



UNIPOL
UNIVERSIDAD DE
LA POLICÍA DEL
ESTADO DE SINALOA

REVISTA UNIPOL

CRIMINALIDAD Y VIOLENCIA

REVISTA CIENTÍFICA
CENTRO DE ESTUDIOS DE LA CRIMINALIDAD Y LA VIOLENCIA
CULIACÁN ROSALES, SINALOA, 2023

No. 1

UNIPOL
Revista Científica
Centro de Estudios de la Criminalidad
y la Violencia

Número 01. Enero – Junio 2023.

“Somos Unipol, educamos para la seguridad y la justicia”



UNIPOL
UNIVERSIDAD DE LA POLICÍA
DEL ESTADO DE SINALOA

REGISTRO

Universidad de la Policía del Estado de Sinaloa
Carretera a Navolato Km. 12.5,
Col. Altos de Bachigualato, C.P. 80130
Culiacán Rosales, Sinaloa, México.
Teléfono: 667 760 00 06
www.unipolsinaloa.edu.mx

Edición N° 01, enero - junio 2023,
Culiacán Rosales, Sinaloa 2023.

Publicación Semestral, bajo coordinación del *Centro de Estudios de la Criminalidad y la Violencia*.

Editor responsable: Jaime Palacios Barreda. Reservas de Derechos al uso exclusivo Número 04-2023-051009571800-01, ISSN: en trámite, otorgados por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas

Ilustradas de la Secretaría de Gobernación. Impresa en los talleres de la imprenta *Casa Sodi*, ubicados en *Lazaro Cardenas #750 Sur, Local A17, Colonia Jorge Almada, C.P. 80200, Culiacán Rosales, Sinaloa*.
Teléfono: (667)204 - 43 - 43, Correo: juanvalencia.casasodi@hotmail.com

Este número se terminó de imprimir en julio de 2023, con un tiraje de 300 ejemplares. Las opiniones expresadas en cada uno los trabajos son responsabilidad de sus autores. Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización del Instituto Nacional del Derecho de Autor.

CONTENIDO

Presentación.....	11
2. Artículos / Doctrina.....	13
La Procuración de Justicia Penal desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	12
<i>Francisco Galván González</i>	
La Defensa Constitucional.....	63
<i>Federico Rochín González</i>	
La Obligación de Investigar en la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.....	94
<i>E. Raúl Zaffaroni</i>	
Un Análisis Comparativo del Delito de Femicidio en la Legislación Penal de los Estados Unidos Mexicanos: Una Evaluación a Diez Años de su Regulación.....	118
<i>Alba Victoria López Salazar</i>	
3. Derecho / Legislación.....	150
Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con Participación Ciudadana.....	152
Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.....	174
Tratados y Convenciones.....	194
Jurisprudencia.....	221
Avances de Investigación.....	238
4. Bibliografía.....	256

DIRECTORIO

Rubén Rocha Moya

Gobernador Constitucional del Estado de Sinaloa

Enrique Inzunza Cazares

Secretario General de Gobierno

Enrique Alfonso Díaz Vega

Secretario de Administración y Finanzas

Jaime Palacios Barreda

Director del Centro de Estudios de la Criminalidad y la Violencia

Carlos Alberto Báez Montes

Director Académico en la Universidad de la policía del Estado de Sinaloa

Juan José Ríos López

Director Administrativo en la Universidad de la policía del Estado de Sinaloa

Consejo Arbitral Local

Dr. Fernando Castillo Lora

Dra. Sonia Escalante López

Dr. Mauro Sandoval Ceja

Dra. Lizbeth García Montoya

Consejo Arbitral Nacional

Dra. Karla Elizabeth Mariscal Ureta. Universidad Autónoma de Querétaro

Dr. Octavio Pineda Toribio. Juez de distrito del Poder Judicial de la Federación en Tecate, Baja California Norte

Dr. Sergio Valdez Meza. Universidad de la Policía de Sinaloa

Dr. Renato Beltrán Armenta. Universidad Autónoma de Baja California Sur

Lic. Jaime Palacios Barreda

Director General

Miguel Ángel López Ibarra

Coordinador

PRESENTACIÓN

Una de las principales preocupaciones del gobierno del Estado de Sinaloa, enmarcada en el Plan Estatal de Desarrollo, es, sin lugar a duda, la seguridad pública, con un enfoque especial en la prevención del delito. Esta dimensión social constituye una tarea primordial, ya que su alcance no solo se limita a la protección de bienes jurídicos individuales y colectivos, sino también al mantenimiento del orden y la paz social, requisitos indispensables para un desarrollo sustentable del Estado y para la formación de profesionales con un sentido de responsabilidad social y humanista, que se integran en el sistema de seguridad.

En este contexto, la prevención juega un papel fundamental, pero su planificación requiere un estudio detallado desde su concepción hasta los resultados finales, que se manifiestan en el impacto sobre los bienes jurídicos individuales y sociales.

De acuerdo con el artículo 3 de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, la planeación, programación, implementación y evaluación de las políticas públicas, programas y acciones se llevará a cabo en los distintos ámbitos de competencia, a través de las instituciones de seguridad pública y otras autoridades que, debido a sus atribuciones, contribuyan directa o indirectamente al cumplimiento de esta ley. En este sentido, la Universidad de la Policía del Estado de Sinaloa, como parte involucrada, deberá observar como mínimo los siguientes principios: respeto irrestricto a los derechos humanos, integralidad, intersectorialidad, transversalidad, trabajo conjunto, continuidad de políticas públicas e interdisciplinariedad.

Estas consideraciones ponen de manifiesto que la Universidad de la Policía del Estado de Sinaloa enfrentará no solo el desafío de desarrollar un nuevo sistema educativo dirigido a fortalecer la dignidad de la Policía, mejorar los resultados de su labor y aumentar la confianza en las instituciones de seguridad pública, sino también de llevar a cabo investigaciones pertinentes para modificar los factores que indican la criminalidad y la violencia.

El Centro de Estudios de la Criminalidad y la Violencia de la Universidad de la Policía en Sinaloa tiene como objetivo realizar investigaciones pertinentes sobre estos fenómenos, contribuyendo así a la prevención y disminución de conductas antisociales generadoras de violencia y desencadenantes de actos delictivos. Como parte de esta labor, presentamos una revista de divulgación científica, denominada “Criminalidad y Violencia”, en formato impreso y electrónico, que cuenta con la colaboración de diversos investigadores nacionales y extranjeros y aborda temas relacionados con su denominación.

2. ARTÍCULOS / DOCTRINA

LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA PENAL DESDE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

CRIMINAL JUSTICE ADMINISTRATION FROM THE POLITICAL CONSTITUTION OF THE UNITED MEXICAN STATES

Francisco Galván González*

RESUMEN: Este artículo investiga la relación entre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el sistema de justicia penal en México, centrándose en aspectos clave. Se destaca el concepto de Estado constitucional de derecho y su importancia para garantizar la legalidad y la protección de los derechos en el sistema de justicia penal. Se exploran temas relevantes como los derechos humanos, la protección de los pueblos indígenas, el acceso a la información, el registro de detenidos y la intervención de comunicaciones privadas, resaltando la importancia de salvaguardar los derechos individuales y colectivos en el ámbito de la justicia penal. Además, se examinan otros aspectos relevantes, como los mecanismos alternativos de solución de controversias, el sistema integral de justicia para adolescentes, la designación de defensores públicos y la asesoría a víctimas y ofendidos, destacando la necesidad de un sistema de justicia penal completo y accesible que garantice la igualdad y la protección de los derechos de todas las personas involucradas en un proceso penal. Entre otros aspectos, se destaca la relevancia de las leyes generales y la competencia concurrente, así como la importancia de la jurisprudencia y el derecho de amparo en el sistema de justicia penal mexicano. En resumen, este artículo analiza la relación entre la Constitución y el sistema de justicia penal en México, enfatizando la necesidad de proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos en el ámbito de la justicia penal y garantizar un sistema jurídico acorde con los principios constitucionales.

