



Ciudad de México, 29 de octubre de 2019

**DIP. ISABELA ROSALES HERRERA  
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA  
DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO  
P R E S E N T E**

El que suscribe, Diputado **Jesús Ricardo Fuentes Gómez**, integrante del Grupo Parlamentario morena en la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 122 Apartado "A" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 29 Apartado D, incisos a), b) artículo 30 numeral 1, inciso b) de la Constitución Política de la Ciudad de México; artículo 12 fracción II de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México y artículos 5 fracción I , 95 fracción II del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, por medio de la presente, suscrita por Dip. Temistocles Villanueva Ramos, Dip. Esperanza Villalobos Pérez, Dip. Lourdes paz reyes, Dip. María Guadalupe morales rubio, Dip. Isabela rosales herrera, Dip. Leonor Otegui Sáenz, Dip. Guadalupe Aguilar Solache, Dip. Emmanuel Vargas Bernal, Dip. Leticia Esther Varela Martínez, Dip. José Luis Rodríguez Díaz de león, Dip. Yuriri Ayala Zúñiga, Dip. Leticia Estrada Hernández someto a consideración de esta Soberanía, la siguiente:

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR LA QUE SE ADICIONA UN ARTÍCULO 29 QUATER AL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL, en materia de prisión preventiva justificada, con base a la siguiente:**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.**

**I) Antecedentes.**

La reforma de 2008 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22, 73, 115 y 123, en materia penal, estableció las bases para regular el sistema procesal penal acusatorio, adversarial y oral.

A ello siguió el fortalecimiento de la tutela de los derechos humanos, con la reforma a la Carta Magna del 2011, lo cuales son pasos en la dirección correcta que dio México en los últimos años.



Sin embargo, es necesario hacer ajustes al sistema penal para su adecuado funcionamiento. Para ello, debemos encontrar un balance entre valores jurídicos como la presunción de inocencia y el debido proceso, con las aspiraciones sociales de seguridad y justicia.

De tal suerte que, ante el incremento desmesurado de conductas delictivas de gran impacto, se hace necesario eliminar los problemas estructurales que obstaculizan o retrasan el combate a la inseguridad y siguen permitiendo un problema de impunidad gigantesco.

En este sentido, debemos afrontar el fenómeno de *“puerta giratoria”*, que permite a los delincuentes entrar por un lado y salir por el otro, con más facilidad de la que son detenidos.

## **II) Marco Constitucional y Legal.**

A fin de poder agilizar los procesos penales del orden común y no mantener de forma innecesaria a delincuentes en las prisiones, se estableció un sistema que dividid en tres elementos:

- 1) La solución amigable de controversias en una serie de delitos;
- 2) La prisión razonada o justificada cuando las medidas cautelares no son suficientes para: A) garantizar que el imputado comparezca a juicio; B) el desarrollo de la investigación; C) la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad; D) el imputado este siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso.
- 3) La prisión preventiva oficiosa, para los delitos previamente establecidos en la Constitución.



Actualmente el Código Político Fundamental señala:

*“Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.*

*Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.*

**Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.**

*El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.*

**Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.**

*Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.*

*Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.*

*La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las*



*condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.*

*Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.”*

**“Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.**

*...”*

**“Artículo 19...**

***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 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.***



”  
...

Por su parte, el Código Penal para el Distrito Federal, en sus artículo 29 Bis y 29 Ter se señala:

ARTÍCULO 29 BIS. - Se considera reincidente a la persona que haya sido condenada en virtud de sentencia que haya causado ejecutoria o terminación anticipada en materia penal, dictada por cualquier juez o tribunal, y que se le condene por la comisión de un nuevo delito doloso calificado como grave o que amerite prisión preventiva oficiosa, siempre y cuando no haya transcurrido, desde el cumplimiento de la condena, un término igual al de la prescripción de la sanción penal, salvo el caso de los delitos imprescriptibles establecidos en leyes generales.

ARTÍCULO 29 TER. La reincidencia será tomada en cuenta para la individualización judicial de la pena y para el otorgamiento o no de los beneficios o de los sustitutivos penales establecidos en las disposiciones legales correspondientes. En caso de que el imputado por algún delito doloso calificado por la ley como grave o que amerite prisión preventiva oficiosa, según corresponda, fuese reincidente por delitos de dicha naturaleza, la sanción aplicable por el nuevo delito cometido se incrementará en dos terceras partes y hasta en un tanto más de la pena máxima prevista para éste, sin que exceda del máximo señalado en el artículo 33 del presente Código

