



DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 8, EL TITULADO DEL CAPÍTULO IX, Y EL ARTÍCULO 37, 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.

**Comisión de Seguridad Pública.
Honorable Asamblea:**

La Comisión Seguridad Pública de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 39 y 45, numerales 6, incisos e) y f), y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y 80, 82, numeral 1, 85, 157, numeral 1, fracción I, y 158, numeral 1, fracción IV, del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás relativos de dicho ordenamiento presentan el siguiente:

DICTAMEN

Metodología

Esta Comisión, encargada del análisis y dictamen de la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 8, el titulado del capítulo IX, y el artículo 37, 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, a cargo del Diputado José Hugo Cabrera Ruíz, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, efectúa el presente dictamen conforme al siguiente procedimiento:

- I. En el apartado denominado **Antecedentes**, se da constancia del trámite de inicio del proceso legislativo, del recibo y turno para el dictamen de la Iniciativa.
- II. En el apartado **Contenido de la Iniciativa**, se exponen los motivos y alcances de la propuesta en estudio, y se hace una síntesis de los temas que la componen. Así mismo, se presenta un cuadro comparativo, con el texto de la norma vigente y el texto legislativo que se propone.
- III. En el apartado **Consideraciones**, los integrantes de esta Comisión dictaminadora expresan los razonamientos y argumentos con base en los cuales se sustenta el sentido del dictamen.

I. Antecedentes

- a. Con fecha 23 de agosto de 2017, el Diputado José Hugo Cabrera Ruíz, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional presentó ante el pleno, Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 8, el titulado del capítulo IX, y el artículo 37, 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.
- b. Con fecha 25 de agosto de 2017, se recibió en esta Comisión, mediante oficio No. CP2R2A.-5930, dicha iniciativa para su estudio y dictamen.
- c. Con la finalidad de un mejor análisis y estudio, esta Comisión solicitó la prórroga correspondiente para emitir el dictamen a la iniciativa, dicha prórroga fue autorizada mediante oficio No. D.G.P.L. 63-II-6-2445 el 11 de octubre de 2017.

II. Contenido de la iniciativa

El autor comienza señalando que la iniciativa que presenta es el resultado de un esfuerzo propositivo e integral para mejorar las condiciones de seguridad en el país, especialmente en aquellas Entidades Federativas que durante el último año han experimentado patrones atípicos en ciertos indicadores de la materia.

El iniciante expone una serie de cifras y datos que causan alarma:

- El análisis de los “*Reportes Mensuales sobre Delitos de Alto Impacto*” que presenta el Observatorio Nacional Ciudadano, y en su más reciente estudio intitulado “*Incidencias de los delitos de alto impacto en México, 2016*”; así como en la “*Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2016*” y en la “*Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana diciembre 2016 – marzo 2017*” elaboradas por el INEGI; y finalmente en los “*Reportes de Incidencia Delictiva del Fuero Común*”, del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (que por cierto se integran con información que envían los propios Gobiernos de los Estados), resulta incontrovertible la existencia de un fenómeno de inseguridad en ciudades del país antes tranquilas.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA

- En Querétaro, en el año 2016 el robo a casa habitación y el robo a vehículo, ambos sin violencia, se incrementaron un 96% y un 43% respectivamente; *“donde ya abordamos las problemáticas con propuestas legislativas para hacer oficiosa la prisión preventiva a los asalta casas y a los robacoches, incluyendo a los delincuentes que comenten los llamados cristalazos, con la intención de que no se les conceda la libertad para enfrentar sus procesos. Todo para recuperar la tranquilidad en nuestros hogares y en las calles.”*
- En el caso de la extorsión el alarmante incremento de 350% en Querétaro, que además ubica a esta entidad como el primer lugar de crecimiento de este delito durante el mes de enero de 2017, comparado con el promedio mensual de todo el año anterior, ha urgido en presentar una propuesta para coordinar a la autoridad y a las empresas de telecomunicaciones, para que prevengan a la población en tiempo real que se encuentra recibiendo llamadas maliciosas, con el objeto de que no las conteste o actúe con precaución.
- Respecto al robo a negocio, el incremento ha sido de 30.4%, y se ha propuesto la innovadora figura de la indemnización pública en beneficio de la población afectada.
- El robo a transeúnte incrementó 35.8%, y el secuestro que registra incrementos del orden del 125% motiva el actual producto legislativo.