Palabras clave: Constitución, Sistema de justicia penal, Derechos fundamentales, Estado constitucional de derecho, Protección de los ciudadanos.

ABSTRACT: This article investigates the relationship between the Political Constitution of the United Mexican States and the criminal justice system in Mexico, focusing on key aspects. It highlights the concept of the constitutional rule of law and its importance in guaranteeing legality and the protection of rights in the criminal justice system. Relevant issues such as human rights, protection of indigenous peoples, access to information, registration of detainees and interception of private communications are explored, highlighting the importance of safeguarding individual and collective rights in the criminal justice sphere. In addition, other relevant aspects are examined, such as alternative dispute resolution mechanisms, the comprehensive juvenile justice system, the appointment of public defenders and advice to victims and injured parties, highlighting the need for a comprehensive and accessible criminal justice system that guarantees equality and the protection of the rights of all persons involved in criminal proceedings. Among other aspects, it highlights the relevance of general laws and concurrent jurisdiction, as well as the importance of jurisprudence and amparo law in the Mexican criminal justice system. In summary, this article analyses the relationship between the Constitution and the criminal justice system in Mexico, emphasising the need to protect the fundamental rights of citizens in the field of criminal justice and to guarantee a legal system in accordance with constitutional principles.

Keywords: Constitution, Criminal justice system, Fundamental rights, Constitutional state of law, Citizens' protection.

SUMARIO: *I. Estado constitucional de derecho. II. Constitución y procuración de justicia penal. 2.1. Derechos humanos. 2.2. Pueblos y comunidades indígenas. 2.3. Derecho al libre acceso a la información. 2.4. Registro de detenidos. 2.5. Intervención de comunicaciones privadas. 2.6. Mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal. 2.7. Sistema integral de justicia para adolescentes. 2.8. Obligación de nombramiento de defensor público. 2.9. Asesoría*

y apoyo a víctimas y ofendidos. 2.10. Investigación de los delitos. 2.11. Facultad de no ejercer el poder punitivo. 2.12. Ejercicio de la acción penal por particular. 2.13. Servicio profesional de carrera. 2.14. Personal especializado. 2.15. Unidad de estudios e investigación criminológicos. 2.16. Importancia de la estadística criminal. 2.17. Programa de política criminal. 2.18. Participación de integrantes del grupo social. 2.19. Ejercicio y control del presupuesto. 2.20. Leyes generales y competencia concurrente. 2.21. La jurisprudencia y el derecho de amparo. III. A manera de conclusión. IV. Referencias.

I. ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO

En este inicio de la tercera década del siglo XXI (2021) no se discute que *México*¹ sin ser el nombre oficial, y pensando idealmente², es un *estado de derecho*, o mejor, un

1 El día 22 de enero del 2003, los diputados y senadores del *Partido Acción Nacional (PAN)* presentaron ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión una iniciativa de ley para sustituir el nombre de Estados Unidos Mexicanos por el de México, en la que se dice: Por todo lo anteriormente expuesto, los suscritos, diputados y senadores a la LVIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 55, fracción II, del Reglamento Interior del Congreso General y los relativos de la Ley Orgánica, sometemos a la consideración del constituyente permanente la presente iniciativa de reformas y adiciones a diversos artículos constitucionales para dar una nueva denominación a nuestro país cambiando la de Estados Unidos Mexicanos por la de México. [En esa fecha fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales para su análisis y no fue discutida. Hoy está siendo revisada]. Periódico *Noroeste*, Culiacán Rosales, Sinaloa, martes 8 de abril del 2008, p. 3A sección nacional: Analizan renombrar a México. Revisan iniciativa para cambiar nombre al país. México (UNIV).- En la Cámara de Diputados analizan el cambio de nombre de Estados Unidos Mexicanos a sólo México. Como parte de los cabildos de la reforma del Estado y los preparativos rumbo al Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución, los legisladores debaten y analizan una reforma constitucional para establecer el nuevo nombre del país. La Comisión de Puntos Constitucionales avanza en la redacción de un predictamen que establece que a partir del 1 de enero del 2010 el nombre oficial del país sea México y en lo sucesivo se hagan los cambios necesarios para que se integre en monedas, billetes, sellos oficiales, papelería, banderas y escudos. El predictamen, que falta votarse para llevarse al pleno, está basado en una iniciativa del hoy Presidente de la República, Felipe Calderón, cuando era Diputado federal en 2003. En la iniciativa de hace 5 años, que no avanzó ni siquiera en comisiones y [...].

2 José ORTEGA y GASSET, *Historia como sistema y otros ensayos filosóficos*, Madrid, 1984, pp. 30 y 31: [...] Pero es un error definir la creencia como idea. La idea agota su papel y consistencia en ser pensada, y un hombre puede pensar cuanto se le antoje y aun muchas cosas contra su antojo. En la mente surgen espontáneamente pensamientos sin nuestra voluntad ni deliberación y sin que produzcan efecto alguno en nuestro comportamiento. La creencia no es, sin más, la idea que se piensa, sino aquella en que además se cree. Y el creer no es ya una operación del mecanismo «intelectual», sino que es una función del viviente como tal, la función de orientar su conducta, su quehacer. [Y en la p. 38, agrega]

estado constitucional de Derecho:

El término «estado de derecho» se usa aquí en la segunda de ambas acepciones; y en este sentido es sinónimo de «garantismo». Por eso designa no simplemente un «estado legal» o «regulado por la ley», sino un modelo de estado nacido con las modernas *Constituciones* y caracterizado: *a)* en el plano formal por el principio de *legalidad*, en virtud del cual todo poder público –legislativo, judicial y administrativo– está subordinado a leyes generales y abstractas, que disciplinan sus formas de ejercicio y cuya observancia se halla sometida a control de legitimidad por parte de jueces separados del mismo e independientes (el Tribunal Constitucional para las leyes, los jueces ordinarios para las sentencias, los tribunales administrativos para las decisiones de ese carácter); *b)* en el plano sustancial por la funcionalización de todos los poderes del estado al servicio de la garantía de los *derechos fundamentales* de los ciudadanos, mediante la incorporación limitativa en su *Constitución* de los deberes públicos correspondientes, es decir, de las prohibiciones de lesionar los derechos de libertad y de las obligaciones de dar satisfacción a los derechos sociales, así como de los correlativos poderes de los ciudadanos de activar la tutela judicial.³

En México, la base, el punto de partida y la jerarquía del sistema jurídico está determinado en y desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (*Constitución*), en el artículo 133:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

Si el texto constitucional es el sustento del estado constitucional de derecho, y la Las creencias constituyen el estrato básico, el más profundo de la arquitectura de nuestra vida. Vivimos de ellas y, por lo mismo, no solemos pensar en ellas. Pensamos en lo que no es más o menos cuestión. Por eso decimos que *tenemos* estas o las otras ideas; pero nuestras creencias, más que tenerlas, las somos.

³ Luigi FERRAJOLI, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Perfecto Andrés Ibáñez/Alfonso Ruiz Miguel/Juan Carlos Bayón Mohino/Juan Terradillos Basoco/Rocío Cantarero Bandrés (trds.), Madrid, 1977, pp. 856 y 857.

procuración de justicia penal es una de sus funciones esenciales regulada en el artículo 102 de la CPEUM:

Artículo 102.

A. El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

Para ser Fiscal [...].

Corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine.

La Fiscalía [...].

