

SEGUNDO PERIODO ORDINARIO
DEL TERCER AÑO DE EJERCICIO



Palacio Legislativo de Donceles, a 16 de febrero de 2021.
MDSPOTA/CSP/0391/2021.

DIP. EDUARDO SANTILLÁN PÉREZ
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE ADMINISTRACIÓN
Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA
P R E S E N T E.

Por este conducto y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 32, fracción XI, XXX y XXXI, de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, 84, 85 y 86, del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, me permito turnar a la Comisión de Administración y Procuración de Justicia para su análisis y dictamen, la **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**, que suscribió el Diputado Jesús Ricardo Fuentes Gómez, integrante del Grupo Parlamentario de MORENA.

Sírvase encontrar adjunta, copia de la iniciativa en comentario para los efectos legislativos correspondientes.

Sin otro particular, reitero a usted mi consideración distinguida.

Cordialmente,



DIP. MARGARITA SALDAÑA HERNÁNDEZ
PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA



J. Ricardo Fuentes G.

Diputado del Congreso de la Ciudad de México.
I Legislatura.

morena
La esperanza de México

Ciudad de México a 11 de febrero de 2021
Oficio N° CCM/IL/JRFG/C19-18/21

**ALFONSO VEGA GONZÁLEZ
COORDINADOR DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO
I LEGISLATURA
PRESENTE.**

De conformidad con lo establecido por los artículos 5 fracción I, 82, 95 Fracción II y 118 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México; numeral 50 del ACUERDO CCMX/I/JUCOPO/013/2020 DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA, POR EL QUE SE ESTABLECEN LAS REGLAS PARA DESARROLLAR LAS SESIONES VÍA REMOTA PARA EL PLENO, MESA DIRECTIVA, JUNTA, CONFERENCIA, COMISIONES, COMITÉS Y LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, le solicito de manera respetuosa, **sírvase enlistar en el Orden del Día de la Sesión Ordinaria que se llevará a cabo el próximo 9 de febrero del año en curso**, la presente Iniciativa con proyecto de Decreto bajo el siguiente título:

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.

Sin más por el momento, le envío un afectuoso saludo y adjunto al presente la proposición mencionada.

ATENTAMENTE

DocuSigned by:
RICARDO FUENTES GOMEZ
248F09F3952F45C...

DIP. JESÚS RICARDO FUENTES GÓMEZ



I LEGISLATURA

J. Ricardo Fuentes G.

Diputado del Congreso de la Ciudad de México.
I Legislatura.

morena
La esperanza de México

**DIP. MARGARITA SALDAÑA HERNÁNDEZ
PRESIDENCIA DE LA MESA DIRECTIVA
DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO
I LEGISLATURA
PRESENTE.**

El que suscribe, diputado **Jesús Ricardo Fuentes Gómez**, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Morena ante la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 122, apartado A, Base I, primer párrafo, y II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 29, apartado A, numeral 1, apartado D, inciso a), f), i) y r), 30, numeral 1, inciso b), de la Constitución Política de la Ciudad de México y 12, fracción II, 13, y 29, fracción VII de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México; 5, fracción I y II, 82, 95, fracción II y 96 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, someto a la consideración de este H. Congreso de la Ciudad de México, la presente **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 en la siguiente:

DS
RFG

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, los 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.



J. Ricardo Fuentes G.

Diputado del Congreso de la Ciudad de México.
I Legislatura.

morena
La esperanza de México

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.

DS
RFG

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 la prisiones, se estableció un sistema dividido 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 esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, y
- 3) La prisión preventiva oficiosa, para los delitos previamente establecidos en la Constitución.

Actualmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala lo siguiente:

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



J. Ricardo Fuentes G.

Diputado del Congreso de la Ciudad de México.
I Legislatura.

morena
La esperanza de México

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

DS
RFG



J. Ricardo Fuentes G.

Diputado del Congreso de la Ciudad de México.
I Legislatura.

morena
La esperanza de México

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.

DS
RFG



J. Ricardo Fuentes G.

Diputado del Congreso de la Ciudad de México.
I Legislatura.

morena
La esperanza de México

...”

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

DS
RFG

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



J. Ricardo Fuentes G.

Diputado del Congreso de la Ciudad de México.
I Legislatura.

morena
La esperanza de México

miembro de las Fuerzas Armadas Mexicanas en situación de retiro, de reserva o en activo, la baja definitiva de la Fuerza Armada a que pertenezca y se le inhabilitará de uno a cinco años para desempeñar cargos o comisión públicos.”