*Las penas se aumentarán hasta un tanto más si el constreñimiento se realiza por una asociación delictuosa, o por servidor público o ex-servidor público, o por miembro o ex-miembro de alguna corporación policial o de las Fuerzas Armadas Mexicanas. En este caso, se impondrá además al servidor o ex-servidor público y al miembro o ex-miembro de alguna corporación policial, la destitución del empleo, cargo o comisión y la inhabilitación de uno a cinco años para desempeñar cargo o comisión público, y si se tratare de un miembro de las Fuerzas Armadas Mexicanas en situación de retiro, de reserva o en activo, la baja definitiva de la Fuerza*



**J. Ricardo Fuentes G.**  
Diputado del Congreso de la Ciudad de México.  
I Legislatura.

**morena**  
La esperanza de México

*Armada a que pertenezca y se le inhabilitará de uno a cinco años para desempeñar cargos o comisión públicos.”*

Es decir, ya existe una previsión Constitucional y legal sobre las medidas cautelares y la prisión preventiva que puede dictarse a un imputado.

Lo que se requiere es hacer de este un proceso obligatorio y no potestativo del ministerio público.

### **III) La incidencia delictiva en la Ciudad de México.**

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2018, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), **durante 2017 se cometieron 33.6 millones de delitos, asociados a 25.4 millones de víctimas.** Lo que representa una tasa de concentración de la incidencia delictiva de 1.3 delitos por víctima<sup>1</sup>.

Estos índices de inseguridad, sumados a un problema de impunidad, han tenido como consecuencia un acelerado deterioro de la seguridad pública y el desgaste de las instituciones de procuración e impartición de justicia.

Para revertir esta realidad, en acciones coordinadas el Gobierno de la Ciudad de México y el poder legislativo han estado realizando esfuerzos estructurales que detengan el aumento de la criminalidad.

Los delitos que más se cometen en la Ciudad de México son el robo a transeúnte o el asalto en el transporte público, seguidos de delito de extorsión en todas sus modalidades.

**En 2017 se cometieron en todo el país, 6.6 millones de extorsiones lo que representa una tasa de incidencia delictiva de 7,719 extorsiones por cada**

<sup>1</sup> Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2018. Principales resultados, página 13. 25 de septiembre de 2018.



**100 mil habitantes.** En 93.2 por ciento de los casos fue vía telefónica y se pagó en el 6.8 por ciento de las ocasiones<sup>2</sup>.

Por su parte el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública de la Secretaría de Gobernación (SESNSP), refiere que del periodo que comprende del primero de enero de 2018 al 30 de noviembre de 2018, se registraron únicamente 5,647 extorsiones<sup>3</sup>.

Es decir, las cifras oficiales distan enormemente de la realidad que se vive actualmente en México, ya que en estas cifras no se incluyen las denuncias realizadas telefónicamente a las líneas de emergencia, las que se hacen de manera personal por los cuerpos de seguridad pública y aquellas que no se denuncian por que las víctimas consideran que:

- 1) Es una pérdida de tiempo;
- 2) Tiene desconfianza de la autoridad, y
- 3) Porque la víctima tiene miedo de que el delincuente le haga daño o le haga daño a alguno de sus familiares.

Según reportes del Consejo Ciudadano de la Ciudad de México, **en el sexenio de Enrique Peña Nieto, las extorsiones telefónicas se dispararon en 90%, pues pasaron de 77 mil entre enero y agosto de 2012 a 148 mil en el mismo período de 2018**<sup>4</sup>.

**En 2012, el número de extorsiones telefónicas alcanzó los 77 mil 807 reportes; en 2013, 105 mil 169; en 2014, la cifra subió a 127 mil 229; en 2015,**

<sup>2</sup> Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2018. Principales Resultados, pág. 18. 25 de septiembre de 2018.

[https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2018/doc/envipe2018\\_presentacion\\_nacional.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2018/doc/envipe2018_presentacion_nacional.pdf)

<sup>3</sup> Incidencia Delictiva del Fuero Común 2018. La incidencia delictiva se refiere a la ocurrencia de presuntos delitos registrados en averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas, reportadas por las Procuradurías Generales de Justicia y Fiscalías Generales de las 32 entidades federativas, instancias responsables de la veracidad y actualización de los datos. Corresponde al último corte mensual de la administración que abarca del periodo del 1 de diciembre de 2012 al 30 de noviembre de 2018.

Fecha de publicación: 20/12/2018 Corte informativo: 30/11/2018 Fecha de publicación: 20/12/2018

<http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/CNSP-Delitos-2018.pdf>

<sup>4</sup> Extorsiones telefónicas se 'disparan' 90% en sexenio de Peña. <http://www.eiecentral.com.mx/extorsiones-telefonicas-se-disparan-90-en-sexenio-de-pena/>



**llegó a 129 mil 766; mientras que en 2016 se llegaron a las 140 mil 284 denuncias.**

Sólo en 2017, se registró un descenso, pues la cifra reportada por el Consejo fue de 138 mil 510. Sin embargo, en 2018 se regresó a la tendencia al alza, pues hasta agosto se habían contabilizado 148 mil 147 reportes.