Entonces, todo el *sistema de procuración de justicia penal* debe ser a «imagen y semejanza» de lo que se dice en la *Constitución*. Esta correspondencia/exigencia es el objeto de este trabajo.

II. CONSTITUCIÓN Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA PENAL

El estudio de los 136 artículos de la *Constitución* nos dice que, en muchos de ellos, expresamente se señalan directrices para la función de *procuración de justicia penal*, y en otros, de manera indirecta se establecen la vinculación de ella con el sistema político administrativo mexicano.

El análisis de lo que se dice en la *Constitución* permite la identificación de temas determinantes en la función de *procuración de justicia penal*.

2.1. Derechos humanos

El binomio *derechos humanos/procuración de justicia penal* es, en México, indisoluble desde el año de 1917 cuando en el texto de la *Constitución* se da origen a la institución del Ministerio Público como *garante de la legalidad* lo que le obligaba a la observancia y respeto de las *garantías individuales* y vigilar su no violación.

Pero, esta encomienda constitucional se fue dejando de lado, y el *garante* pasó a ser uno más de los violadores de las garantías individuales. Esta situación, inicia a cambiar cuando en el año de 1998⁴ México reconoció la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y sobre todo, a partir del año 2011 con el texto vigente del artículo 1º. de la *Constitución*:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra

4 Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de diciembre de 1998.

que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Esta obligación vinculante con los *derechos humanos* debe tener reconocimiento en el marco jurídico, en la estructura administrativa de las fiscalías, y ser de observancia estricta en las funciones que realizan todos sus servidores públicos, pues no es concebible que quienes están vinculados a la *Constitución* y a la ley, sean sujetos de recomendaciones de los organismos de derechos humanos (procuraduría, comisión).

Por ello, la instancia de la fiscalía que se crea para dar cumplimiento al artículo 1º. de la *Constitución* debe tener jerarquía administrativa del más alto nivel y solo por debajo de la fiscalía general, así como dotarla de facultades para generar políticas institucionales en esta materia, pues solo así, podrá entenderse un compromiso *en serio y no en broma* con la observancia de los *derechos humanos*.

Este compromiso y obligación para con los *derechos humanos* por todos los servidores públicos de *procuración de justicia penal* debe vincularse con el conocimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos toda vez que, la aceptación por México de su jurisdicción desde el 8 de diciembre de 1998⁵, de acuerdo con la jurisprudencia, las sentencias en las que México sea parte se convierten en criterio obligatorio, y las demás decisiones pueden servir como criterio de orientación. Así, la jurisprudencia mexicana deberá ser complementada con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

2.2. *Pueblos y comunidades indígenas*

El reconocimiento expreso en la *Constitución* de estos integrantes del grupo social y el derecho a su autodeterminación debió esperar hasta el inicio del siglo XXI, con la reforma/adición del artículo 2º.:

Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible.

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

5 Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes. [...].

La fracción II del apartado A es la que, de manera directa, vincula a la *función de procuración de justicia penal* con estos grupos sociales. Esta autodeterminación para aplicar su sistema normativo, que se regula como procedimiento penal especial en el artículo 420 del Código Nacional de Procedimientos Penales:

Artículo 420. Pueblos y comunidades indígenas

Cuando se trate de delitos que afecten bienes jurídicos propios de un pueblo o comunidad indígena o bienes personales de alguno de sus miembros, y tanto el imputado como la víctima, o en su caso sus familiares, acepten el modo en el que la comunidad, conforme a sus propios sistemas normativos en la regulación y solución

de sus conflictos internos proponga resolver el conflicto, se declarará la extinción de la acción penal, salvo en los casos en que la solución no considere la perspectiva de género, afecte la dignidad de las personas, el interés superior de los niños y las niñas o del derecho a una vida libre de violencia hacia la mujer.

En estos casos, cualquier miembro de la comunidad indígena podrá solicitar que así se declare ante el Juez competente.

Se excluyen de lo anterior, los delitos previstos para prisión preventiva oficiosa en este Código y en la legislación aplicable.

Si bien este texto tiene visos de inconstitucionalidad por las excepciones que enumera, serviría de guía pero no de límite para hacer realidad el contenido de la fracción II, apartado A del art. 20 de la *Constitución*.

Este derecho de autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas obliga, a las fiscalías, a contar con una instancia con recursos humanos especializados para conocer el sistema normativo de cada uno de estos grupos sociales y así estar en posibilidad de dar respuesta oportuna cuando se presente un hecho delictivo. Esperar hasta que el caso se presente y buscar su solución, no creemos sea lo mejor.

2.3. Derecho al libre acceso a la información

La regulación de este derecho para el ciudadano de a pie, y la obligación, en este caso, para las autoridades de *procuración de justicia penal*, se encuentra en el art. 6º. de la *Constitución*:

Artículo 6o. La manifestación de las ideas [...].

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

El Estado garantizará [...].

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

II. La información [...].

III. Toda persona [...].

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

VIII. La Federación [...].

Este *derecho al libre acceso a la información* que, en México, su desarrollo formal y material es de este siglo XXI. Esta obligación de información que en su inicio se utilizó

más para protección de los políticos (fue el caso de la ley en el estado de Sinaloa), cada día se consolida su ejercicio, haciendo de él una de las funciones esenciales de las instituciones públicas. Esto determina que en la estructura orgánica de las fiscalías debe existir una instancia para cumplir estrictamente con esta obligación y así evitar la aplicación del contenido de la fracción VII, apartado A, de este artículo 6°.

2.4. Registro de detenidos

En la parte final del párrafo quinto del artículo 16 de la *Constitución* se establece:

Artículo 16. Nadie puede ser molestado [...].

Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad civil más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. *Existirá un registro inmediato de la detención.*⁶

Este *registro de personas detenidas* por probablemente cometer o participar en la realización de un delito tiene regulación desde el 2009 en los artículos 77 fracción V y 112 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública:

Artículo 77. La policía, en términos de lo dispuesto en el Código Nacional de Procedimientos Penales, en sus respectivos ámbitos de competencia, tendrá las siguientes funciones:

V. Participar en la investigación de los delitos, en la detención de personas y en el aseguramiento de bienes, observando las disposiciones Constitucionales y legales aplicables; [...].

Artículo 112. El Registro Nacional de Detenciones forma parte del Sistema Nacional de Información, por lo que podrá ser utilizado por el Centro Nacional de Información en los términos previstos por la ley de la materia y la presente Ley.

A partir del año 2014, en los artículos 132, fracción VI, y párrafo último del 147, del *Código Nacional*⁷. Y desde el mes de mayo de 2019 en la Ley Nacional del Registro

6 Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación.

7 Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP): **Artículo 132. Obligaciones del Policía.** El Policía actuará bajo la conducción [...]. VI. Informar sin dilación por

de Detenciones, y en específico en los artículos 17, 21, 22 y 23:

Artículo 17. Los integrantes de las instituciones de seguridad pública que lleven a cabo una detención deberán realizar el registro de inmediato y en el momento en que la persona se encuentre bajo su custodia, bajo su más estricta responsabilidad. En caso de que al momento de la detención la autoridad no cuente con los medios para capturar los datos correspondientes en el Registro deberá informar, inmediatamente y por el medio de comunicación de que disponga, a la unidad administrativa de la institución a la cual se encuentre adscrito y que pueda generar el registro.

La ruta de traslado de una persona detenida podrá ser registrada mediante dispositivos de geolocalización. En caso de no contar con ellos, se procederá en términos de la fracción VI del artículo 23.

Artículo 21. Las instituciones de procuración de justicia o aquellas que conozcan de faltas

administrativas, a quienes les sea puesta a disposición una persona detenida, procederán de inmediato a actualizar la información en el Registro sobre la situación que guarda dicha persona bajo su custodia, utilizando como referencia el número de registro de la detención que la autoridad aprehensora hubiere especificado en el informe.

