

MEMORIA DOCUMENTAL
COMBATE A CADENAS DELICTIVAS Y RESPONSABILIDAD
PENAL DE PERSONAS JURÍDICAS



PGR

**PROCURADURÍA GENERAL
DE LA REPÚBLICA**



**GOBIERNO
FEDERAL**





CONTENIDO

I.	Presentación	3
II.	Fundamento legal y objetivo de la Memoria Documental Combate a Cadenas Delictivas y Responsabilidad Penal de Personas Jurídicas.	5
III.	Antecedentes	6
IV.	Marco normativo aplicable a las acciones realizadas durante la ejecución del Combate a Cadenas Delictivas y Responsabilidad Penal de Personas Jurídicas.	7
V.	Vinculación de la Reforma para fortalecer el Combate a Cadenas Delictivas y Responsabilidad Penal de Personas Jurídicas con el Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2012 y Programa Sectorial de Procuración de Justicia 2007-2012.	8
VI.	Síntesis ejecutiva de la Reforma para fortalecer el Combate a Cadenas Delictivas y Responsabilidad Penal de Personas Jurídicas.	9
VII.	Acciones realizadas	11
VIII.	Seguimiento y control	13
IX.	Resultados y beneficios alcanzados	14
X.	Informe final.	15

I. PRESENTACIÓN

El Estado mexicano, en particular la sociedad y el gobierno, está haciendo grandes esfuerzos para enfrentar a las organizaciones delictivas y recuperar la seguridad pública.

Los inaceptables hechos que cotidianamente está sufriendo la sociedad mexicana obligan a todo el Estado a asumir con seriedad, desde cada uno de nuestros ámbitos, las funciones que nos corresponden. Los tres Poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; tenemos una enorme responsabilidad en este esfuerzo de recuperar la confianza de la sociedad en sus instituciones.

Sirven como precedentes a lo anterior, los Diálogos por la Seguridad, a través de los cuales se realizó un intercambio de propuestas, un ejercicio franco, abierto, plural, incluyente, en el que los principales actores políticos, económicos y sociales del país en un ejercicio inédito de diálogo para fortalecer la lucha por la seguridad y por la tranquilidad de los mexicanos respecto de varios aspectos fundamentales, han expresado con absoluta libertad las razones, experiencias y propuestas que nos han ayudado a tener una perspectiva más realista e integral del fenómeno delictivo en el territorio nacional. Entre los temas antes mencionados, está el continuar con acciones favorables a la seguridad, lo que debemos traducir en acuerdos que mejoren la actuación de las instituciones responsables de garantizar la seguridad y tranquilidad de los habitantes de nuestro país.

Uno de los fines pretendidos, es reducir la acción de las organizaciones delictivas en la afectación de los intereses de la sociedad, proponiendo el fortalecimiento del marco jurídico de la autoridad en todo el territorio nacional; así como la recomposición del tejido social, cuya carencia es sin duda uno de los puntos focales en la expansión de la delincuencia.

Cabe destacar que algunas de nuestras leyes han sido rebasadas por la complejidad del fenómeno delictivo, por lo tanto, se estima que es momento de reformar dichos ordenamientos y adecuarlos a las nuevas realidades, ya que, de no hacerlo, se enfrentará seguramente un incremento en la impunidad que genera un ambiente propicio para la proliferación de la delincuencia.

Por lo anterior, se ha definido como el objetivo de la iniciativa que se comenta, la propuesta por dotar de nuevos y mejores instrumentos jurídicos al Estado en su tarea de garantizar la seguridad pública en dos grandes rubros: persecución y sanción de quienes facilitan o promueven el funcionamiento de cadenas delictivas y, por otro lado,



en forma complementaria, reforzar los mecanismos para poder imputar la responsabilidad penal a personas jurídicas de naturaleza privada. En este orden de ideas, la iniciativa está estrictamente relacionada con el apego a la legalidad y una más eficaz procuración de justicia.

La Iniciativa que nos ocupa, la presentó el Titular del Ejecutivo Federal, el 14 de abril de 2011, misma que concluyó el 30 de julio de 2012, fecha en que se considera concluida la Memoria en mención.

La Dirección General de Normatividad, dependiente de esta Subprocuraduría elaboró el Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales (combate a cadenas delictivas, así como la responsabilidad de las personas jurídicas), para que por conducto del Titular de ésta Institución, lo turnara a la Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal para que a su vez ésta lo sometiera a consideración del Titular del Ejecutivo Federal.

Mtro. Alejandro Ramos Flores
Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales.

