

INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 2º. DE LA LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA, SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Quienes suscriben, integrantes del Grupo Parlamentario de Morena en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someten a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 2 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, para incluir diversos delitos en materia de robo de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos; uso de programas sociales con fines electorales y hechos de corrupción, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El objeto de la presente iniciativa es incluir en el catálogo de delitos que pueden configurar delincuencia organizada y, por tanto, ameritar prisión preventiva oficiosa y perseguirse mediante las reglas especiales de investigación que establece la ley de la materia, a los siguientes ilícitos:

- Los delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos previstos en la ley Federal para prevenir y sancionar los Delitos cometidos en materia de hidrocarburos;
- Los delitos electorales consistentes en el uso ilícito de programas sociales con fines electorales, y
- Los hechos de corrupción, tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones.

El establecimiento del concepto de delincuencia organizada en nuestra Constitución, así como la emisión de una ley específica para regular la materia y la federalización de la competencia jurídica para conocer de los ilícitos así regulados, son actos que han respondido a la necesidad del Estado mexicano de incorporar reglas especiales, más estrictas e invasivas a la esfera jurídica de los gobernados, para la investigación, persecución, procesamiento, sanción y ejecución de penas en el caso de aquellos delitos que generan alto impacto social por su grave lesividad a la integridad y patrimonio de las personas o del Estado y porque las condiciones requeridas para su comisión y los lucrativos productos que generan les convierten en conductas proclives a la asociación delictuosa.

Entre las medidas especiales para hacer frente a ese fenómeno delictivo que están contenidas en la Constitución y en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada destaca la prisión preventiva oficiosa. Si bien, en el contexto democrático en que se desarrolla el esquema procedimental penal acusatorio, es esencial el pleno respeto del principio de presunción de inocencia y, conforme al mismo, es fundamental garantizar al máximo posible la libertad de quienes enfrentan un proceso penal, es también preciso reconocer los casos especiales en que la libertad del procesado puede generar impunidad o repercutir en daños a otros bienes jurídicos tutelados. A ello responden la medida cautelar de prisión preventiva; su excepcionalidad, como regla general, e, incluso, su oficiosa, en casos en que se vuelven necesarias las medidas especiales de investigación y procesamiento, como las circunstancias de emergencia por inseguridad que aquejan a nuestro país.

La prisión preventiva puede encontrar limitaciones frente a la necesidad de resguardo de otros bienes jurídicamente protegidos y por el propio interés público. Tal es el sentido que se asume el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando en éste se dispone que el juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, 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; todos, ilícitos de alto impacto social, por el grado de violencia que entrañan, por el daño que producen y porque son parte, en su mayoría, de las conductas presentes en el fenómeno delincriminal en México.

Mas, la inclusión de ilícitos en la legislación que se ocupa de la delincuencia organizada no sólo les hace objeto de la medida cautelar de prisión preventiva oficiosa. Parte sustancial de su regulación se enfoca en las denominadas medidas especiales de investigación, entre las que destacan:

1. La persecución de conductas fiscales asociadas al ilícito principal en concurrencia con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y las conductas financieras por vía de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional del SAR, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Incluso, puede solicitar a la SHCP la realización auditorías.
2. Puede realizar operaciones encubiertas dirigidas a desentrañar toda la red delictiva, no únicamente los agentes del caso específico que se indaga. La reserva de la identidad de los agentes incluye no sólo el caso de operación encubierta sino, incluso, la ejecución de cateos, de órdenes de aprehensión u otras diligencias.
3. En la persecución de los delitos se autorizan las siguientes técnicas:
 - Recabar información en lugares públicos, mediante la utilización de medios e instrumentos y cualquier herramienta que resulten necesarias para la generación de inteligencia;
 - Utilización de cuentas bancarias, financieras o de naturaleza equivalente;
 - Vigilancia electrónica;
 - Seguimiento de personas;
 - Colaboración de informantes;
 - Usuarios simulados, y
 - El arraigo, en términos de la Constitución y la Ley.

