Texto propuesto

Artículo 213-Bis. La prescripción de la acción penal no aplicara? en los delitos previstos en este título, cuando éstos sean cometidos por un servidor público conforme a lo establecido en el primer párrafo del artículo 212 de este ordenamiento.

Cuando los delitos a que se refieren los artículos 215, 219 y 222 del presente Código, sean cometidos por servidores públicos miembros de alguna corporación policiaca, aduanera o migratoria, las penas previstas serán aumentadas hasta en una mitad.

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el artículo 213-Bis del Código Penal Federal

Único. Se adiciona un párrafo al artículo 213-Bis del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

Artículo 213 Bis. La prescripción de la acción penal no aplicara? en los delitos previstos en este Título, cuando éstos sean cometidos por un servidor público conforme a lo establecido en el primer párrafo del artículo 212 de este ordenamiento.

Cuando los delitos a que se refieren los artículos 215, 219 y 222 del presente Código, sean cometidos por servidores públicos miembros de alguna corporación policiaca, aduanera o migratoria, las penas previstas serán aumentadas hasta en una mitad.

Transitorio

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

Nota

1 N. Hernández; Delitos cometidos por servidores públicos contra la administración publica en México. *Revista Iberoamericana de Ciencias*. México. 2016. p. 2

Fuentes

- Índice Global de impunidad México 2018. Disponible en: https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf consultado el 9 de septiembre de 2018.
- Índice de Percepción de la Corrupción 2017. Disponible en: <https://imco.org.mx/temas/indice-percepcion-la-corrupcion-2017-via-transparencia-internacional/> consultado el 9 de septiembre de 2018.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU). Disponible en: http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/index.php/inter_nacionales/convenciones/convencion-de-las-naciones-unidas-contra-la-corrupcion-onu.html consultado el 9 de septiembre de 2018.
- Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales de la OCDE. Disponible en: <https://embamex.sre.gob.mx/francia/index.php/es/comunicados/588-convencion-para-combatir-el-cohecho-de-servidores-publicos-extranjeros-en-transacciones-comerciales-internacionales-de-la-organizacion-para-la-cooperacion-y-el-desarrollo-economicos-ocde> consultado el 9 de septiembre de 2018.

Dado en el salón de sesiones de la honorable Cámara de Diputados, a los dieciocho días del mes de septiembre de dos mil dieciocho.

Diputados: Abelina López Rodríguez (rúbrica), Daniel Gutiérrez Gutiérrez, Ana Lilia Guillén Quiroz (rúbrica), Irineo Molina Espinoza (rúbrica).