Continúa el autor comentando que las cifras y datos reportados anteriormente, por supuesto van más allá de la fácil descalificación al municipio capital de Querétaro y a su administración, donde se concentra junto con su zona metropolitana casi el 80% de todos los ilícitos de cualquier tipo que se comenten en el Estado; por lo que presenta una reforma de alcance nacional, que debiera abonar en añadidura a que se recupere la tranquilidad en Querétaro y el resto del país con flagelos similares.

Por otra parte, el iniciante hace énfasis en el secuestro tema principal de su iniciativa y plasma su definición:

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.”*

“Dada la evolución del secuestro a nivel internacional, los especialistas consideran que existen diferentes modalidades que pueden diferenciarse a



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA

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.”

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 auto secuestro.

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; 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.

Al tenor de las definiciones anteriores el proponente acentúa que su iniciativa es importante ya que, por un lado, no se trata de cualquier tipo de delincuentes los que se dedican a la comisión de este ilícito, sino que suelen ser sujetos que vienen evolucionando en el ámbito delictivo o bien ex convictos, pasando del robo y asalto al secuestro, potenciados por el consumo de droga de acuerdo con la Procuraduría General de la República. Por otro lado, se trata de un delito de alto impacto donde la víctima u ofendido, así como sus familias y personas cercanas, 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.

Continúa añadiendo que, las consecuencias no quedan ahí, sino que 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 y que en el país.

El autor propone su iniciativa ya que 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. 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



COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA

CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

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 a la fecha 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.

Por otra parte respecto a la entidad que representa el proponente enunció que los registros no generaron sorpresas sobre los estados con más carpetas de investigación, que de nueva cuenta fueron Tamaulipas, Veracruz y el Estado de México que concentran casi la mitad del total de casos a nivel nacional (47%); el comportamiento en Estados que no solían tener esta problemática fue alarmante, donde la variación de las víctimas de secuestro federal y común de diciembre de 2016 respecto del promedio de los doce meses anteriores a ese mes, arrojó los siguientes resultados:

- **Querétaro, 125%;**
- San Luis Potosí, 161%;
- Nayarit, 500%;
- Durango, 500%;
- Quintana Roo, 620%; y
- Aguascalientes, 1,100%.

Siendo la media nacional, bajo esta comparativa de 4%.

Finalmente, ante las alarmantes cifras el autor enfatizó que dada su responsabilidad como Legislador Federal, se continuará 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 que la autoridad esclarezca siempre los hechos relacionados.

Dicha responsabilidad, argumenta el iniciante, debe ser convertida en una obligación en norma secundaria, proponer la figura de la indemnización pública, ya que si bien, lo adecuado sería que este mecanismo se activara cuando la autoridad haya determinado la existencia de un secuestro y no se haya resuelto, capturando a los secuestradores y rescatando con bien a la víctima; dejarán a discreción de la autoridad ajustar el Reglamento en la materia. En todo caso se habla de institucionalizar la corresponsabilidad pública en la materia, logrando así por el lado del delincuente, que se establezca la reparación del daño vitalicia hacia la víctima y/o sus familias, facultando al juez para determinar una sentencia condenatoria en estos términos.

Para una mejor comprensión de la propuesta se muestra el siguiente cuadro comparativo:

| LEY GENERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS EN MATERIA DE SECUESTRO | |
|---|---|
| TEXTO VIGENTE | TEXTO PROPUESTO |
| <p>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 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>Capítulo XI Del Fondo de Apoyo para las Víctimas y Ofendidos</p> <p>Artículo 37. El Fondo tiene como objetivo dotar a las autoridades de recursos para apoyar a las víctimas y ofendidos por los delitos previstos en la presente Ley, así como incentivar la denuncia.</p> <p>El Fondo se orientará prioritariamente a la atención médica y psicológica de las víctimas y protección a menores en desamparo, en los términos que precise el Reglamento.</p> | <p>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 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>Capítulo XI Del Fondo de Apoyo e Indemnización para las Víctimas y Ofendidos</p> <p>Artículo 37. El Fondo tiene como objetivo dotar a las autoridades de recursos para apoyar a las víctimas y ofendidos por los delitos previstos en la presente Ley, así como incentivar la denuncia.</p> <p>El Fondo se orientará prioritariamente a la atención médica, psicológica y a la indemnización de las víctimas y protección a menores en desamparo, en los términos que precise el Reglamento.</p> <p>TRANSITORIO Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p> |

III. Consideraciones

Esta comisión de seguridad pública examinó los méritos de la iniciativa del autor a la luz de una revisión del marco normativo vigente y propuesto, consulta de otros antecedentes legislativos, así como enriquecido por la discusión del mismo en su reunión ordinaria.



En cuanto a los argumentos del autor

1.- Esta comisión dictaminadora coincide en que el secuestro es un delito grave que ha ido en incremento, 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.

2.- También se coincide por esta comisión dictaminadora en la responsabilidad que tienen las instituciones de seguridad pública y para ello 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.”

3.- Por otra parte, esta Comisión dictaminadora considera que la propuesta del iniciante en proponer la indemnización vitalicia a la víctima no es viable debido a que existen otros delitos graves que causan daños psicológicos, sociales y económicos que merecerían también una indemnización y al establecerse la indemnización de este tipo para el secuestro también tendría que hacerse para el resto de delitos que son similares, lo cual generaría costos adicionales para el País.

4.- Por otra parte esta comisión considera que se debe dar atención prioritaria a las políticas de prevención y sanciones para los delincuentes que cometen este tipo de delitos, ya que se debe trabajar legislativamente en materia ataque al secuestro y no darle prioridad a las medidas post-secuestro.

5.- Esta comisión considera importante destacar con el señalamiento anterior que no se está diciendo que no sea importante la atención de la víctima, más bien hacer hincapié en que ya existe apoyo a las víctimas dentro de la Ley y que aunque no



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA

sea de carácter vitalicio si es de orden primordial, ya que atiende necesidades de las víctimas:

Capítulo XI Del Fondo de Apoyo para las Víctimas y Ofendidos

Artículo 37. El Fondo tiene como objetivo dotar a las autoridades de recursos para apoyar a las víctimas y ofendidos por los delitos previstos en la presente Ley, así como incentivar la denuncia. El Fondo se orientará prioritariamente a la atención médica y psicológica de las víctimas y protección a menores en desamparo, en los términos que precise el Reglamento.

Artículo 38. El Fondo se integrará de la siguiente manera:

- I. Recursos previstos expresamente para dicho fin en el Presupuesto de Egresos de la Federación en el rubro correspondiente a la Procuraduría General de la República;
- II. Recursos obtenidos por la enajenación de bienes decomisados en procesos penales federales;
- III. Recursos adicionales obtenidos por los bienes que causen abandono;
- IV. Recursos producto de los bienes que hayan sido objeto de extinción de dominio y estén relacionados con la comisión del delito de secuestro;
- V. Recursos provenientes de las fianzas o garantías que se hagan efectivas cuando los procesados incumplan con las obligaciones impuestas por la autoridad judicial;
- VI. Recursos que se produzcan por la administración de valores o los depósitos en dinero, de los recursos derivados del Fondo para la Atención de Víctimas del Secuestro, distintos a los que se refiere la fracción anterior, y
- VII. Las donaciones o aportaciones hechas a su favor por terceros, garantizando mecanismos de control y transparencia.

El Fondo a que se refiere este artículo se constituirá en los términos y porcentajes que establezca el Reglamento respectivo.

Artículo 39. La Procuraduría General de la República administrará el Fondo, siguiendo criterios de transparencia, oportunidad, eficiencia y racionalidad que serán plasmados en el Reglamento correspondiente, el cual determinará los criterios de asignación de recursos.

Los recursos que lo integren serán fiscalizados anualmente por la Auditoría Superior de la Federación.