Todo ello, además de que, al ser realizado el ilícito por tres o más personas que se organizan para ello, se comete por ese supuesto un delito específico, el de delincuencia organizada, cuya penalidad va de 8 a 40 años, dependiendo del delito, pudiendo incrementarse hasta en una mitad más si el imputado es servidor público. Igualmente, es importante destacar que los plazos para la prescripción de los delitos que se cometen en delincuencia organizada se duplican.

Visto lo anterior, cabe considerar que el robo de hidrocarburos en todas sus modalidades de participación y la corrupción, en sus vertientes de corrupción política-electoral y corrupción gubernamental, cumplen las condiciones de lesividad y proclividad a la organización que se precisan para ser considerados como delitos susceptibles de delincuencia organizada. Se trata de ilícitos de alto impacto social por el daño que producen a la economía, el desarrollo, la democracia, la estabilidad y la paz en el país; también porque están asociados directamente a la capacidad económica de las organizaciones delictivas, cuyas actividades impactan en forma determinante la vida, la integridad, el patrimonio y la tranquilidad de la ciudadanía, así como a la impunidad de quienes realizan sistemáticamente esas actividades ilícitas.

Como se aprecia se trata de injustos penales que dañan y afectan a los individuos y a la colectividad social, y que de permitirse que la persona señalada como presunto responsable no sea procesada en prisión se da pauta para poner en riesgo a las víctimas, a sus familiares, o bien que se abra una ventana de oportunidad para que el indiciado se escape.

En consecuencia, se valora que tratándose de los delitos electorales consistentes en el uso ilícito de programas sociales con fines electorales; los actos de corrupción por los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, así como los ilícitos penales en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos ameritan tanto la prisión preventiva oficiosa, como las medidas especiales de investigación, procesamiento, sanción y compurgación de penas propios de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

Para precisión de la propuesta, se expone el siguiente cuadro comparativo:



| Texto vigente de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada | Propuesta de la iniciativa |
|---|---|
| <p>Artículo 2o.- Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada:</p> <p>I. a VIII. ...</p> <p>IX. Los previstos en las fracciones I y II del artículo 8; así como las fracciones I, II y III del artículo 9, estas últimas en relación con el inciso d), y el último párrafo de dicho artículo, todas de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos.</p> <p>X.</p> <p>Sin correlativo</p> <p>Sin correlativo</p> <p>Los delitos a que se refieren las fracciones previstas en el presente artículo que sean cometidos por algún miembro de la delincuencia organizada, serán investigados, procesados y sancionados conforme a las disposiciones de esta Ley.</p> | <p>Artículo 2o.- Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada:</p> <p>I. a VIII. ...</p> <p>IX. Los previstos en las fracciones I y II del artículo 8; así como las fracciones I, II y III del artículo 9, estas últimas en relación con el inciso d), y el último párrafo de dicho artículo; 12, 13, 15, 17, fracción III, 18 y 19, todos de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos.</p> <p>X.</p> <p>XI. Los previstos en los artículos 7, fracción VII; 11, fracción II y 20, fracción II de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, relativos al uso ilícito de programas sociales con fines electorales.</p> <p>XII. Los relativos a hechos de corrupción previstos en el Artículo 220 en relación con su último párrafo por el delito de ejercicio abusivo de funciones, así como el delito de enriquecimiento ilícito previsto en el artículo 224, ambos del Código Penal Federal.</p> <p>...</p> |

Es oportuno señalar que los injustos penales que conciernen a esta iniciativa se cometen bajo un modelo de participación delictiva en forma organizada y concertada entre varios sujetos, es decir, no es posible que haya un uso indebido de programas electorales sin la complicidad de partidos políticos, gobiernos e incluso de autoridades electorales que utilizan los apoyos para amenazar a los electores o coaccionar su voto bajo la amenaza de negar el apoyo del programa social; de igual modo, la corrupción rampante no se comete en solitario, sino que hay toda una red de personas involucradas que permiten simular contratos, actos jurídicos o la facilitación de recursos públicos que van a parar a los bolsillos de servidores públicos corruptos y de los

particulares que actúan en complicidad; en el mismo sentido en el caso del robo de hidrocarburos no se trata de delincuentes aislados sino de toda una red de complicidades que facilitan la comisión de tales ilícitos.

