



Juan José
Jiménez
Senador

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULO 8, 35 Y 36 DE LA LEY GENERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS EN MATERIA DE SECUESTRO, REGLAMENTARIA DE LA FRACCIÓN XXI DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El suscrito, JUAN JOSÉ JIMÉNEZ YÁÑEZ integrante del Grupo Parlamentario del Partido MORENA, de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción 11, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por los artículos 8, párrafo 1, fracción 1, y 164, párrafo 3, del Reglamento del Senado de la República, someto a consideración de esta Asamblea la presente siguiente INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULO 8, 35 Y 36 DE LA LEY GENERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS EN MATERIA DE SECUESTRO, REGLAMENTARIA DE LA FRACCIÓN XXI DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

De acuerdo con los diferentes reportes sobre delitos de alto impacto del Observatorio Nacional Ciudadano,¹ o de Incidencia Delictiva del Fuero Común del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública,² existe una dinámica nociva del delito que por muchos años resultó en un clima de violencia e inseguridad sin precedentes en nuestro país.

Los llamados delitos de alto impacto que de acuerdo con el Centro de Investigaciones para el Desarrollo A.C. (CIDAC), se tratan de aquellos que por la gravedad de sus efectos y sus altos componentes de violencia son los que más lastiman a las personas y contribuyen a

¹ Observatorio Nacional Ciudadano, Seguridad, Justicia y Legalidad: www.onc.org.mx

² Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública: www.secretariadoejecutivo.gob.mx



formar una percepción de inseguridad y vulnerabilidad de la ciudadanía, exponen un comportamiento creciente, cada vez más dispersos geográficamente, más violentos y reincidentes entre los delincuentes y las propias víctimas.

Entre ellos se encuentran el homicidio, en sus diferentes modalidades incluyendo el feminicidio; la extorsión; la trata de personas; el robo, a casa habitación, a vehículo, a negocio, a transeúnte o con violencia; la violación; el narcomenudeo y el secuestro.

Para cada uno de ellos existen diferentes dispositivos jurídicos que les combaten desde la esfera federal o en el ámbito de atención de las Entidades Federativas, no obstante, los delitos no han dejado de mutar y lo han realizado con mayor celeridad que las propias políticas que lo combaten, incluyendo las respectivas instituciones y/o bases jurídicas que son rebasadas ordinariamente.

En este sentido, es que se presenta la siguiente iniciativa como parte de un paquete legislativo que abordará el necesario fortalecimiento de la norma en el combate de los delitos de alto impacto en nuestro país, en coadyuvancia con las acciones que en la materia ha propuesto el Gobierno de la República.

Respetable Asamblea:

El estado de Querétaro, entidad federativa a la que represento, no ha quedado al margen del pernicioso entorno de inseguridad y violencia que priva en el país.

Otrora ciudad tranquila, hoy experimentamos una situación también inédita, con el deterioro no solo de la percepción de seguridad, sino de los registros de incidencia de casi cualquier delito que se comete en la entidad.

De acuerdo con registros del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública esta situación prevalece.



Durante el 2018 el total de delitos que se registraban mensualmente contra la vida y la integridad corporal (homicidio en todas sus modalidades, lesiones y feminicidio) se incrementaron para el mes de diciembre un 23% respecto de enero ese año.

Del total de delitos contra la libertad personal (secuestro en todas sus modalidades, tráfico de menores, rapto y otros) se incrementaron hasta un 100% en los últimos meses de 2018 respecto del mes de enero.

Del total de delitos contra la libertad y la seguridad sexual (abuso, acoso y hostigamiento sexual, violación simple y equiparada, incesto y otros) se incrementaron hasta en un 68% en los últimos meses de 2018 respecto de enero de ese año.

El total de delitos contra el patrimonio (a casa habitación, a vehículo automotor, autopartes, a transeúnte, a transporte, a institución bancaria, a negocio, entre otros) que se cometieron mensualmente durante el 2018 no mejoró en absoluto, registrando en varios de ellos inclusive un incremento en la violencia con que se cometieron.