El que este delito se cometa desde penales federales y estatales resulta inadmisibile. Las autoridades penitenciarias deben garantizar que desde sus instalaciones no se organicen y cometan delitos.

### **Robo a pasajeros en el transporte público**

Durante 2019, el robo con violencia en el transporte público de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México ha tenido un repunte. La agresividad con la que se ejercen los asaltos a pasajeros y choferes también se ha ido agravando. Casi diario, en redes sociales o en las noticias, se puede leer de asaltos que terminan con disparos, personas heridas o asesinadas. Incluso se reportó que una granada de fragmentación fue lanzada contra un camión que se dirigía del Municipio de Zumpango, en el Estado de México, hacia la capital del país. El vehículo no llevaba pasajeros y el explosivo no logró detonarse<sup>5</sup>.

La "Encuesta sobre victimización en el transporte público en la Ciudad de México y Zona Metropolitana"<sup>6</sup>, elaborado por Buendía & Laredo, del 24 al 30 de enero de 2019, señala que los camiones, microbuses y combis son percibidos por los usuarios como los medios de transporte más inseguros. El 93% de las dos mil personas encuestadas, dijo que estos vehículos les parecían inseguros.

Este estudio señala que la relación de inseguridad parece estar relacionada de manera inversa al costo del transporte. **Mientras más barato, más inseguro.** Es

<sup>5</sup> Nexos. 11 Julio 2019. Peligro a bordo: el alza del robo al transporte público en la Zona Metropolitana del Valle de México. Rafael Cabrera.

<sup>6</sup> Encuesta sobre victimización en el transporte público en la Ciudad de México y Zona Metropolitana 2019 [http://buendiyalaredo.com/publicaciones/454/REPORTE\\_TRANSPORTE.pdf](http://buendiyalaredo.com/publicaciones/454/REPORTE_TRANSPORTE.pdf)  
PLAZA DE LA CONSTITUCIÓN N° 7, PISO 4, OFICINA 403, COL. CENTRO, ALCALDÍA  
CUAUHTÉMOC, CIUDAD DE MÉXICO, CÓDIGO POSTAL 06000, 5130-1900 EXT. 2405, 2427. 8





decir, este tipo de robo está afectando principalmente a las personas con menos ingresos. Adicionalmente es cometido se comete contra varias víctimas al mismo tiempo.

Andrés Lajous, titular de la Secretaría de Movilidad (SEMOVI) de la Ciudad de México, ha señalado que “la incidencia de los robos y su grado de violencia son diferentes, dependiendo el tipo de transporte público: “Por un lado están los servicios que opera el gobierno capitalino, como son el Metro, el Metrobús, los RTP, el trolebús y el Tren Ligero. En éstos, los robos son de carteras y, sobre todo, de celulares. Son delitos que tienen que ver más con aglomeraciones, con las multitudes. Por otro lado, es más violento en el transporte concesionado, es decir, los camiones, combis y microbuses, donde sí hay casos en los que se suben con armas de fuego o armas blancas a robar las pertenencias del pasaje. Y donde por desgracia se ha tenido la pérdida de vidas humanas”<sup>7</sup>.

Del 5 de diciembre de 2018, hasta el pasado 31 de marzo, la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México ha registrado 3,242 carpetas de investigación por robo en transporte público, lo que da una cifra: al día, en promedio, se reportan 24 denuncias. Es decir, un delito cada hora.

Esto, sin contar con la cifra negra de delitos que no están siendo reportados.

Adicionalmente a ello existe otro problema: cuando los delincuentes son detenidos, muchas de las víctimas deciden retirar la denuncia o darle el perdón cuando recuperan sus pertenencias. Esto está generando una “**puerta giratoria**” para delincuentes que han quedado libres sin antecedentes penales y siguen delinquirando.

La maestra Margarita Vázquez Sánchez, subprocuradora de Averiguaciones Previa Desconcentradas, señala que “*Como no es un delito grave el robo de cartera o celular, entonces no genera antecedentes penales dentro del Tribunal de Justicia de la Ciudad de México. Y cuando la persona vuelve a ser detenida, resulta que no tiene ningún antecedente. Ya tenemos detectado un grupo de*

<sup>7</sup> Nexos ob. cit.