DS
RF G

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 de 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) 2019, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) estima que el 43% de los hogares en la Ciudad de México tuvo al menos una víctima por hogar, es decir, 1,221,517 hogares víctimas de un total de 2,790,886 hogares estimados. ¹

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.

¹ https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2020/doc/envipe2020_cdmx.pdf



J. Ricardo Fuentes G.

Diputado del Congreso de la Ciudad de México.
I Legislatura.

morena
La esperanza de México

Robo a pasajeros en el transporte público

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2020, se estima una tasa de 23,911 robos o asaltos en la calle o en el transporte público por cada 100,000 habitantes.

En el mismo tenor, la “Encuesta sobre victimización en el transporte público en la Ciudad de México y Zona Metropolitana”², elaborado por Buendía & Laredo en 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 decir, este tipo de robo está afectando principalmente a las personas con menos ingresos. Adicionalmente es cometido 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 el Metro, Metrobús, RTP, trolebús y Tren Ligero. En ellos 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 han tenido la pérdida de vidas humanas”³.

² Encuesta sobre victimización en el transporte público en la Ciudad de México y Zona Metropolitana 2019
http://buendiaylaredo.com/publicaciones/454/REPORTE_TRANSPORTE.pdf

³ Nexos ob. cit.

DS
RFG



I LEGISLATURA

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

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 Previas 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 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”⁴.

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

⁴ Ibid.

DS
RFG



J. Ricardo Fuentes G.

Diputado del Congreso de la Ciudad de México.
I Legislatura.

morena
La esperanza de México

constituye una permanente amenaza a la vida y la integridad física de conductores y pasajeros⁵.

IV) Cultura de la denuncia

Un elemento que ha impactado en lo que se ha descrito como “puerta giratoria” es la falta de cultura de la denuncia. Al respecto y de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2020, a nivel nacional, en 2019 el 92.4% de los delitos no fueron denunciados o bien, no se inició una carpeta de investigación. Por otro lado, en lo que respecta a la Ciudad de México, la cifra asciende a 94.0%⁶.

Como se puede notar, las cifras tanto a nivel nacional como a nivel local son alarmantes, aunado a que los delitos denunciados en un 45% de los casos “no pasa nada” o la investigación no continúa.

Por otro lado, entre las principales razones por las cuales no denuncia la ciudadanía destacan la pérdida de tiempo (36.3%), la desconfianza en la autoridad (15%) y el miedo a ser extorsionados (0.8%).

Dicho lo anterior, la inseguridad es un problema que aqueja constantemente a la ciudadanía y lamentablemente lo seguirá siendo mientras el Ministerio Público determine que no solicitará prisión preventiva como medida cautelar a la persona detenida en flagrancia aunque en reiteradas ocasiones haya cometido un delito.

V) 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**,

⁵ Revista transportes. Urgen prisión preventiva oficiosa por robo a transporte.

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

⁶https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2020/doc/envipe2020_presentacion_nacional.pdf

DS
RFG



J. Ricardo Fuentes G.

Diputado del Congreso de la Ciudad de México.
I Legislatura.

morena
La esperanza de México

y que permita, al Agente del Ministerio Público solicitar al Juez de Control, aplicar de manera eficaz un instrumento jurídico YA PREVISTO 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 propuesto, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL	
Redacción actual	Redacción de la iniciativa

DS
RFG



I LEGISLATURA

J. Ricardo Fuentes G.

Diputado del Congreso de la Ciudad de México.
I Legislatura.



<p>Artículo 29. QUATER. (Sin correlativo)</p>	<p>Artículo 29. QUATER.</p> <p>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 en otros dos procesos 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>
--	---

DS
RFG

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 en otros dos procesos o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso.



I LEGISLATURA

J. Ricardo Fuentes G.

Diputado del Congreso de la Ciudad de México.
I Legislatura.

morena
La esperanza de México

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.

TRANSITORIO.

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

ATENTAMENTE

DocuSigned by:
RICARDO FUENTES GOMEZ
248F09F3952F45C...

DIP. JESÚS RICARDO FUENTES GÓMEZ

Dado en el Recinto Legislativo de Donceles al 16 de febrero de 2021.