6.- Por otra parte, se considera que, en todo caso la indemnización dañaría más los derechos humanos de las víctimas ya que según denuncias de organizaciones de la sociedad civil la misma Comisión Nacional de Derechos Humanos en varios casos no permiten el acceso a los expedientes sobre las violaciones a los derechos



COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA

CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

humanos de las víctimas e incluso no se les entrega copia de los resultados del examen médico y psicológico de las víctimas, tal como lo establece el Manual de Investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y otros Tratos y Penas Crueles e Inhumanas, asimismo, las denuncias de estas organizaciones señalan la fragmentación de las recomendaciones, asimismo, que no se incluyen a todas las instituciones responsables de violaciones de los derechos humanos.

7.- En este tenor se encuentra que las organizaciones hacen observaciones respecto a la falta de seguimiento e intervención de la Comisión, a la falta de la reparación del daño de las víctimas, ya que por lo general la Comisión suele dar por concluido el seguimiento a recomendaciones cuando la autoridad responsable **ofrezca ciertas reparaciones a las víctimas, particularmente indemnizaciones**, por lo que éstas dañan los derechos de las víctimas.

Por lo anteriormente expuesto, esta Comisión dictaminadora, considera que es innecesaria la iniciativa propuesta. Por lo que se somete a consideración de esta asamblea el siguiente:

ACUERDO

ÚNICO. - Se desecha la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 8, el titulado del capítulo IX, y el artículo 37, 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, a cargo del Diputado José Hugo Cabrera Ruíz, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Archívese el expediente como total y definitivamente concluido.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de marzo de 2018.



COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA

CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

| LEGISLADOR | A FAVOR | EN CONTRA | ABSTENCIÓN |
|---|---|-----------|------------|
|  Dip. César Augusto Rendón García Presidente (PAN) |  | | |
|  Dip. Francisco Escobedo Villegas Secretario (PRI) |  | | |
|  Dip. Liliana Ivette Madrigal Méndez Secretaria (PRI) |  | | |
|  Dip. Zacil Leonor Moguel Manzur Secretaria (PRI) |  | | |
|  Dip. Abel Murrieta Gutiérrez Secretario (PRI) |  | | |
|  Dip. José Everardo López Córdova Secretario (PAN) |  | | |



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA

| LEGISLADOR | A FAVOR | EN CONTRA | ABSTENCIÓN |
|---|---|-----------|------------|
|  Dip. José Santiago López Secretario (PRD) |  | | |
|  Dip. Cándido Ochoa Rojas Secretario (PVEM) |  | | |
|  Dip. Macedonio Salomón Tamez Guajardo Secretario (MC) |  | | |
|  Dip. José Alfredo Ferreiro Velasco Secretario (PES) |  | | |
|  Dip. María Elena Castro Terrazas Integrante (PAN) | | | |
|  Dip. Federico Döring Casar Integrante (PAN) | | | |



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA

| LEGISLADOR | A FAVOR | EN CONTRA | ABSTENCIÓN |
|---|---|-----------|------------|
|  Dip. Sara Paola Galico Félix Díaz Integrante (MORENA) | | | |
|  Dip. Braulio Mario Guerra Urbiola Integrante (PRI) | | | |
|  Dip. Luis Alejandro Guevara Cobos Integrante (PRI) | | | |
|  Dip. Delfina Gómez Álvarez Integrante (MORENA) |  | | |
|  Dip. Álvaro Ibarra Hinojosa Integrante (PRI) |  | | |
|  Dip. Alba María Milán Lara Integrante (PAN) |  | | |



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA

| LEGISLADOR | A FAVOR | EN CONTRA | ABSTENCIÓN |
|--|---|-----------|------------|
|  Dip. Yulma Rocha Aguilar Integrante (PRI) | | | |
|  Dip. Mirna Isabel Saldívar Paz Integrante (NA) |  | | |
|  Dip. Adriana Sarur Torre Integrante (PVEM) |  | | |
|  Dip. Alberto Silva Ramos Integrante (PRI) | | | |
|  Dip. Santiago Taboada Cortina Integrante (PAN) |  | | |