*personas reincidentes. Pero como las víctimas les dan el perdón, ellos vuelven a delinquir y cuando son atrapados otra vez, es como si fuera la primera vez. Necesitamos que mínimo el delincuente llegue a juez de control para que se genere antecedente y así, la siguiente vez que lo agarren, no pueda salir libre”<sup>8</sup>.*

Durante enero de 2019, la Agencia Digital de Innovación Pública de la Ciudad de México publicó datos desagregados a nivel calle de carpetas de investigación recabadas por la PGJ de la ciudad.

La Agencia registró 2,175 robos a bordo de peseros con o sin violencia y 3,305 robos a pasajero a bordo de transporte público. Esto da un total de 5,480 eventos de 2016 a 2018.

El robo en transporte público tuvo su peor año en el 2018. En 2016, se registraron 1,410 carpetas de investigación totales. En 2017, hubo 1,778; mientras que en 2018 hubo 2,292<sup>9</sup>.

Por su parte, en un mensaje firmado por la CONCAMIN, CANACAR, ANTP, CANAPAT, AMANAC y COMEINTRAM, manifestaron que la situación de inseguridad, principalmente la que prevalece en las vías de comunicación, las ha vuelto víctimas frecuentes de robo a todas las modalidades de transporte, lo que constituye una permanente amenaza a la vida y la integridad física de conductores y pasajeros<sup>10</sup>.

#### **IV) La Iniciativa**

A partir de los datos anteriormente expuestos, la presente iniciativa propone que se adicione un artículo 29 *Quater* al Código Penal para el Distrito Federal, a fin de utilizar la figura jurídica conocida **como prisión preventiva justificada o razonada**, y que permita, al Agente del Ministerio Público solicitar al Juez de Control, aplicar de manera eficaz un instrumento jurídico YA PREVISTO

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Nexos 24 enero 2019. Robo a bordo transporte público: ¿A quiénes afecta y dónde atenderlo?  
<https://redaccion.nexos.com.mx/?p=9910>

<sup>10</sup> Revista transportes. Urgen prisión preventiva oficiosa por robo a transporte.

<https://tyt.com.mx/noticias/urgen-prision-preventiva-oficiosa-por-robo-al-transporte/>



actualmente en nuestro sistema jurídico penal, tanto, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Esto, con el objetivo de evitar el fenómeno de “puerta giratoria”, que ha permitido a los perpetradores de los delitos, cometer un agravio tras otro, ser llevados ante las autoridades ministeriales, puestos a disposición de la autoridad jurisdiccional y vinculados a proceso y, sin embargo, poder salir libres para, casi, inmediatamente cometer un nuevo ilícito.

Asimismo, debemos señalar que la iniciativa que se presenta, se atiene estrictamente a lo señalado por el texto Constitucional en su artículo 19 párrafo segundo. Lo que se busca es que, ante el incremento de los delitos, el ministerio público, se vea obligado a presentar ante el juez de control, una solicitud de prisión razonada o justificada cuando las medidas cautelares no son suficientes para:

- A) Garantizar que el imputado comparezca a juicio;
- B) El desarrollo de la investigación;
- C) La protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad;
- D) El imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso.**

Para mejor comprensión de lo anterior, se presente el siguiente cuadro comparativo:

**Código Penal para el Distrito Federal:**

Redacción actual	Redacción de la iniciativa
<b>Artículo 29. QUATER.</b> Sin correlativo	<b>Artículo 29. QUATER.</b> <b>El Ministerio Público deberá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no</b>



	<p>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 en libertad o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso.</p> <p>En todos los casos, el ministerio público, deberá fundar y motivar las solicitudes y acompañarlas de la documentación suficiente que permita al juez resolver sobre la misma.</p>
--	--

Por las consideraciones expuestas, someto a la consideración del pleno de esta Soberanía, la siguiente:

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE SE ADICIONA UN ARTÍCULO 29 QUATER AL CÓDIGO PENAL PARA LA CIUDAD DE MÉXICO,** para quedar como sigue:

**ARTÍCULO ÚNICO.** Se adiciona un artículo 29 Quater al Código Penal para la Ciudad de México para quedar como sigue:

**Artículo 29. QUATER.**

El Ministerio Público deberá 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 en libertad o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso.

En todos los casos, el ministerio público, deberá fundar y motivar las solicitudes y acompañarlas de la documentación suficiente que permita al juez resolver sobre la misma.



**J. Ricardo Fuentes G.**  
Diputado del Congreso de la Ciudad de México.  
I Legislatura.

**morena**  
La esperanza de México

**TRANSITORIO.**

**Único.** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en la Gaceta de la Ciudad de México.

**ATENTAMENTE.**

**DIPUTADO JESÚS RICARDO FUENTES GÓMEZ**

Recinto Legislativo de Donceles, a 31 de octubre de 2019.