Tampoco mejoraron los registros de delitos contra la familia (violencia familiar, de género, incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar, y otros) que para mediados de año tuvieron un pico de incremento de 34%.

El total de delitos contra la sociedad (corrupción de menores, trata de personas, y otros) que se registraban mensualmente, se incrementaron notablemente durante todo el año, siendo el incremento del promedio mensual anual de 53% respecto del mes de enero de ese año.

Finalmente, del total de delitos contra otros bienes jurídicos afectados (narcomenudeo, amenazas, allanamiento de morada, evasión de presos, falsedad, falsificación, contra el medio ambiente, delitos cometidos por servidores públicos, electorales y otros del fuero



común) que se cometían en enero de 2018, se registró un constante incremento hasta octubre de ese año donde se apreció un 26% respecto del mes de enero.³

Situación que nos preocupa y que nos ocupa en el ámbito de las facultades que nos otorga a los senadores de la República la Constitución Federal, en coadyuvancia con el Gobierno Federal y del Gobierno del Estado.

Con ello quiero dejar antecedente de que el esfuerzo que desde el Senado realizaremos para combatir los delitos de alto impacto, siempre tendrán el objetivo de impactar positivamente por supuesto en los indicadores de esta grave problemática en nuestra entidad federativa.

Con fundamento en lo anterior, es que me presento ante esta asamblea con un primer ejercicio para fortalecer el marco jurídico en materia de secuestro, con la intención de continuar inhibiendo la comisión de este delito que pareciera haber repuntado en algunos lugares de nuestro país, al tiempo de otorgar mayores garantías para la reparación del daño a las víctimas.

Nos encontramos decididos en continuar por el camino de la reducción definitiva de este cáncer social.

Senadoras y Senadores:

De acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano: *“Desde el punto de vista penal, por secuestro se entiende el apoderamiento y retención que se hace de una persona con el fin de pedir rescate en dinero o en especie y se le utiliza como sinónimo de plagio.”*⁴

³ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. “Incidencia Delictiva del Fuero Común 2018. Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de Delitos y las Víctimas CNSP/38/15” Fecha de publicación: 20/01/2019.

⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas. “Diccionario Jurídico Mexicano”, UNAM, México, 1993. Pág. 2868.

“Dada la evolución del secuestro a nivel internacional, los especialistas consideran que existen diferentes modalidades que pueden diferenciarse a partir del tipo de víctima, del tipo de sujetos activos, el fin perseguido por este delito y de la duración del mismo entre otros factores.”⁵

Tales como el secuestro extorsivo, el secuestro simple, el secuestro tradicional o profesional, el secuestro exprés, el secuestro improvisado, el narco secuestro, el secuestro de pasajeros y tripulación de una aeronave, y el autosecuestro.⁶

Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce este delito con un tratamiento más severo, al considerarlo como sujeto de prisión preventiva oficiosa en su artículo 19; al establecer el resguardo de la identidad del ofendido en la fracción V) del artículo 20; al determinar la procedencia de la extinción de dominio de los bienes relacionados con el ilícito en la fracción II del artículo 22; y al generar las bases para la expedición de una norma secundaria específica, en el artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforma el párrafo primero de la fracción XXI del artículo 73 de la misma norma fundamental, fundamento que permitió la creación de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro.

Las razones de este entorno legal no son menores, pues no se trata de cualquier tipo de delincuentes los que suelen dedicar a la comisión de este ilícito, siendo sujetos que vienen evolucionando en el ámbito delictivo o bien exconvictos, que han transitado de otros delitos como el robo o la extorsión hacia el secuestro, encontrando en sus conductas mayores rasgos de violencia por antecedentes alrededor de adicciones.

⁵ Observatorio Nacional Ciudadano. *“Análisis integral del secuestro en México. Cómo entender esta problemática.”* 2014.