II. FUNDAMENTO LEGAL Y OBJETIVO DE LA MEMORIA DOCUMENTAL COMBATE A CADENAS DELICTIVAS Y RESPONSABILIDAD PENAL DE PERSONAS JURÍDICAS

FUNDAMENTO LEGAL

- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002.
- Acuerdo por el que se emiten los lineamientos para la Elaboración, Revisión y Seguimiento de Iniciativas de Leyes y Decretos del Ejecutivo Federal.
- Acuerdo Presidencial para la rendición de cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 2011.
- Lineamientos para la Formulación del Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 2012.
- Lineamientos para la elaboración e integración de Libros Blancos y de Memorias Documentales, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 10 de octubre de 2011, números: Primero, Segundo Décimo Primero y Décimo Cuarto.

OBJETIVO DE LA MEMORIA DOCUMENTAL

Dejar constancia de los avances y cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, que de forma transparente deja constancia sobre los avances logrados y su cumplimiento, a fin de dotar de nuevos y mejores instrumentos que permitan continuar la labor emprendida.

A través de la Iniciativa presentada por el Titular del Ejecutivo Federal, se pretende contar con un bagaje jurídico más amplio que permita combatir al crimen organizado, al prever la persecución y sanción de quienes facilitan o promueven el funcionamiento de cadenas delictivas y, por otro lado, refuerza los mecanismos para poder imputar la responsabilidad penal a personas jurídicas de naturaleza privada.

III. ANTECEDENTES

Las exigencias de la sociedad para poner un alto a la delincuencia y garantizar la seguridad pública requieren de respuestas contundentes de las autoridades de todos los órdenes de gobierno.

Algunas de nuestras leyes han sido rebasadas por la complejidad del fenómeno delictivo y es momento de reformar dichos ordenamientos y adecuarlos a las nuevas realidades, ya que, de no hacerlo, el incremento de la impunidad generará un ambiente propicio para que la delincuencia prolifere aún más.

Por lo que surge la necesidad de estar en posibilidad de dar cumplimiento a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos. (Convención de Palermo). Que en su Artículo 10 señala: “Cada Estado Parte adoptará las medidas que sean necesarias, de conformidad con sus principios jurídicos, a fin de establecer la responsabilidad de personas jurídicas por participación en delitos graves en que se esté involucrado un grupo delictivo organizado”.

Por lo que existe el interés de castigar aquellas actividades que la delincuencia emplea para la consecución de sus fines ilícitos, pero también con el objeto de debilitarlas e inhibirlas se propone robustecer el marco jurídico con que cuenta el Estado mexicano al incluir figuras que permitan sancionar penalmente las acciones que en contra de la ley desempeñen las organizaciones delictivas, para tales efectos se enfoca en la persecución y sanción de quienes faciliten o promuevan el funcionamiento de cadenas delictivas.

Por lo anterior, el Titular del Ejecutivo Federal presentó el 14 de abril de 2011, la iniciativa con proyecto de Decreto para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales, ante la Cámara de Senadores, turnándose para su estudio y dictamen correspondiente a las comisiones unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, Primera, en donde se encuentra pendiente de aprobación.



IV. MARCO NORMATIVO APLICABLE A LAS ACCIONES REALIZADAS PARA EL COMBATE A CADENAS DELICTIVAS Y RESPONSABILIDAD PENAL DE PERSONAS JURÍDICAS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional;
- Ley Federal contra la Delincuencia Organizada;
- Código Penal Federal;
- Código Federal de Procedimientos Penales;
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República;
- Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República;
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, y
- Programa Sectorial de Procuración de Justicia 2007-2012.

V. VINCULACIÓN DE LA REFORMA PARA FORTALECER EL COMBATE A CADENAS DELICTIVAS Y RESPONSABILIDAD PENAL DE PERSONAS JURÍDICAS CON EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007 - 2012 Y PROGRAMA SECTORIAL

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 establece como estrategia, dentro del Eje 1, Estado de Derecho y Seguridad, 1.4 Crimen Organizado, Objetivo 8, Estrategia 8.4, “Desarticulación de cadenas delictivas mediante la destrucción de los nodos de creación de valor, propiciar la desarticulación de organizaciones criminales atendiendo a la naturaleza económica de sus actividades mediante la destrucción de los elementos que les permiten generar riquezas ilícitas y afianzarse en el territorio mexicano.

Dentro del mismo Eje 1, Estrategia 1.5 Confianza en las instituciones públicas, Estrategia 9.1, “Impulsar la vigencia de leyes modernas, suficientes, claras y sencillas en todos los ámbitos de la actividad nacional”, con el objetivo de mejorar el marco jurídico vigente a efecto de permitir el desarrollo de la sociedad, por la vía del respeto, la armonía y la productividad, además a efecto de recuperar la confianza social, ya que la ciudadanía sólo cambiará su percepción si advierte que las leyes se modernizan en su favor.

