

**DIP. MARCELA GUERRA CASTILLO
PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN**

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1o., 71, fracción I, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto por su digno conducto, ante esa Honorable Asamblea, la presente Iniciativa con **Proyecto de Decreto por el que se Reforma el Artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia Penal** al tenor de la siguiente

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente iniciativa tiene por objeto establecer prisión preventiva oficiosa en los casos de extorsión, narcomenudeo, delitos previstos en las leyes aplicables cometidos para la ilegal producción, preparación, enajenación, adquisición, importación, exportación, transportación, almacenamiento y distribución de drogas sintéticas, como el fentanilo y sus derivados, así como en los de defraudación fiscal, contrabando, expedición, enajenación, compra o adquisición de comprobantes fiscales, incluidas facturas, que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados en los términos fijados por la ley, con la finalidad de prevenir y combatir dichos delitos que han aumentado, y con ello, garantizar la paz, seguridad, salud y continuar con acciones en beneficio de la población.

I. Antecedentes normativos

El Estado mexicano tiene la obligación de brindar protección a la sociedad contra los riesgos a la salud y, con ello, garantizar el cumplimiento efectivo del derecho a la salud previsto en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Para cumplir con esta obligación, el Estado mexicano requiere fortalecer la fiscalización, el control y la inhibición del uso ilegal de drogas

sintéticas como el fentanilo, así como asegurar su correcta disponibilidad para su uso legal.

El 2 de diciembre de 1948, se reformó el artículo 20 constitucional, fracción I, para establecer como garantía para el “acusado” (refiriéndose al imputado), ser puesto en libertad inmediatamente que lo solicitase, mediante caución fijada por el juzgador tomando en cuenta sus circunstancias personales y la gravedad del delito imputado, siempre que éste, incluyendo sus modalidades, tuviese señalada una pena que no excediera de cinco años en su término medio aritmético.

Mediante reforma al artículo 20 constitucional, publicada el 3 de septiembre de 1993, se estableció que *inmediatamente que lo solicite (el inculpado), el juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando se garantice el monto estimado de la reparación del daño y de las sanciones pecuniarias que en su caso puedan imponerse al inculpado y no se trate de delitos en que por su gravedad la ley expresamente prohíba conceder este beneficio*. Esto es, el calificativo de grave para negar la libertad, se dejaba a la voluntad del Congreso de la Unión y de las legislaturas estatales.

El 18 de junio de 2008, se reformó el artículo 19 constitucional para establecer el catálogo de delitos considerados graves, con el objeto dar mayor garantía a los imputados e impedir el uso discrecional de esta medida. En la citada reforma, el párrafo segundo del artículo 19 constitucional estableció que el juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y la salud.

El 12 de abril de 2019, se reformó el artículo 19 de la CPEUM para incorporar nuevos delitos en que procede la prisión preventiva: abuso o violencia sexual contra menores, feminicidio, 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.

II. Diagnóstico

A. Las drogas sintéticas son sustancias químicas elaboradas en forma artificial en laboratorios mediante la manipulación de productos químicos que provocan una serie de efectos sobre el sistema nervioso central, inhiben el dolor, alteran las percepciones y modifican el estado anímico de la persona consumidora, además de ser origen de diversas alteraciones orgánicas.

Las drogas ocasionan diversos daños a la salud, pero las drogas sintéticas incrementan de manera exponencial sus efectos negativos, lo que provoca más rápido la muerte.

El fentanilo, opioide sintético, es 50 veces más potente que la heroína y hasta 100 veces más que la morfina. Es la droga que ha puesto en jaque a las autoridades de diversos países. Su consumo ha ido en aumento y causado cientos de miles de muertes en el mundo, sin dejar de señalar el incremento de la violencia y la comisión de delitos vinculados con su tráfico, lo que provoca la erosión del tejido social, de la justicia, del desarrollo de la sociedad y del estado de derecho.

Según el Informe Mundial sobre las Drogas 2022¹, publicado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, alrededor de 284 millones de personas consumieron drogas en todo el mundo durante el año 2020, lo que supone un

¹ Informe Mundial sobre las Drogas 2022 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. <https://www.unodc.org/unodc/es/press/releases/2022/June/unodc-world-drug-report-2022-highlights-trends-on-cannabis-post-legalization--environmental-impacts-of-illicit-drugs--and-drug-use-among-women-and-youth.html>

aumento del 26% respecto de la década pasada. Asimismo, los niveles de consumo de droga son más altos que los de la generación anterior, y se estima que 11.2 millones de personas se inyectan sustancias ilícitas.