En caso de que no existiese un registro preexistente deberá iniciar uno; dejando constancia de la omisión o negligencia por parte de la autoridad, dando vista a la autoridad competente para determinar las responsabilidades que en derecho correspondan.

Cuando exista demora o resulte imposible generar el registro, la autoridad aprehensora, bajo su más estricta responsabilidad, deberá motivar dicha circunstancia. El Juez de control o la autoridad que corresponda, deberán considerar dicha situación al

cualquier medio al Ministerio Público sobre la detención de cualquier persona, e inscribir inmediatamente las detenciones en el registro que al efecto establezcan las disposiciones aplicables; [...]. **Artículo 147. Detención en caso de flagrancia.** Cualquier persona podrá detener [...]. En este caso o cuando reciban de cualquier persona o autoridad a una persona detenida, deberán ponerla de inmediato ante el Ministerio Público, quien realizará el registro de la hora a la cual lo están poniendo a disposición.

momento de resolver sobre el particular.

Artículo 22. En los casos en que las instituciones de procuración de justicia o aquellas que conozcan de faltas administrativas no ratifiquen la detención realizada por la autoridad, inmediatamente después de decretar la libertad de la persona detenida se dejará constancia de ello y realizará la actualización de información en el Registro.

Artículo 23. La actualización de la información del Registro que lleven a cabo las instituciones de procuración de justicia o administrativas deberá contener, cuando menos, lo siguiente:

I. Datos de la persona detenida, que serán:

- a) Lugar y fecha de nacimiento;
- b) Domicilio;
- c) Nacionalidad y lengua nativa;
- d) Estado civil;
- e) Escolaridad;
- f) Ocupación o profesión;
- g) Clave Única de Registro de Población;
- h) Grupo étnico al que pertenezca;
- i) Descripción del estado físico de la persona detenida y nombre del médico que certificó o, en su caso, copia del certificado médico;
- j) Huellas dactilares;
- k) Fotografía de la persona detenida, y
- l) Otros medios que permitan la identificación plena de la persona;

II. Número de carpeta de investigación o expediente administrativo y, tratándose de

reincidencia, delito por el que fue sentenciado y pena impuesta;

III. Adicciones, estado general de salud, enfermedades o padecimientos crónicos o degenerativos;

IV. Nombre y cargo del servidor público que actualiza el registro, así como área de adscripción;

V. Día y hora de la liberación de la persona detenida o, en su caso, del traslado a otro lugar de detención;

VI. Descripción mínima de la ruta sobre el traslado y la autoridad encargada del mismo;

VII. Autoridad que recibe a la persona detenida, así como el día y hora de la recepción;

VIII. En caso de fallecimiento durante la detención o privación de libertad, las circunstancias y causas del deceso y el destino final de la persona fallecida, y

IX. Los demás datos que determine el Centro Nacional de Información conforme a sus atribuciones, que permitan atender el objeto de la presente Ley.

Esta obligación constitucional para cumplirse se hace necesario: determinar en el marco jurídico la instancia responsable; emitir un protocolo de detenciones; estructura física y administrativa; recursos humanos especializados. Además, este registro y espacio para las detenciones, con una estricta supervisión, evitará la posibilidad de aplicación de las sanciones señaladas en el artículo 28 de la *Ley Nacional* en comento:

Artículo 28. Los sujetos obligados serán responsables de la captura, ingreso, envío, recepción, manejo, consulta o actualización de la información que integra este Registro en el ámbito de su competencia. Su violación se sancionará de acuerdo con la responsabilidad civil, penal o administrativa a que diera lugar, en términos de las disposiciones aplicables.

2.5. *Intervención* de comunicaciones privadas

Esta posibilidad para las fiscalías se regula en los párrafos 12 y 13 del artículo 16 de la *Constitución*:

Artículo 16. Nadie puede ser molestado [...].

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El juez valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.

Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

El avance de la ciencia y la tecnología aplicada en la función de *procuración de justicia penal* ha originado actividades relacionadas con la intervención de comunicaciones: *extracción de información y localización geográfica en tiempo real*, las cuales son reguladas en los artículos del 291 al 303 del CNPP. Estas facultades, además del control jurisdiccional, están regulados su ejercicio en el párrafo primero de los artículos 291 y 303:

Artículo 291. Intervención de las comunicaciones privadas

Cuando en la investigación el Ministerio Público considere necesaria la intervención de comunicaciones privadas, el *Titular de la Procuraduría General de la República, o en quienes éste delegue esta facultad, así como los Procuradores de las entidades federativas*⁸, podrán solicitar al Juez federal de control competente, por cualquier medio, la autorización para practicar la intervención, expresando el objeto y necesidad de la misma. [...].

Artículo 303. Localización geográfica en tiempo real y solicitud de entrega de datos conservados

8 [Sin cursivas en el texto original].

Cuando el Ministerio Público considere necesaria la localización geográfica en tiempo real o entrega de datos conservados por los concesionarios de telecomunicaciones, los autorizados o proveedores de servicios de aplicaciones y contenidos de los equipos de comunicación móvil asociados a una línea que se encuentra relacionada con los hechos que se investigan, *el Procurador, o el servidor público en quien se delegue la facultad*⁹, podrá solicitar al Juez de control del fuero correspondiente en su caso, por cualquier medio, requiera a los concesionarios de telecomunicaciones, los autorizados o proveedores de servicios de aplicaciones y contenidos, para que proporcionen con la oportunidad y suficiencia necesaria a la autoridad investigadora, la información solicitada para el inmediato desahogo de dichos actos de investigación. Los datos conservados a que refiere este párrafo se destruirán en caso de que no constituyan medio de prueba idóneo o pertinente. [...].

Por ello, el *fiscal general* deberá organizar un equipo de fiscales para la tramitación de estos actos de investigación.

2.6. Mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal

Su reconocimiento en la *Constitución* se encuentra en el párrafo quinto del artículo 17:

Artículo 17. Ninguna persona podrá [...].

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.

Esta, mal denominada *justicia alternativa* o *justicia restaurativa*, está pensada desde la *Constitución*, como su nombre lo dice, como *forma diferente del procedimiento penal para la solución del conflicto surgido de un hecho considerado como delito*. Esta idea no es la que se desarrolló en los artículos del 183 al 200 del *Código Nacional* y en la *Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal*, porque el hecho que origina el conflicto debe llegar al sistema penal para su solución, lo que puede, en muchos casos que sean resueltos, que el conflicto no desaparezca.

9 *[Sin cursivas en el texto original].*

Esta propuesta desde la *Constitución* está implementada en las fiscalías con variedad de nomenclaturas: *atención temprana, salidas alternas*, lo que significa una respuesta formal, pero, por sí sola no basta, si no existe, también una *respuesta material* con la que se logre el objetivo de esta figura constitucional.

Esta *respuesta material* para cumplirse, la instancia de las fiscalías que tengan signada esta función importantísima en la *procuración de justicia penal*, debe contar con los recursos materiales necesarios y con los recursos humanos del más alto nivel de formación en esta área, y no los menos capacitados, porque la solución que se le dé a la controversia debe ser la que en estricto sentido jurídico le corresponde pues, de no ser así, *el conflicto permanecerá*.

2.7. Sistema integral de justicia para adolescentes

Su fundamento en la *Constitución* se regula en los párrafos 4, 5 y 6 del artículo 18:

Artículo 18. Sólo por delito [...].