En seguimiento, al incorporarse los delitos de referencia como parte del sistema de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada en consecuencia se justificará plenamente el dictado de la prisión preventiva oficiosa tanto en términos del artículo 19 constitucional como en términos del artículo 3 de la citada ley, este último precepto que se transcribe a continuación:

“**Artículo 3o.** Las conductas que pudieran ser constitutivas de delitos del fuero común referidas en las fracciones V, VI y VII, así como las relativas a los delitos contra la salud en su modalidad narcomenudeo competencia de las autoridades locales referidas en la fracción IV, todas del artículo 2o. de la presente ley, atribuibles a personas que forman parte de la delincuencia organizada, serán investigadas, perseguidas y, en su caso, procesadas conforme a las disposiciones de esta ley siempre que el agente del Ministerio Público de la federación ejerza la facultad de atracción o la competencia originaria, respectivamente. En estos casos, las autoridades judiciales federales serán las competentes para conocer tales delitos los cuales serán tipificados y sancionados conforme al ordenamiento penal de la entidad federativa aplicable en los casos de las fracciones V, VI y VII del artículo 2o. de esta ley o bien, conforme a la legislación aplicable en los casos de los delitos contra la salud en su modalidad narcomenudeo referidos en la fracción IV del artículo 2o. de esta ley.

El delito de delincuencia organizada, así como los señalados en los artículos 2o ., 2o. Bis y 2o. Ter de esta ley, ameritarán prisión preventiva oficiosa.” Énfasis añadido.

En consecuencia de lo anterior, los delitos que se enuncian en este proyecto legislativo se insertan y contextualizan completamente en la figura de delincuencia organizada, ya que en la gran mayoría de los casos, los actuaciones ilícitas se cometen en forma permanente o reiterada, bajo la concertación y organización para llevar a cabo conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado la comisión del delito, para mejor referencia sobre la naturaleza del concepto delincuencia organizada, se transcribe la siguiente tesis de jurisprudencia:

Época: Novena Época
Registro: 174276
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XXIV, Septiembre de 2006
Materia(s): Penal
Tesis: II.2o.P. J/22
Página: 1194

Delincuencia organizada, naturaleza del delito de.

Conforme al artículo 2o. de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, la hipótesis delictiva se actualiza cuando: tres o más personas acuerden organizarse o se organicen para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos que en diversas fracciones se precisan de manera limitativa en el propio numeral. De lo anterior se obtiene que, desde el punto de vista de la dogmática jurídica penal, el aludido delito puede clasificarse como de naturaleza plurisubjetiva, puesto que se requiere de un número mínimo de activos, que es de tres personas; de comisión alternativa, pues puede actualizarse mediante la hipótesis conductual de “organizarse, o bien, por el hecho de acordar hacerlo”; ello con la finalidad de realizar conductas que por sí mismas o unidas a otras,

que regula a su vez el fin o resultado de cometer alguno o algunos de los delitos que limitativamente se precisan; por tanto, requiere de un elemento subjetivo específico (distinto del dolo), que se traduce en esa particular finalidad; además, puede clasificarse como de aquellos que la doctrina denomina “de resultado anticipado o cortado” puesto que para su configuración es irrelevante el que se logre o no la consumación, materialización, o simplemente exteriorización de las conductas que pudieran integrar a los diversos delitos que conformaren en abstracto la finalidad perseguida por la organización. Además, es sin duda un delito doloso, en donde el dolo debe abarcar el conocimiento de los aspectos objetivos y la voluntad del autor o aceptar tal integración, esto es, el saber y querer de esa pertenencia al grupo que deliberadamente se organiza o acuerda organizarse.