Por lo que respecta al Programa Sectorial de Procuración de Justicia se dispone en su Estrategia 4.1, dirigir el esfuerzo y los instrumentos de procuración de justicia a la desarticulación de las cadenas de valor criminales, para lo cual se requiere una nueva estrategia en el combate al crimen organizado que no se dirija sólo o primordialmente a la captura de los líderes de las organizaciones y al combate de sus estructuras de comando y control, sino que parta de una visión integral dirigida también a la desarticulación de las cadenas delictivas mediante el desmantelamiento de los nodos de creación de valor y de los reductos de impunidad.

VI. SÍNTESIS EJECUTIVA DEL COMBATE A CADENAS DELICTIVAS Y RESPONSABILIDAD PENAL DE PERSONAS JURÍDICAS

a. CADENAS DELICTIVAS

Las reformas permitirán exigir la responsabilidad penal a los sujetos que intervengan en la producción de un resultado que de manera directa o indirecta beneficie de alguna forma a las organizaciones de delincuencia organizada o asociación delictiva en la comisión de delitos, cuando esta conducta esté ligada a otras de modo que resultan ser el medio eficaz e ideal para facilitar o contribuir a la comisión de los delitos representativos de la delincuencia organizada.

Contempla nuevos tipos penales para sancionar las cadenas delictivas (confabulación y la facilitación delictiva), toda vez que, han surgido conductas que son realizadas por individuos que tienen como fin la generación de inteligencia sobre la actuación de las autoridades encargadas de la seguridad pública.

Plantea una agravante para aquellos sujetos vinculados a la delincuencia organizada o a una asociación delictuosa, que sin ser miembros de éstas, actualicen la conducta de manera dolosa.

b. RESPONSABILIDAD PENAL DE PERSONAS JURÍDICAS DE NATURALEZA PRIVADA.

Propone que, cuando los representantes de una persona jurídica realicen a nombre o bajo el amparo de estas actividades para beneficio del ente jurídico, desplegando para la consecución de este fin conductas previstas como delitos, sea responsable penalmente el ente jurídico de naturaleza privada que representan, con independencia de la responsabilidad personal de quien materializa la conducta delictiva.

Con el objeto de brindar certeza jurídica a las personas jurídicas en el desarrollo de sus actividades y evitar el colapso en el funcionamiento de dichas ficciones jurídicas, se consideró necesario establecer un catálogo de delitos por los que podrán ser sujetas de responsabilidad penal.

Se actualiza nuestra legislación penal vigente con el catálogo de penas aplicables a personas jurídicas de naturaleza privada, considerando las siguientes: sanción pecuniaria, inhabilitación temporal, decomiso, y publicación de la sentencia.

Cabe señalar que las sanciones anteriormente referidas, no pretenden generar incertidumbre en el funcionamiento o impacto económico de la persona jurídica, sino por el contrario, con éstas se busca fortalecer el estado de derecho y la certidumbre de la sociedad en general.

Para llevar a cabo estas acciones se propone un procedimiento complementario al existente, a efecto de que la autoridad pueda ejercitar acción penal por las conductas ilícitas que hayan sido cometidas por este tipo de entes, sin dejar de observar los derechos que les asisten para garantizar una defensa adecuada y el respeto irrestricto de la garantía de audiencia.

Asimismo podemos referir que se prevén mecanismos que atenúen la responsabilidad penal de la persona jurídica, siempre y cuando se presente colaboración con las autoridades, y que éstas cuenten con un órgano de control que vigile el apego al marco legal que les es aplicable.

Por último, no se omite señalar que esta propuesta no aplica a las Instituciones del Gobierno Federal ni tampoco a los órganos del Estado.



VII. ACCIONES REALIZADAS

En concordancia con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, antes enunciados, así como del Programa Sectorial de Procuración de Justicia 2007-2012, durante el periodo comprendido del 01 de diciembre de 2006 al 30 de junio de 2012, el Titular del Ejecutivo Federal ha presentado al Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa:

Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide el Código Federal de Procedimientos Penales. Presentada el 22 de septiembre de 2011, ante la Cámara de Diputados, turnada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, en donde se encuentra pendiente de Dictamen.

La iniciativa fue elaborada y remitida mediante comunicación oficial entre la Procuraduría General de la República y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal para su presentación formal constitucional ante el Congreso de la Unión.

SE HA IDENTIFICADO LA PRESENTACIÓN DE TRES INICIATIVAS QUE ABORDAN EL OBJETIVO PLANTEADO:

Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de delincuencia organizada, presentada en el Senado de la República, por el Senador Ricardo Monreal Ávila, durante la LXI Legislatura del Partido del Trabajo (PT), en donde se encuentra pendiente de Dictamen.