La Federación y las entidades federativas establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia para los adolescentes, que será aplicable a quienes se atribuya la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Este sistema garantizará los derechos humanos que reconoce la Constitución para toda persona, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos a los adolescentes. Las personas menores de doce años a quienes se atribuya que han cometido o participado en un hecho que la ley señale como delito, sólo podrán ser sujetos de asistencia social.

La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.

Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. El proceso en materia de justicia para adolescentes será acusatorio y oral, en el que se observará la garantía del debido proceso legal,

así como la independencia de las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales al hecho realizado y tendrán como fin la reinserción y la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito.

Este texto constitucional para cumplir con la *Convención de los Derechos del Niño*, en sus primeros quince años de vigencia (2005/2020) ha sido reformado en cuatro ocasiones (2008, 2011, 2014 y 2016) pero no para beneficio de los adolescentes sino para hacerlos sujetos del sistema penal¹⁰.

De estos párrafos 4, 5 y 6, se originó la *Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes*, con vigencia desde el día 18 del mes de junio de 2016; su relación con la *procuración de justicia penal* genera obligaciones para las fiscalías. De estas, la exigencia de *personal especializado* se regula en los artículos 63, 64 y 65:

Artículo 63. Especialización de los órganos del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes

El Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes deberá contar con los siguientes órganos especializados:

- I. Ministerio Público;
- II. Órganos Jurisdiccionales;
- III. Defensa Pública;
- IV. Facilitador de Mecanismos Alternativos;
- V. Autoridad Administrativa, y
- VI. Policías de Investigación.

¹⁰ La parte última del párrafo 6 fue reformado para que el internamiento pueda aplicarse ya no solo por delitos graves sino por cualesquiera de ellos.

Dichos órganos deberán contar con el nivel de especialización que permita atender los casos en materia de justicia para adolescentes, conforme a lo previsto en la presente Ley y las demás disposiciones normativas aplicables.

Artículo 64. Especialización de los operadores del Sistema Integral

Los operadores del Sistema son todas aquellas personas que forman parte de los órganos antes mencionados y deberán contar con un perfil especializado e idóneo que acredite los siguientes conocimientos y habilidades:

I. Conocimientos interdisciplinarios en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes;

II. Conocimientos específicos sobre el Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes;

III. Conocimientos del sistema penal acusatorio, las medidas de sanción especiales y la prevención del delito para adolescentes;

IV. El desarrollo de habilidades para el trabajo con adolescentes en el ámbito de sus respectivas competencias.

La especialización de los funcionarios del Sistema podrá llevarse a cabo mediante convenios de colaboración con instituciones académicas públicas.

Artículo 65. Servicio Profesional de Carrera

Se deberán determinar los criterios para el ingreso, promoción y permanencia de sus funcionarios y operadores del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes conforme a las disposiciones aplicables al servicio profesional de carrera que, en su caso, corresponda.

Si el sistema integral de justicia para adolescentes *es especializado*, las fiscalías deben contar con órganos que exclusivamente estén destinados para ello; también los servidores públicos que estén adscritos a esta función (fiscales, peritos, policías) deben tener formación especializada del más alto nivel en esta materia.

La búsqueda de esta formación especializada debe iniciar con el procedimiento de

ingreso (examen de selección), curso de formación, cursos de actualización y sistema de evaluación para la permanencia en el sistema integral de justicia para adolescentes.

2.8. Obligación de nombramiento de defensor público

El *derecho a una defensa adecuada* del imputado se reconoce en la fracción VIII, apartado B del artículo 20 de la *Constitución*:

Artículo 20. El proceso penal [...].

B. De los derechos de toda persona imputada:

I. A que [...].

VIII. Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera, y

IX. En ningún caso [...].

Si bien en esta fracción VIII expresamente se menciona al juez y no al ministerio público, éste debe garantizar el *derecho a una defensa adecuada* porque es quien formaliza la *detención*. Como este derecho no es renunciable, tan luego el fiscal tiene conocimiento de la detención de una persona, debe hacerle saber este derecho para que lo ejerza, y ante la negativa o imposibilidad de hacerlo le nombrará un defensor público.

Para evitar dilaciones en el ejercicio de este derecho, y que pudieren generar efectos jurídico-procesales, las fiscalías deben establecer coordinación con el sistema de defensa pública para contar con la disponibilidad de defensores; explorar, la firma de convenios, con colegios de abogados para que, ante la insuficiencia o incapacidad de defensores públicos, sus agremiados, de forma gratuita pudieren asumir la defensa.

Así, la ausencia de defensa, no se convertiría en obstáculo para la tramitación rápida del caso en sede ministerial y su consignación al juez de control.

2.9. Asesoría y apoyo a víctimas y ofendidos

En sus inicios, la víctima era quien decidía si la afectación a sus derechos con algún delito se investigaba y sancionaba; después, el estado se apropió del conflicto y la víctima se convirtió en la *gran olvidada* del procedimiento penal; a partir del año 2000 su reconocimiento jurídico en la *Constitución* se hizo con la reforma/adición del apartado B del artículo 20, el cual desde el 2008 se convirtió en el apartado C:

Artículo 20. El proceso penal [...].

C. De los derechos de la víctima o del ofendido:

I. Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal;

II. Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley.

Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;

III. Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia;

IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.

La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño;

V. Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa.

El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todos los sujetos que intervengan en el proceso. Los jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación;

VI. Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos, y

VII. Impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño.

Desde el texto constitucional, no se dice expresamente qué institución o autoridad es la obligada para la salvaguarda de los derechos de la víctima o del ofendido relacionados con un hecho considerado como delito. Esta omisión legislativa fue resuelta por las procuradurías en ese tiempo, y hoy fiscalías, quienes aún conservan en su estructura y funciones la asesoría jurídica a las víctimas y ofendidos del delito.

Esta situación debe ser revisada porque en la *Ley General de Víctimas*, existe el «Título Décimo. De la asesoría jurídica federal y de las entidades federativas de atención a víctimas» (artículos 165 al 180):

Artículo 165. Se crea en la Comisión Ejecutiva, la Asesoría Jurídica Federal de Atención a Víctimas, área especializada en asesoría jurídica para víctimas.

Las entidades federativas deberán crear en el ámbito de sus respectivas competencias su propia Asesoría Jurídica de Atención a Víctimas o, en su caso, adaptar las estructuras previamente existentes en los términos de esta Ley.

Las Asesorías Jurídicas de Atención a Víctimas de las entidades federativas serán, del mismo modo, órganos dependientes de la unidad análoga a la Comisión Ejecutiva que exista en la entidad, gozarán de independencia técnica y operativa y tendrán las mismas funciones, en el ámbito de sus competencias.

Artículo 170. Las entidades federativas contarán con Asesores Jurídicos de Atención a Víctimas adscritos a su respectiva unidad de Asesoría Jurídica de Atención a Víctimas, los cuales tendrán las funciones enunciadas en el artículo anterior, en su

ámbito de competencia.

Así, la asesoría jurídica de las víctimas o de los ofendidos ya no es competencia plena de las fiscalías, pero, ello, no se traduce en la cancelación o no creación de la instancia que deba atender este derecho humano, y para complementar lo que se exige en la función de ministerio público en la *Ley General de Víctimas*:

Artículo 60. Las medidas de atención y asistencia en materia de procuración y administración de justicia serán permanentes y comprenden, como mínimo:

- I. La asistencia a la víctima durante cualquier procedimiento administrativo relacionado con su condición de víctima;
- II. La asistencia a la víctima en el proceso penal durante la etapa de investigación;
- III. La asistencia a la víctima durante el juicio;
- IV. La asistencia a la víctima durante la etapa posterior al juicio.

Estas medidas se brindarán a la víctima con independencia de la representación legal y asesoría que dé a la víctima el Asesor Jurídico.