Por tanto, es tal la afectación a las personas y a la sociedad que no sólo se justifica la imposición de la prisión preventiva oficiosa, sino que además se razona que puede ser plenamente justificado que los presuntos delincuentes se encuentren en prisiones federales o de máxima seguridad, ya que su estancia en prisiones locales les permite seguir delinquirando, veamos el siguiente criterio:

Época: Décima Época
Registro: 2006236
Instancia: Primera Sala
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
Libro 5, Abril de 2014, Tomo I
Materia(s): Constitucional, Penal
Tesis: 1a. CLXVII/2014 (10a.)
Página: 796

Delincuencia organizada. Los procesados o sentenciados por ese delito pueden ser trasladados a un centro de reclusión de máxima seguridad, independientemente de que el fuero en el que se siga el proceso o se dicte la sentencia sea federal o militar.

El artículo 18, párrafo último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que para la reclusión preventiva y ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada se destinarán centros especiales, con el fin de contar con las medidas de seguridad e instalaciones necesarias para la protección integral de los propios procesados o sentenciados y la disminución de riesgos de fuga. En ese sentido, a quienes se instruye proceso penal o han sido sentenciados por el delito de delincuencia organizada cuando se imponga prisión preventiva o vayan a cumplir una pena de prisión, podrán ser trasladados a los llamados centros especiales o de máxima seguridad, sin importar en qué fuero son procesados o hayan sido sentenciados (federal o militar), previa autorización del juez de la causa o de ejecución de sentencia, según corresponda, pues el citado precepto constitucional no hace distinción alguna en ese sentido, por lo que basta que el delito imputado sea el mencionado por la propia Constitución Federal para que, en su caso, pueda autorizarse el traslado.

En reiteración de lo antedicho, el artículo 19, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la prisión preventiva tiene un carácter de excepcional, ya que debe solicitarse 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. Asimismo, precisa que la prisión preventiva procede oficiosamente cuando se trata de delitos muy específicos y de alto impacto, como delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, entre otros. Es por ello, que al considerarse como delincuencia organizada a los delitos electorales consistentes en el uso ilícito de programas sociales con

finances electorales; el enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, así como los delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos habría plena conformidad con el segundo párrafo del Artículo 19 constitucional en cuanto justificar el dictado de la prisión preventiva oficiosa.

No queremos más servidores públicos enriquecidos, ni delincuentes electorales que medran con las necesidades sociales y por supuesto queremos abatir el estado de cosas en materia de robo de hidrocarburos, por lo que parte de la solución que proponemos es que los presuntos responsables enfrenten su proceso penal recluidos sin posibilidad de que se puedan escapar o seguir lucrando al amparo de las organizaciones delictivas que han constituido.

Se debe aclarar que esta propuesta de iniciativas hace un ejercicio de ponderación con el principio de presunción de inocencia previsto en el artículo 20 de la Constitución, que implica que toda persona debe ser tratada como inocente, mientras no se pruebe su culpabilidad en un juicio mediante una sentencia, impidiendo, en la mayor medida posible, la aplicación de medidas que impliquen una equiparación de hecho entre imputado y culpable, es decir, conlleva la prohibición de cualquier tipo de resolución judicial que suponga la anticipación de la pena¹, que para el caso de los delitos que nos ocupan es tal su gravedad, ofensa y afectación, que además de haberse cometido en forma concertada y dolosa es que no es posible conceder en toda su extensión el beneficio de la presunción de inocencia.

Los delitos que se adicionan al catálogo de la delincuencia organizada son de alto impacto y de grave afectación a la vida, dignidad y patrimonio de las personas, además de responder al reclamo de acabar con la corrupción, de ahí que se justifique plenamente que los presuntos infractores afronten su proceso en prisión.

Este proyecto busca que ningún servidor público se enriquezca al amparo del poder, y en el caso de que se inicie un proceso penal, la prisión preventiva evitará que se escape, tal y como ha sucedido con ex gobernadores y secuaces –de ahí el carácter de delincuencia organizada– que ostentan fortunas que agravan a la sociedad. No más impunidad ni dejar que los corruptos se evadan de la acción de la justicia.