En México, la Secretaría de la Defensa Nacional² ha documentado que, a partir de 2009, se han multiplicado los laboratorios para la elaboración de drogas sintéticas, hecho que coincide con el descenso en el cultivo de marihuana observado a partir de 2012.

Ante estos incrementos, la presente administración ha implementado decomisos de las llamadas drogas tradicionales lo que representa un poco más de 50,090 millones de pesos (39.6%), mientras que las drogas sintéticas alcanzan la suma de 76,452 millones de pesos (60.4%)³.

Estos datos explican la tendencia al alza que ha adquirido el mercado ilícito de estas sustancias y los altos ingresos que representan para las organizaciones criminales, dada su rápida adicción de las personas que los consumen.

Derivado de esta problemática es notoria la urgencia de modificar la legislación vigente que permita hacer de manera más efectivo combatir la comisión de estos delitos, mediante la suma de las capacidades y los esfuerzos del Estado mexicano para prevenir, detectar y evitar la producción, distribución y enajenación ilícita de drogas sintéticas.

Por ello, la aprobación de la iniciativa proveerá de una herramienta jurídica de suma utilidad para otorgar mayor eficacia y contundencia a las acciones que desarrollan las instituciones gubernamentales para mitigar el consumo de drogas sintéticas en el país, por lo que, hace imprescindible plantear la prisión preventiva oficiosa, en los

² Secretaría de la Defensa Nacional. Las drogas tradicionales y sintéticas en México. Comunicado de Prensa. 31 de marzo de 2022. <https://www.gob.mx/sedena/prensa/las-drogas-tradicionales-y-sinteticas-en-mexico>.

³ Cifras obtenidas de la información presentada en la Conferencia de Prensa matutina del Gobierno de México, 31 de marzo de 2022.

casos de la producción, distribución y enajenación ilícita de drogas sintéticas y, con ello, debilitar a las organizaciones criminales, sus jerarquías y sus fortalezas económicas.

B. El problema de distribución de drogas sintéticas en el país es alarmante, pues a través del narcomenudeo, cualquier persona, mayor o menor de edad, puede tener acceso a estas, lo que trae como consecuencia la afectación a su salud, e indirectamente dificulta la correcta interrelación entre los integrantes de la sociedad.

Es importante señalar que el narcomenudeo tiene mayores consecuencias negativas en grupos vulnerables, como las niñas, niños y adolescentes, quienes pueden truncar su posibilidad de desarrollo personal por el consumo de drogas. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) refirió que en 2021, se imputó a 3,260 adolescentes por presuntos delitos de narcomenudeo⁴.

Asimismo, el narcomenudeo se ha posicionado como una fuente de violencia e inseguridad con un alto índice delictivo, de acuerdo con el Centro Nacional de Información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), en 2023 se registraron 83,060 casos, por lo que es necesario afrontar este problema social para conseguir un descenso en la comisión de este hecho delictivo.

En ese sentido, el párrafo noveno del artículo 21 constitucional señala:

La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los

⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geográfica, Comunicado de Prensa Núm. 374/23, México, 23 de junio de 2023.

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.

En consecuencia, es necesario establecer, también, el narcomenudeo como una conducta que merece tener prisión preventiva oficiosa, en virtud de que ello permitirá al Estado mexicano afrontar el creciente aumento del consumo de drogas en el país.

C. El incremento del delito de extorsión ha tenido un fuerte impacto en el tejido social, y el uso de las tecnologías ha diversificado la ejecución del mismo, lo que tiene como consecuencia que haya un alto grado de impunidad en su comisión. Esto, sumado a que la autoridad no cuenta con las herramientas legales efectivas para combatir y abatir los diversos supuestos en que se utiliza la extorsión.

El 13 de enero de 1984⁵, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el artículo 390 del Código Penal para el Distrito Federal que prevé el tipo penal de extorsión, posteriormente, el 10 de enero de 1994⁶, se reformó la definición y alcance para quedar como la conocemos actualmente: al que el que sin derecho obligue a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o para otro o causando a alguien un perjuicio patrimonial.

⁵ Decreto por el que se Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal. Diario Oficial de la Federación, México, 13 de enero de 1984. https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=200518&pagina=9&seccion=2.

⁶ Decreto por el que Reforma, Adiciona y Deroga Diversos Artículos del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, de la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley de Extradición Internacional, del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura y de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Diario Oficial de la Federación, México, 10 de enero de 1994. https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=200518&pagina=9&seccion=2.