Artículo 123. Corresponde al Ministerio Público, además de los deberes establecidos en el presente ordenamiento, lo siguiente:

- I. Informar a la víctima, desde el momento en que se presente o comparezca ante él, los derechos que le otorga la Constitución y los tratados internacionales, el código penal y procesal penal respectivo y las demás disposiciones aplicables, así como el alcance de esos derechos, debiendo dejar constancia escrita de la lectura y explicación realizada;
- II.-Vigilar el cumplimiento de los deberes consagrados en esta Ley, en especial el deber legal de búsqueda e identificación de víctimas desaparecidas;
- III. Solicitar el embargo precautorio de los bienes susceptibles de aplicarse a la reparación integral del daño sufrido por la víctima, así como el ejercicio de otros derechos;

IV.-Solicitar las medidas cautelares o de protección necesarias para la protección de la víctima, sus familiares y/o sus bienes, cuando sea necesario;

V. Solicitar las pruebas conducentes a fin de acreditar, determinar y cuantificar el daño de la víctima, especificando lo relativo a daño moral y daño material, siguiendo los criterios de esta Ley;

VI. Dirigir los estudios patrimoniales e investigaciones pertinentes a fin de determinar la existencia de bienes susceptibles de extinción de dominio;

VII. Solicitar la reparación del daño de acuerdo con los criterios señalados en esta Ley;

VIII. Informar sobre las medidas alternativas de resolución de conflictos que ofrece la Ley a través de instituciones como la conciliación y la mediación, y a garantizar que la opción y ejercicio de las mismas se realice con pleno conocimiento y absoluta voluntariedad;

IX. Cuando los bienes asegurados sean puestos bajo la custodia de la víctima o le sean devueltos, deberá informar claramente a ésta los alcances de dicha situación, y las consecuencias que acarrea para el proceso;

X. Cuando se entregue a la víctima el cuerpo o restos humanos del familiar o personas cercanas, y no haya causado ejecutoria, le deberán informar que pesa sobre ella el deber de no someter los mismos a cremación. Dicho deber sólo puede ser impuesto a la víctima en aras de hacer efectivo su derecho a la verdad y a la justicia, y

XI. Las demás acciones que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables en materia de atención integral a víctimas y reparación integral.

Así, *las fiscalías*, les deben atención a las víctimas y a los ofendidos del delito, pero, también, a los imputados por el delito; su misión es cumplir con las dos, respetando sus derechos humanos, logrando un equilibrio, para evitar, lo dicho desde los años ochenta del siglo pasado por el profesor doctor Antonio BERISTAIN IPIÑA:

En los primeros tratados, los penalistas se preguntaban ¿qué debemos responder al delito?; posteriormente, se preguntaban ¿qué debemos responder al delincuente?

Hoy, se da preferencia a otra pregunta: ¿cómo debemos responder a la víctima del delito?, ¿cómo debemos respetar hoy sus derechos elementales? Esta pregunta puede abocar a un resultado nuevo, positivo; a algo mejor que el derecho penal. Pero puede también hacer naufragar al Derecho penal en Escila o en Caribdis; en el olvido de la responsabilidad personal, o en el olvido de las garantías penales y procesales.¹¹

2.10. Investigación de los delitos

En los párrafos primero y segundo del artículo 21 de la *Constitución*, se dice:

Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. [...].

En el contenido de este párrafo se regula la *función esencial* de las fiscalías como ministerio público: la *investigación del delito*. Esta exigencia constitucional que con esta denominación está por cumplir un cuarto de siglo de vigencia, *no ha sido cumplida plenamente*. ¿Por qué? Porque ni los agentes del Ministerio Público ni los policías han sido formados profesionalmente para realizar una *investigación científica del delito*. Existen factores que permiten formular esta afirmación: tiempo de duración en la formación, nivel de preparación para el ingreso, contenido y duración de la temática del plan de estudios, nivel de preparación académica de los docentes; además, la preparación separada entre fiscales, policía y peritos, cuando en algún momento del curso debieran coincidir para iniciar la coordinación que deben tener en la realidad cuando investigan un hecho con apariencia de delito.

Por ello, debe buscarse e implementarse un cambio en la política institucional en esta materia. Sólo cuando en las *fiscalías* sus programas de formación profesional sean del más alto nivel académico y generen un cambio de concepciones y actitudes por los derechos humanos; sin la convicción, hacia el derecho y la ciencia, la profesionalización en la procuración de justicia no existe.

11 *Victimología. Nueve palabras clave. Principios básicos. Derechos humanos. Terrorismo. Criminología. Religiones. Mujeres y Menores. Mediación – reparación. Derecho penal. Política criminal*, Valencia, 2000, p. 42.

Sin la convicción hacia el derecho y la ciencia *la investigación científica del delito es mera utopía*, y la policía científica es solo figura de papel del discurso político.

2.11. Facultad de no ejercer el poder punitivo

El *principio de legalidad* en relación con el proceso penal significa que la *procuración de justicia penal* debe, cualquier hecho delictivo, ser investigado y hacerlo del conocimiento del poder judicial. En México, a partir del 2008 en el párrafo séptimo del artículo 21 de la *Constitución* se regula el *principio de oportunidad*:

Artículo 21. La investigación [...].

El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.

Con este principio, el Ministerio Público como titular de la acción penal, tiene la facultad reglada de abstenerse en el ejercicio de ésta. Su regulación se encuentra en los artículos 256, 257 y 258 del Código Nacional.

Además de este supuesto, en los artículos 144 (desistimiento de la acción penal), 145 (cancelación de la orden de comparecencia o de aprehensión) y 255 (no ejercicio de la acción penal) se faculta al Ministerio Público para no acudir ante los tribunales; en el artículo 202 él puede disponer la cantidad de pena; y en el 325 se reconoce la posibilidad de omisión procesal que genere la extinción de la acción penal.

¿Qué tienen en común estos supuestos de disponibilidad de la acción penal? *Que su determinación es competencia originaria del fiscal general, quien la puede delegar*:

Artículo 144. Desistimiento de la acción penal

El Ministerio Público podrá solicitar el desistimiento de la acción penal en cualquier etapa del procedimiento, hasta antes de dictada la resolución de segunda instancia.

La solicitud de desistimiento debe contar con la autorización del *Titular de la Procuraduría* o del funcionario que en él delegue esa facultad.

Artículo 145. Ejecución y cancelación de la orden de comparecencia y aprehensión

La orden de aprehensión [...].

La solicitud de cancelación deberá contar con la autorización del *titular de la Procuraduría* o del funcionario que en él delegue esta facultad.

Artículo 202. Oportunidad

El Ministerio Público podrá solicitar la apertura del procedimiento abreviado [...].

El Ministerio Público al solicitar la pena en los términos previstos en el presente artículo, deberá observar el Acuerdo que al efecto *emita el Procurador*.

Artículo 255. No ejercicio de la acción

Antes de la audiencia inicial, el Ministerio Público previa *autorización del Procurador* o del servidor público en quien se delegue la facultad, podrá decretar el no ejercicio de la acción penal cuando de los antecedentes del caso le permitan concluir que en el caso concreto se actualiza alguna de las causales de sobreseimiento previstas en este Código.

La determinación [...].

Artículo 256. Casos en que operan los criterios de oportunidad

Iniciada la investigación [...].

La aplicación de los criterios de oportunidad *deberá ser autorizada por el Procurador* o por el servidor público en quien se delegue esta facultad, en términos de la normatividad aplicable.

Artículo 325. Extinción de la acción penal por incumplimiento del plazo

Cuando el Ministerio Público no cumpla con la obligación establecida en el artículo anterior, el Juez de control pondrá el hecho en conocimiento del *Procurador* o del servidor público en quien haya delegado esta facultad, para que se pronuncie en el plazo de quince días.