Se precisa que en cuanto a los hechos de corrupción por el delito de ejercicio abusivo de funciones sólo será respecto de aquellas conductas graves de servidores públicos, de ahí que sólo aplique respecto del artículo 220 en su último párrafo del Código Penal Federal. La racionalidad es que, si bien vamos por la persecución e investigación de todos los hechos de corrupción, sólo aquellos particularmente graves estarán sometidos al régimen de prisión preventiva oficiosa. Lo que se pretende es acabar con la corrupción a gran escala, donde existe colusión de servidores públicos para delinquir haciendo uso ilícito de sus atribuciones y ámbito de poder público, buscamos mandar un mensaje a las mafias dentro del gobierno que medran al amparo del ejercicio de sus funciones, concediendo beneficios indebidos para sí o para terceros. Muestra de lo anterior, es la asignación caprichosa en contrataciones públicas o actos que simulan legalidad que encubren el otorgamiento de privilegios ilícitos.

En el contexto que estamos viviendo, sin duda que el robo de hidrocarburos afecta gravemente la economía nacional como es el robo de hidrocarburos, se estiman pérdidas multimillonarias, que son recursos que bien podrían destinarse a programas sociales y sin dejar de lado que la perforación de ductos y el robo de pipas, así como la afectación a instalaciones petroleras pone en riesgo la seguridad de las personas (recordemos el incendio en Texmelucan) e influye negativamente en el precio de la gasolina.³

En continuación de la justificación de que los delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos ameriten prisión preventiva, se señala que el orden jurídico vigente sólo contempla ciertas conductas del catálogo de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, al

que se adicionan los supuestos previstos en los numerales 12, 13, 15, 17, fracción III, 18 y 19, y se precisa que se mantienen la distinción respecto de aquellos que sustraen ilícitamente grandes cantidades de hidrocarburos.

También queremos acabar con los delincuentes electorales, particularmente de aquéllos que utilizan los programas sociales con fines electorales. Si los servidores públicos que manejan tales programas y los mal llamados operadores electores saben que pueden enfrentar su proceso penal encerrados en un reclusorio pensarán más de una ocasión si engañan o coaccionan a los electores, particularmente si indebidamente se aprovechan de los recursos públicos destinados a los apoyos sociales para afectar la equidad electoral.

Finalmente, buscamos un México en Paz, queremos que la sociedad recobre la confianza en ella misma y en las instituciones, de ahí que, si bien aumentar el catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa puede verse como una medida restrictiva de derechos, lo consideramos adecuado para afrontar el reto de seguridad pública que tenemos.

Por lo anteriormente expuesto, se somete a consideración del honorable Congreso de la Unión el siguiente proyecto de

Decreto

Único . Se reforma la fracción IX del artículo 2 y se adicionan las fracciones XI y XII al citado artículo, todos de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, para quedar como sigue:

Artículo 2o . Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada:

I. a VIII. ...

IX. Los previstos en las fracciones I y II del artículo 8; así como las fracciones I, II y III del artículo 9, estas últimas en relación con el inciso d), y el último párrafo de dicho artículo; **12, 13, 15, 17, fracción III, 18 y 19 todos** de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos.

X. ...

XI. Los previstos en los artículos 7, fracción VII; 11, fracción II y 20, fracción II de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, relativos al uso ilícito de programas sociales con fines electorales.

XII. Los relativos a hechos de corrupción previstos en el artículo 220 en relación con su último párrafo por el delito de ejercicio abusivo de funciones, así como el delito de enriquecimiento ilícito previsto en el artículo 224, ambos del Código Penal Federal.

...

Transitorio

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

Notas

1 Lo que también guarda correlación con los numerales 7 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos deriva que toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal; y que todo inculcado por un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad.

2 <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/reconoce-pemex-perdidas-de-30-mil-millones-de-pesos-por-huachicol>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de febrero de 2019.

Diputado Pablo Gómez Álvarez (rúbrica)

S I L