Actualmente, los delincuentes, de manera más sofisticada y organizada, por medio de mecanismos y nuevas tecnologías de la información, obligan a las víctimas a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo para obtener un lucro, a la vez que, también están extendiendo su campo de acción a ámbitos y espacios a los que antes no eran materia de extorsión, como son los mercados, pequeños y medianos locales comerciales, la vía pública, transporte público, préstamos e inversiones en línea.

Así pues, la extorsión se configura en conductas que necesitan una atención inmediata. Para ello, se requiere que se considere la extorsión dentro del catálogo de delitos que ameritan la prisión preventiva oficiosa establecido en el artículo 19 de la CPEUM.

Dado que la comisión de la extorsión evoluciona con la dinámica social, económica y tecnológica, permite a los sujetos infractores obtener un lucro de una manera más pronta, sin que sea necesario presentarse de manera física para cometer el ilícito. En este sentido, el uso de la tecnología es una herramienta que utilizan los criminales para evitar el reconocimiento por parte de la víctima y, en algunas ocasiones, se convierte en un medio por el que se sustrae información personal, con la que se genera confianza o se amedrenta.

Es así que el crecimiento del ilícito de extorsión recae en circunstancias que hacen que su comisión sea más frecuente. De acuerdo con cifras oficiales del SESNSP, en el 2022 se registró el mayor número de carpetas por extorsión, con un total de 10,343 casos en comparación a 2019 cuya cifra reportada fue de 8,734. Asimismo, la incidencia de extorsión informada por el SESNSP, de diciembre de 2018 a 2023, aumentó en un 47.6%.

Ante el incremento de la extorsión y el aumento de la violencia con que se lleva a cabo, está en juego la seguridad de gente vulnerable, por lo que es necesario que esta conducta se incluya como delito que merece prisión preventiva oficiosa.

D. Es una obligación constitucional, establecida en el artículo 31, fracción IV, el contribuir para los gastos públicos, tanto de la Federación como de los estados, de Ciudad de México y del municipio en que se resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Se contribuye a los gastos públicos con el pago de los impuestos.

La recaudación de los impuestos se destina a la satisfacción de ciertas necesidades de carácter colectivo como: la educación pública, la impartición de justicia, la seguridad, los hospitales públicos, la infraestructura y servicios de vías públicas, programas y proyectos de apoyo al desarrollo social y económico, necesidades que por separado cada persona no podría pagar por sí sola, pero que, en cambio, se pueden atender con las aportaciones de todos⁷.

Estos servicios ocasionan gastos y gracias a nuestras contribuciones la Federación cuenta con los recursos necesarios para: disponer de escuelas con profesores que contribuyan en tu enseñanza; disfrutar de bibliotecas, hospitales y centros deportivos; el mantenimiento de las calles de la ciudad en la que vivimos y su iluminación; para construir y arreglar las carreteras; para contar con un servicio de bomberos, policías y militares, que se ocupen de mantener nuestra seguridad⁸.

Por lo anterior, la omisión del pago de impuestos supone un peligro para el mantenimiento de las acciones de gobierno, por lo que deriva en delito fiscal. Por ello, la importancia de calificar estas conductas criminales como graves, pues atentan contra la conformación y funcionamiento del Estado mismo.

Las conductas ilícitas vinculadas con la defraudación fiscal, a través de la evasión del pago de impuestos, así como del contrabando y el ocultamiento de ingresos o simulación de egresos mediante la compra de comprobantes fiscales, incluidas

⁷ Servicio de Administración Tributaria. <https://www.sat.gob.mx/consulta/61977/conceptos-tributarios#:~:text=Los%20impuestos%2C%20en%20todos%20los,objetivos%20propuestos%20en%20su%20planeaci%C3%B3n.>

⁸ *Idem.*

facturas, que amparan operaciones simuladas o inexistentes, vulnera el bienestar de la población porque disminuye las capacidades y el rango de acción del Estado.

A pesar de que la mayoría de los contribuyentes cumplen voluntariamente con sus obligaciones fiscales, hay quienes no lo hacen; muchos de estos, para eludir sus obligaciones tributarias, recurren a estrategias, asesorías, documentos falsos, operaciones simuladas, informes falsos, etc, por lo que es indispensable evitar que estas personas eludan la ley.

Tan solo en los últimos años el Servicio de Administración Tributaria (SAT) ha detectado que, los esquemas de facturación falsa involucran tanto a personas físicas, como a personas morales, y en los ejercicios fiscales del 2017, 2018 y 2019, se facturaron 339,000 millones de pesos.

En el mes de diciembre de 2023, se tienen identificados públicamente a 10,798 sujetos que en definitiva incurrieron en esquemas de facturación falsa.