Si el ejercicio de la acción penal es fundamentado y motivado, la abstención debe ser

más rigurosa porque los efectos están relacionados con la impunidad, afectación a la víctima o al ofendido, y descontento social.

Por ello, *en las fiscalías*, debe existir una instancia con *servidores públicos del máximo nivel profesional*, que conozcan y decidan la autorización o no, de aplicación de estas figuras jurídicas.

2.12. Ejercicio de la acción penal por particular

Después de poco más de noventa y un años de tener la *procuración de justicia penal*, como facultad exclusiva el *ejercicio de la acción penal ante los tribunales*, hoy, la comparte con los ciudadanos de a pie al regularse la llamada *acción penal por particular* en la parte última del párrafo segundo del artículo 21 de la *Constitución*:

Artículo 21. La investigación [...].

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. *La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.*

La reglamentación de este texto constitucional se desarrolla en los artículos del 426 al 432 del *Código Nacional*, destacándose:

Artículo 426. Acción penal por particulares

El ejercicio de la acción penal corresponde al Ministerio Público, pero podrá ser ejercida por los particulares que tengan la calidad de víctima u ofendido en los casos y conforme a lo dispuesto en este Código.

Artículo 428. Supuestos y condiciones en los que procede la acción penal por particulares

La víctima u ofendido podrá ejercer la acción penal únicamente en los delitos perseguibles por querrela, cuya penalidad sea alternativa, distinta a la privativa de la libertad o cuya punibilidad máxima no exceda de tres años de prisión.

La víctima u ofendido podrá acudir directamente ante el Juez de control, ejerciendo acción penal por particulares en caso de que cuente con datos que permitan establecer

que se ha cometido un hecho que la ley señala como delito y exista probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión. En tal caso deberá aportar para ello los datos de prueba que sustenten su acción, sin necesidad de acudir al Ministerio Público.

Cuando en razón de la investigación del delito sea necesaria la realización de actos de molestia que requieran control judicial, la víctima u ofendido deberá acudir ante el Juez de control. Cuando el acto de molestia no requiera control judicial, la víctima u ofendido deberá acudir ante el Ministerio Público para que éste los realice. En ambos supuestos, el Ministerio Público continuará con la investigación y, en su caso, decidirá sobre el ejercicio de la acción penal.

Artículo 432. Reglas generales

Si la víctima u ofendido decide ejercer la acción penal, por ninguna causa podrá acudir al Ministerio Público a solicitar su intervención para que investigue los mismos hechos.

La carga de la prueba para acreditar la existencia del delito y la responsabilidad del imputado corresponde al particular que ejerza la acción penal. Las partes, en igualdad procesal, podrán aportar todo elemento de prueba con que cuenten e interponer los medios de impugnación que legalmente procedan.

A la acusación de la víctima u ofendido, le serán aplicables las reglas previstas para la acusación presentada por el Ministerio Público.

De igual forma, salvo disposición legal en contrario, en la substanciación de la acción penal promovida por particulares, se observarán en todo lo que resulte aplicable las disposiciones relativas al procedimiento, previstas en este Código y los mecanismos alternativos de solución de controversias.

Si bien con la regulación de esta figura jurídica en el *Código Nacional* pareciere que el legislador se arrepintió de lo que dijo en la *Constitución*, pues el paso que dio hacia adelante después lo dio hacia atrás, lo que ha determinado que la *acción penal por particular* no haya logrado salir del papel y convertirse en realidad; *las fiscalías deben contar en su estructura orgánica con personal especializado para darle respuesta a los casos que se presenten.*

2.13. Servicio profesional de carrera

En México, desde siempre, y hoy a inicio de la tercera década del siglo XXI, existe el cuestionamiento y la crítica por la forma de cómo se ingresa y permanece como servidor público, y en concreto en la *procuración de justicia penal*. Este cuestionamiento está relacionado con la falta de preparación del personal que allí desempeña sus funciones.

Esta exigencia de formación profesional ya se regula en la *Constitución* en los artículos 31, párrafos nueve, diez, inciso a); 116 fracción IX; 123 apartado B, fracción XIII, párrafo segundo:

Artículo 21. La investigación de los delitos [...].

La seguridad pública [...]. 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.

Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. [...].

a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, [...].

IX. Las Constituciones de los Estados garantizarán que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos.

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo [...].

B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviera que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

Las autoridades federales [...].

Estas disposiciones constitucionales se reglamentan en la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*: «TÍTULO CUARTO. DEL SERVICIO DE CARRERA EN LAS INSTITUCIONES DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA» (artículos 49 al 71) aplicables a ministerios públicos y peritos; «TÍTULO QUINTO. DEL DESARROLLO POLICIAL» (artículos 72 al 105) para los policías de investigación.

Este sistema de *servicio de carrera*, de acuerdo con el artículo quinto transitorio de esta ley, tiene vigencia desde el año 2010, como mínimo. Si aceptamos que en estos diez años se ha implementado el *servicio de carrera*, creemos, es el momento de *realizar autoevaluación para determinar* si en su operatividad solo se ha cumplido con lo formal (marco jurídico), así como con lo substancial, es decir, que en el proceso de ingreso hayan sido seleccionados los más preparados, que la permanencia se esté certificando, que el ascenso laboral se haya decidido por méritos profesionales o mediante examen de oposición.

Hoy debemos reflexionar: ¿en las fiscalías, existe realmente un servicio de carrera, así como lo nombra la Ley General, o un *servicio de carrera que sí es profesional*?

Pero, para lograr que en la *procuración de justicia penal* los servidores públicos

sean la excelencia profesional, exige un programa de apoyo económico sustancial en los salarios, los instrumentos de trabajo, aumento de plazas, becas para estudios de posgrado, y el fortalecimiento del sistema de seguridad social como se dispone en el párrafo tercero, fracción XIII, apartado B del artículo 123 de la *Constitución*:

Las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

Así, con servidores públicos de excelencia profesional y bien remunerados, podrá desterrarse el fenómeno de la corrupción y lograrse la eficacia y eficiencia en el servicio de *procuración de justicia penal*.

2.14. Personal especializado

El transcurso de este siglo XXI (2021) por infortuna, desdicha o desgracia para la mayoría de los integrantes de la sociedad mexicana, el *fenómeno criminal no ha sido controlado*, lo que permitió su evolución a formas nuevas y más violentas:

Ha cambiado ante todo la cuestión criminal. En efecto, es de estos años el desarrollo de una criminalidad nueva, de la cual provienen las ofensas más graves a los derechos fundamentales y a la convivencia civil: la criminalidad del poder, en la doble forma de los poderes criminales; es decir, de la criminalidad organizada de la mafia y de la *camorra*, pero también los crímenes del poder, desde los atentados hasta las intenciones de golpes de Estado, desde las tramas de los poderes invisibles hasta la gran corrupción organizada. Se trata de una criminalidad relativamente nueva, que es tal vez el signo más perverso de la crisis profunda por la que ha atravesado en estos años nuestro sistema político.¹²

Esta descripción de *Luigi FERRAJOLI* de la situación en Italia a principio del siglo es aplicable a México hoy: el auge y el poder de la delincuencia organizada (narcotráfico, secuestro, trata de personas y órganos humanos, desaparición forzada de personas), un sistema político vinculado a la corrupción, y el reconocimiento del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en varias ocasiones, de posibilidades de un golpe de

¹² Luigi FERRAJOLI, «La pena en una sociedad democrática», Mauricio Martínez (trd), en *Garantismo penal*, México, 2006, p. 23.

estado.

Esta situación, como problema de seguridad pública¹³, determina que el servicio de *procuración de justicia penal*¹⁴ debe planificarse con un marco jurídico y recursos humanos y materiales que se correspondan con la criminalidad convencional y la especializada, incidiendo en tres áreas que son fundamentales: *ministerio público*, *policía de investigación* y *servicios periciales*.