⁶ Centro de Documentación, Información y Análisis. Cámara de Diputados, LX Legislatura. *“Delito de Secuestro: Estudio Teórico Conceptual, Antecedentes Legislativos...”* 2008.



Por otro lado, el secuestro se trata de un delito de alto impacto donde la víctima y sus familias suelen quedar severa y directamente afectadas material y psicológicamente, con secuelas que llegan a ser de por vida de acuerdo con diferentes estudios en la materia.

Pero las consecuencias no quedan ahí, el secuestro también tiene implicaciones indirectas de tipo psicosociales, políticas y económicas en comunidades enteras.

Respecto de las psicosociales sobresalen el incremento de la percepción de inseguridad y la traumatización de las víctimas directas e indirectas; de las políticas, el debilitamiento de la cultura de la legalidad, así como de las instituciones del Estado; y de las económicas, las reducciones en la demanda de ciertos bienes y servicios, como de la inversión; entre otros.

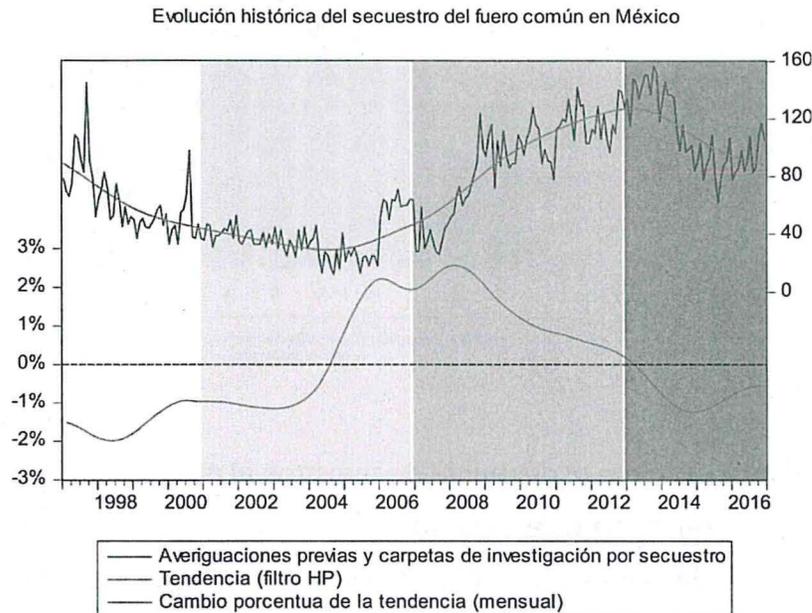
En nuestro país, el secuestro ha experimentado diferentes etapas durante los últimos años, llegando a representar uno de los principales problemas de seguridad, siendo en el 2013 donde se reportó la incidencia más alta de que se tiene registro.

Lo que nos ubicó inclusive como el país con mayor cantidad de secuestros en América Latina de acuerdo con la firma *Control Risks*;⁷ donde si bien existen diferentes explicaciones para este nocivo comportamiento, una de las tesis más aceptadas es que el ilícito se convirtió en una actividad más del crimen organizado, quizás por sus beneficios intrínsecos; por la subutilización del capital humano alrededor de otras actividades ilegales; o como resultante de la estrategia de combate al narcotráfico iniciada en el año 2006 por la administración pública federal.

En todo caso, se dio una especie de ampliación de la *cartera de negocios* de los delincuentes, donde resulto más atractivo dedicarse a esta actividad que a otras (coste de oportunidad).

⁷ *Control Risks*, consultora internacional especializada en análisis de riesgos.