Es importante advertir que los fenómenos de defraudación fiscal, contrabando y adquisición de facturas que amparen operaciones simuladas o inexistentes, así como sus equiparables, suelen encubrir otras actividades ilícitas, muchas de las cuales afectan no solamente a México, sino que tienen implicaciones en otros países, incluso relacionadas con el lavado de dinero.

El Grupo de Trabajo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos sobre Delitos Tributarios y Otros Delitos, en su publicación denominada *Lucha Contra los Delitos Fiscales: Los Diez Principios Globales*, difundió en años recientes una guía de referencia para luchar contra la evasión fiscal internacional, la corrupción, la financiación del terrorismo y otros delitos fiscales⁹.

⁹ OCDE (2019), Lucha contra los delitos fiscales: los diez principios globales, OCDE, París. www.oecd.org/tax/crime/lucha-contra-los-delitos-fiscales-los-diez-principios-globales.pdf.

Por tanto, se propone incluir al catálogo de delitos que merecen la pena de prisión preventiva oficiosa los delitos de defraudación fiscal, contrabando y expedición, enajenación, compra o adquisición de comprobantes fiscales, incluidas las facturas, que amparen operaciones simuladas o inexistentes. Con esta modificación se pretende inhibir, así como prevenir y sancionar la compra y venta de comprobantes fiscales que amparan operaciones inexistentes, falsos o simulados, que dañan gravemente y perjudican la Hacienda Pública.

III. Contenido de la iniciativa

Derivado de lo anterior, para atender la persecución de los delitos de extorsión, narcomenudeo y producción, distribución y enajenación ilícita de drogas sintéticas, los delitos de defraudación fiscal, contrabando y expedición, enajenación, compra o adquisición de comprobantes fiscales, incluidas las facturas, que amparen operaciones simuladas o inexistentes, así como para mitigar el impacto en la sociedad, de manera conjunta el Ejecutivo Federal y el Poder Legislativo deben actualizar y fortalecer las bases constitucionales para dotar de herramientas jurídicas a las autoridades competentes y darle a la población un marco normativo adecuado que sancione y garantice el bienestar social.

Ante esta emergencia, el Estado mexicano debe realizar, de manera urgente e impostergable, reformas constitucionales que le permitan cumplir con su obligación de garantizar la seguridad, la salud y el bienestar de la sociedad.

Bajo este escenario, se propone la reforma al párrafo segundo del artículo 19 para incorporar la facultad al juzgador de ordenar la prisión preventiva oficiosa como medida cautelar en los casos de producción, distribución y enajenación ilícita de drogas sintéticas, narcomenudeo y extorsión, así como el contrabando, la defraudación fiscal y la emisión ilícita de comprobantes, en protección de la población de este país.

Por las razones expuestas, en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se somete a consideración de esa Soberanía la presente Iniciativa con **Proyecto de Decreto por el que se Reforma el Artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia Penal.**

Artículo Único. Se **reforma** el artículo 19, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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 y 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 **debe ordenar** la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, **extorsión, narcomenudeo, delitos previstos en las leyes aplicables cometidos para la ilegal producción, preparación, enajenación, adquisición, importación, exportación, transportación, almacenamiento y distribución de drogas sintéticas, como el fentanilo y sus derivados, así como en los de** 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, de la salud y del libre desarrollo de la personalidad, **defraudación fiscal, contrabando,**

expedición, enajenación, compra o adquisición de comprobantes fiscales, incluidas facturas, que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados en los términos fijados por la ley.

...

...

...

...

...

TRANSITORIOS

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

Segundo. A partir de la entrada en vigor de este decreto, se derogan todas las disposiciones que se opongan al contenido, previstas en leyes secundarias, reglamentos, acuerdos y cualquier otro ordenamiento normativo de carácter administrativo.

Tercero. El Congreso de la Unión, en un plazo de ciento ochenta días, contado a partir de la entrada en vigor de este decreto, deberá armonizar el marco jurídico de las leyes en las materias con el contenido del presente decreto.

Cuarto. Las legislaturas de las entidades federativas deben realizar las adecuaciones normativas necesarias para cumplir con lo previsto en el presente

decreto, dentro de los trescientos sesenta y cinco días naturales siguientes a la publicación de este ordenamiento.

Quinto. Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente decreto se realizarán con cargo a los presupuestos aprobados a los ejecutores de gasto responsables para el presente ejercicio fiscal, por lo que no se autorizarán recursos adicionales para tales efectos.

Hoja de firma de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforma el Artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia Penal.

Reitero a Usted, Ciudadana Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, las seguridades de mi consideración atenta y distinguida.

Ciudad de México, a

EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR

*MERG