Iniciativa con proyecto de Decreto que adiciona diversas disposiciones al Código Penal Federal, en materia de responsabilidad penal de personas morales, presentada en la Cámara de Diputados por el Diputado Josué Cirino Valdés Huevo, de la LXI Legislatura del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Aprobada el 27 de abril de 2012 y enviada como Minuta a la Cámara de Senadores, en donde se encuentra pendiente de Dictamen.

Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales, en materia de acecho a las instituciones de seguridad pública (halcones), presentada en la Cámara de Diputados, por el Diputado Guillermo Cueva Sada, de la LXI Legislatura del PVEM, turnada a la Comisión de Justicia donde se encuentra pendiente de Dictamen.

FOROS DE DISCUSIÓN EN MATERIA DE CADENAS DELICTIVAS:

- I. La Dirección General de Normatividad, en coordinación con la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, expuso ante Senadores del Grupo Parlamentario de Acción Nacional, los beneficios y bondades de la iniciativa presentada por el Titular del Ejecutivo sobre Cadenas Delictivas, y su utilidad para el combate de la delincuencia organizada.

- II. Se organizó en conjunto con el Instituto Belisario Domínguez y la Comisión de Justicia del Senado de la República el Foro de Discusión y Análisis: “Cadenas Delictivas”, en el cual participó con una ponencia el Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República.



VIII. SEGUIMIENTO Y CONTROL

Asuntos legislativos relevantes que se encuentran en proceso de atención:

ASUNTO	RELEVANCIA	ANTECEDENTES	ESTADO ACTUAL	ACCIONES INMEDIATAS
Iniciativa con Proyecto de Decreto para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales. (Impulso)	Se propone dotar de nuevos y mejores instrumentos jurídicos al Estado en su tarea de garantizar la seguridad pública, para tales efectos se enfoca en la persecución y sanción de quienes faciliten o promuevan el funcionamiento de cadenas delictivas, así como reforzar los mecanismos para poder imputar la responsabilidad penal a personas jurídicas de naturaleza privada.	El anteproyecto fue elaborado por esta Procuraduría y presentado el 14 de abril de 2011, por el Titular del Ejecutivo Federal ante el Senado de la República.	Pendiente de aprobación. Turnada a las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, Primera.	Se está en espera de la instalación de la LXII Legislatura, el próximo 01 de septiembre de 2012, así como la integración de las comisiones.

En el ámbito legislativo:

- Dar cabal seguimiento y preparar los argumentos necesarios para el impulso de la iniciativa del Titular del Ejecutivo Federal.

IX. RESULTADO Y BENEFICIOS ALCANZADOS

Con respecto al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

Objetivos y metas cumplidas	Resultados
<p>Objetivo 8. Recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado.</p>	<p>- Se fija la postura del Titular del Ejecutivo Federal, a efecto de dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, para combatir el Crimen Organizado, con el objetivo de desarticular cadenas delictivas mediante la destrucción de los nodos de creación de valor, propiciando la desarticulación de organizaciones criminales y atendiendo a la naturaleza económica de sus actividades mediante la destrucción de los elementos que les permiten generar riquezas ilícitas y afianzarse en el territorio mexicano.</p> <p>- Se impulsa la vigencia de leyes modernas, suficientes, claras y sencillas en todos los ámbitos de la actividad nacional, con el objetivo de mejorar el marco jurídico vigente a efecto de permitir el desarrollo de la sociedad, por la vía del respeto, la armonía y la productividad, además a efecto de recuperar la confianza social, ya que la ciudadanía sólo cambiará su percepción si advierte que las leyes se modernizan en su favor.</p>

Con respecto al Programa Sectorial de Procuración de Justicia 2007-2012

Objetivos	Resultados
<p>4. Desarrollar una actuación coordinada entre los actores clave en la lucha contra la delincuencia organizada.</p>	<p>- Se requiere una nueva estrategia en el combate al crimen organizado que no se dirija sólo o primordialmente a la captura de los líderes de las organizaciones y al combate de sus estructuras de comando y control, sino que parta de una visión integral dirigida también a la desarticulación de las cadenas delictivas mediante el desmantelamiento de los nodos de creación de valor y de los reductos de impunidad.</p>



X. INFORME FINAL

Ante la próxima apertura del periodo de sesiones de la LXII Legislatura y la conformación respectiva de sus comisiones legislativas, se dará seguimiento a la Iniciativa presentada por el Titular del Ejecutivo Federal en materia de cadenas delictivas y responsabilidad de personas morales presentada ante el Senado de la República, con el objeto de impulsarla para que se pueda aprobar en sus términos en sus dos vertientes medulares.

Horacio B. Pérez Ortega

Director General de Análisis Legislativo y Normatividad