Veamos el siguiente gráfico elaborado por el Observatorio Nacional Ciudadano, donde se puede apreciar lo expreso en los párrafos anteriores:⁸



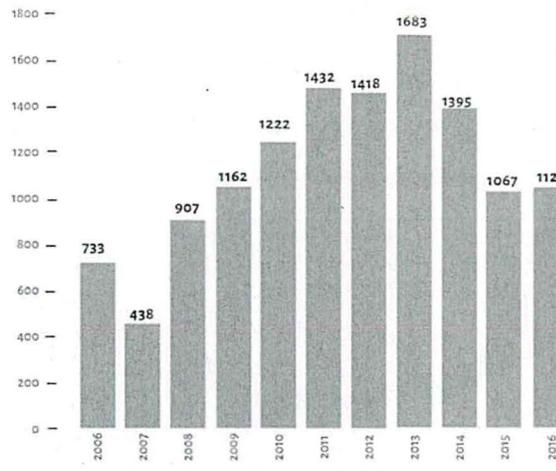
El comportamiento creciente del fenómeno generó una reacción gubernamental alrededor de políticas públicas en la materia, principalmente con la creación de la Coordinación Nacional Antisecuestro que inició operaciones en 2014 y con una serie de reformas que fortalecieron la ley en la materia, lo que parece controló la escalada. No obstante, la incidencia al presente día sigue alta siendo alta y a últimas fechas vuelve a despuntar.

Para el año de 2006 se registraron en el país 733 carpetas de secuestro del fuero común, las que se elevaron a 1,683 en el 2013, y descendieron a 1,128 en el 2016.

Veamos otro gráfico del Observatorio:⁹

⁸ Observatorio Nacional Ciudadano. "Comportamiento de alto impacto en México, 2016". Pág. 25. www.onc.org.mx

⁹ Observatorio Nacional Ciudadano. "Reporte sobre delitos de alto impacto, Diciembre de 2016." Pág. 28. www.onc.org.mx



Gráfica 8. Carpetas de investigación de secuestro común de enero a diciembre (2006-2016)

No pareciera importante el despunte de registros al que hacíamos referencia unos párrafos atrás y que podemos apreciar en el año 2016; pero se trata de un comportamiento atípico como veremos más adelante, que motiva la presente iniciativa con la que fortaleceremos el marco normativo de la materia.

El delito de secuestro en nuestro país ha mutado en los últimos años, como señalamos al principio, donde si bien la información podría indicar cierto control, la dinámica regional y local dista mucho de lo anterior.

Si analizamos el fenómeno con los registros más recientes del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, tenemos que durante el año de 2018 el delito se incrementó un 20%, pasando de 76 secuestros en enero a 91 durante el mes de diciembre. Acumulando 981 casos durante todo el año.¹⁰

O presentado con información de otra fuente, el Observatorio Nacional Ciudadano, en su más reciente *“Reporte Sobre Delitos de Alto Impacto, Abril 2019”*, indica que las víctimas

¹⁰ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. “Incidencia Delictiva del Fuero Común 2018. Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de Delitos y las Víctimas CNSP/38/15” Fecha de publicación: 20/01/2019.

de secuestro para el período enero-abril de 2019, fueron un 48% superiores a las registradas para el mismo período en 2015, pasando de 450 a 665 víctimas.¹¹

Ahora bien, si segmentamos los datos nacionales, podemos apreciar con preocupación que se ha expandido a más Entidades Federativas, agudizándose en estados que antes eran *tranquilos* en la materia, como el propio Querétaro que no ha logrado disminuir la incidencia promedio mensual que registra de este delito de enero de 2018 a junio de 2019.¹²

Si bien los registros históricos no generan sorpresas sobre los estados con más carpetas de investigación, que ordinariamente han sido, Tamaulipas, Veracruz, Estado de México, Michoacán, y más recientemente Puebla, Chihuahua e Hidalgo, debemos reflexionar sobre la permanencia de este delito, siendo expansivo territorialmente, ¿a qué se debe?

No existen a la fecha estudios en la materia, pero si comparamos el diseño de los esquemas de seguridad pública y privada, que suelen ser más relajados en entidades tradicionalmente pacíficas; el tipo de población que resulta con niveles de ingreso superiores a la media nacional en ciertas entidades federativas; así como una relativa cercanía geográfica a Entidades Federativas con una severa, saturada y perseguida problemática de inseguridad, tenemos entonces el escenario propicio para el surgimiento de nuevas plazas con características que incentivan el secuestro.

El comportamiento por supuesto no puede justificarse por un debatible incremento de las denuncias, puesto que las mismas en el país se han mantenido más o menos estables de acuerdo con la Procuraduría General de la República hoy Fiscalía; más bien, el delito se dispersó en el territorio, al interior de las Entidades Federativas, es decir, comienzan a existir casos registrados en municipios donde no era común este comportamiento delincencial.

¹¹ Observatorio Nacional Ciudadano. "Reporte sobre delitos de alto impacto, Abril de 2019." Pág. 26. www.onc.org.mx

¹² Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. "Incidencia Delictiva del Fuero Común 2018. Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de Delitos y las Víctimas CNSP/38/15" Fecha de publicación: 20/01/2019.



Asimismo, es más factible que exista lo contrario a una circunstancia relacionada con un incremento de las denuncias, es decir, un subregistro de los secuestros en sus distintas modalidades.

Debemos continuar con el fortalecimiento de la ley en la materia siempre conscientes de que la solución del delito es multifactorial, para que de una vez por todas el secuestro deje de ser atractivo para los delincuentes, al tiempo de que se siguen generando incentivos adicionales a los ya previstos en la normatividad vigente para la reparación del daño a las víctimas.

En este sentido, cabe recordar que el noveno párrafo del Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala:

“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.”

Responsabilidad que convertimos en una obligatoriedad que trasladamos integralmente al secuestrador proponiendo la figura de la indemnización vitalicia a favor de las víctimas, cuando el delincuente no posea medios económicos para resarcir el daño conforme a lo dispuesto por la ley.

COMPARATIVO

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 8. En todos los casos, la sentencia condenatoria que se dicte por los delitos contemplados en esta Ley, deberá	Artículo 8. En todos los casos, la sentencia condenatoria que se dicte por los delitos contemplados en esta Ley, deberá



<p>contemplar la reparación del daño a las víctimas, cuyo monto fijará el juez de la causa con los elementos que las partes le aporten o aquellos que considere procedentes a su juicio, en términos de la ley.</p>	<p>contemplar la reparación del daño que podrá ser vitalicia a las víctimas, cuyo monto y periodicidad fijará el juez de la causa con los elementos que las partes le aporten o aquellos que considere procedentes a su juicio, en términos de la ley.</p>
<p>Artículo 35. El Ministerio Público de la Federación o de las entidades federativas deberán restituir a las víctimas de las conductas previstas en la presente Ley en el goce de sus derechos en cuanto sea posible y solicitará la reparación del daño.</p> <p>En su caso, la restitución de derechos y la reparación se harán con cargo a los recursos obtenidos en los procedimientos de extinción de dominio, en términos de la legislación correspondiente, sin perjuicio de ejercer las acciones que correspondan en contra del sentenciado.</p> <p>Dentro de la reparación a las víctimas de las conductas previstas en la presente Ley se incluirán los gastos alimentarios y de transporte y hospedaje a cargo de ésta, con motivo del procedimiento penal.</p>	<p>Artículo 35. El Ministerio Público de la Federación o de las entidades federativas deberán restituir a las víctimas de las conductas previstas en la presente Ley en el goce de sus derechos en cuanto sea posible y solicitará la reparación del daño.</p> <p>En su caso, la restitución de derechos y la reparación se harán con cargo a los recursos obtenidos en los procedimientos de extinción de dominio, en términos de la legislación correspondiente, sin perjuicio de ejercer las acciones que correspondan en contra del sentenciado.</p> <p>Cuando lo dispuesto en el párrafo anterior no pudiera ejecutarse por cualquier causa, se decretará la reparación del daño vitalicia a cargo del trabajo en reclusión del imputado y posterior al cumplimiento de pena corporal, hasta la cobertura total del valor equivalente determinado para la</p>



	<p>restitución a las víctimas y/o en ausencia permanente de esta, en beneficio de sus familias.</p> <p>Dentro de la reparación a las víctimas de las conductas previstas en la presente Ley se incluirán los gastos alimentarios y de transporte y hospedaje a cargo de ésta, con motivo del procedimiento penal.</p>
<p>Artículo 36. En caso de que el producto, los instrumentos u objetos del hecho delictivo hayan desaparecido o no se localicen por causa atribuible al imputado, el Ministerio Público decretará o solicitará al Órgano jurisdiccional correspondiente el embargo precautorio, el aseguramiento y, en su caso, el decomiso de bienes propiedad del o de los imputados, así como de aquellos respecto de los cuales se conduzcan como dueños, dueños beneficiarios o beneficiarios controladores, cuyo valor equivalga a dicho producto, sin menoscabo de las disposiciones aplicables en materia de extinción de dominio.</p>	<p>Artículo 36. En caso de que el producto, los instrumentos u objetos del hecho delictivo hayan desaparecido o no se localicen por causa atribuible al imputado, el Ministerio Público decretará o solicitará al Órgano jurisdiccional correspondiente el embargo precautorio, el aseguramiento y, en su caso, el decomiso de bienes propiedad del o de los imputados, así como de aquellos respecto de los cuales se conduzcan como dueños, dueños beneficiarios o beneficiarios controladores, cuyo valor equivalga a dicho producto, sin menoscabo de las disposiciones aplicables en materia de extinción de dominio, ni de lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 35 de esta ley.</p>

Es por lo anteriormente expuesto, que se somete a la consideración de la asamblea, la siguiente Iniciativa con Proyecto de Decreto:



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULO 8, 35 Y 36 DE LA LEY GENERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS EN MATERIA DE SECUESTRO, REGLAMENTARIA DE LA FRACCIÓN XXI DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTÍCULO ÚNICO. Se reforman los artículos 8, 35 y 36, todos de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como siguen:

Artículo 8. En todos los casos, la sentencia condenatoria que se dicte por los delitos contemplados en esta Ley, deberá contemplar la reparación del daño **que podrá ser vitalicia** a las víctimas, cuyo monto y **periodicidad** fijará el juez de la causa con los elementos que las partes le aporten o aquellos que considere procedentes a su juicio, en términos de la ley.

Artículo 35. El Ministerio Público de la Federación o de las entidades federativas deberán restituir a las víctimas de las conductas previstas en la presente Ley en el goce de sus derechos en cuanto sea posible y solicitará la reparación del daño.

(...)

Cuando lo dispuesto en el párrafo anterior no pudiera ejecutarse por cualquier causa, se decretará la reparación del daño vitalicia a cargo del trabajo en reclusión del imputado y posterior al cumplimiento de pena corporal, hasta la cobertura total del valor equivalente determinado para la restitución a las víctimas y/o en ausencia permanente de esta, en beneficio de sus familias.

(...)

Capítulo X Embargo por Valor Equivalente

Artículo 36. En caso de que el producto, los instrumentos u objetos del hecho delictivo hayan desaparecido o no se localicen por causa atribuible al imputado, el Ministerio Público decretará o solicitará al Órgano jurisdiccional correspondiente el embargo precautorio, el aseguramiento y, en su caso, el decomiso de bienes propiedad del o de los imputados, así como de aquellos respecto de los cuales se conduzcan como dueños, dueños beneficiarios o beneficiarios controladores, cuyo valor equivalga a dicho producto, sin menoscabo de las disposiciones aplicables en materia de extinción de dominio, **ni de lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 35 de esta ley.**

TRANSITORIO



J u a n J o s é
Jiménez
Senador

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

A t e n t a m e n t e,

ARQ. JUAN JOSÉ JIMÉNEZ YÁÑEZ
SENADOR DE LA REPÚBLICA
Salón de Sesiones del Senado de la República,
siendo 31 de marzo de 2019.