Esta delincuencia *no convencional* obliga a la creación, en la estructura organizacional, de instancias especializadas (subprocuraduría, unidad, dirección, departamento) con recursos humanos (fiscales, policías, peritos) adscritos exclusivamente para la función que le corresponde.

El éxito de estas instancias especializadas, sin duda, está condicionado por la selección de los recursos humanos, los que deben ser de excelencia profesional, por la calidad y cantidad de los recursos materiales que se les asigne.

Este proceso de especialización está iniciado por disposición *constitucional*:

13 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Artículo 21. La investigación de los delitos [...]. 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 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.

14 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Artículo 21. La investigación de los delitos [...]. Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas: [...]. Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública: Artículo 3.- La función de Seguridad Pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las Instituciones Policiales, de Procuración de Justicia, de las instancias encargadas de aplicar las infracciones administrativas, de la supervisión de medidas cautelares, de suspensión condicional del procedimiento de los responsables de la prisión preventiva y ejecución de penas, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta Ley. Artículo 10.- El Sistema se integrará por: I. El Consejo [...]; II. La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia; III. La Conferencia [...].

Artículo 102.

A. El Ministerio Público de la Federación [...].

La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados antes referidos podrán ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley; si el Senado no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción. [...].

Y leyes generales:

Ley General en Materia de Delitos Electorales: Artículo 25. Las procuradurías y fiscalías de las entidades federativas deberán contar con fiscalías especializadas en delitos electorales, dotados de los recursos humanos, financieros y materiales que requieran para su efectiva operación.

Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes: Artículo 55. Las Instituciones de Procuración de Justicia deberán crear Fiscalías Especiales con plena autonomía técnica y operativa para el conocimiento, investigación y persecución de delitos previstos en esta Ley; contarán con Ministerios Públicos, policías, servicios periciales y técnicos especializados; y estarán dotadas de los recursos humanos, financieros y materiales que se requieran para su efectiva operación.

2.15. Unidad de estudios e investigación criminológicos

Los fenómenos de la violencia y de la delincuencia, en los últimos años se han venido agravando cuantitativa y cualitativamente, traduciéndose en un clima de inseguridad pública lo mismo en las zonas urbanas que en el medio rural, pudiéndose afirmar que es la prioridad gubernamental y la mayor exigencia del grupo social.

La persistencia de esta situación en nuestro país se debe en gran medida a que estos fenómenos han sido abordados de manera empírica o pragmática, dejando de lado los conocimientos científicos que los explican. Esta falta de enfoque científico ha

tenido un impacto negativo en los programas de seguridad pública implementados, lo que ha llevado en muchos casos al fracaso de dichos programas.

Por ello, es necesario que en la estructura de las *fiscalías* exista una *unidad de estudios y de investigación criminológicos*, para que los fenómenos de la violencia y de la delincuencia sean estudiados científicamente, y así decidir la política de prevención de estos, puesto que, creemos, *la función de procuración de justicia penal no debe orientarse solamente a la investigación de los delitos y persecución de los delincuentes*.

Con esta unidad, puede iniciarse un sistema de investigación criminológica, pues, además de las *fiscalías*, también deben participar las dependencias que tienen como función principal o secundaria a la seguridad pública: policías municipal, estatal, movilidad, sistema penitenciario, sistema integral de justicia penal para adolescentes, poder judicial.

Esto significa, trabajar con el apoyo de la ciencia para conocer, primero, y después, enfrentar estos fenómenos que nunca dejarán de existir, pero sí pueden ser controlados, pues es obligación del gobierno proporcionar seguridad pública a los habitantes¹⁵.

2.16. Importancia de la estadística criminal

Cuando en el siglo pasado inició el desarrollo de la informática, la cuantificación de la violencia y de la criminalidad es preocupación de autoridades y de los medios de comunicación; unos para justificación y otras para cuestionamiento y crítica, con lo que, pareciera, que las estadísticas no son confiables ni legítimas, traduciéndose en falta de credibilidad para el trabajo que se realiza en materia de *procuración de justicia penal*.

¿Qué hacer ante esto? Establecer un *programa de estadística criminal* diseñado y operado por expertos con información no solo de cantidades sino completa

15 Francisco GALVÁN GONZÁLEZ, «Procuración de justicia, seguridad pública y derechos humanos», en *Recuerdos penales de ayer, hoy y mañana*, México, D.F., 2014, pp. 252 y 253.

y detallado que permita la explicación científica del fenómeno criminal para su comprensión y contención. Los resultados de este programa deberán publicarse periódicamente en una página oficial exclusiva para el conocimiento de autoridades, medios de comunicación, académicos y público en general.

Así, el *saber de la estadística criminal* aplicado en la *procuración de justicia penal*, permitirá una planificación en el enfrentamiento de la violencia y de la delincuencia para buscar abatir el rezago de la impunidad y de la cifra negra como factores de inseguridad pública.

Con este *programa de estadística criminal*, además, permitirá cumplir con lo que se dice en el párrafo primero del apartado B del artículo 26 de la *Constitución*:

Artículo 26.

A. El Estado organizará [...].

B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia. [...].

Así como lo establecido en el inciso b) del artículo 21 de la *Constitución*:

Artículo 21. La investigación de los delitos [...].

b) El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación al que ésta, las entidades federativas y los Municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública, proporcionarán la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley. El sistema contendrá también las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de

seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema.

Y el «TÍTULO SÉPTIMO. DE LA INFORMACIÓN SOBRE LA SEGURIDAD PÚBLICA» (artículos 109 al 127) de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

2.17. Programa de política criminal

La situación de la inseguridad pública en México es la característica de este siglo XXI. El deterioro de la seguridad pública es de tal magnitud que, salvo los políticos, se reconoce por los integrantes del grupo social que *existe una crisis*, la cual debe ser atendida en serio y ahora sí, y no solamente en el discurso político y jurídico.

Desde finales del siglo pasado, se ha dicho¹⁶, que los fenómenos de la violencia y de la delincuencia no han sido enfrentados de manera científica, se ha realizado, básicamente, con más violencia porque en *lugar de hacer uso de la política criminal, se ha utilizado una mera política contra el criminal*.

Si la *política criminal* debe pensarse –no definirse como lo apuntó el Dr. Baratta–, por su relación con lo criminal, y si este, es un fenómeno complejo, el contenido *de un programa de política criminal* no lo es solo el derecho penal, sino, de inicio, todas las instituciones del sistema penal¹⁷ y los «saberes» que lo explican o se aplican en situaciones o hechos en los que está presente el fenómeno criminal: familia (violencia intrafamiliar), escuela (homicidio, lesiones), trabajo (delitos laborales).

Esta concepción de la *política criminal* –a la que no estamos acostumbrados–, al dejar de lado el acento en *lo penal* amplía sus posibilidades de participación y de exigir que haya preocupación –en serio– por la prevención en áreas de la vida social

16 [Así] Francisco GALVÁN GONZÁLEZ, «Política criminal o política contra el criminal» (1988); «Política criminal y Derecho penal» (1989); «Procuración de justicia, seguridad pública y derechos humanos» (1998), en *Recuerdos penales de ayer, hoy y mañana*, México, D.F., 2014.

17 [Explicándolo] Eugenio Raúl ZAFFARONI, *Manual de derecho penal*, México, 1991, p. 30: Llamamos “sistema penal” al control social punitivo institucionalizado, que en la práctica abarca desde que se detecta o supone que se detecta una sospecha de delito hasta que se impone y ejecuta una pena, presuponiendo una actividad normativizadora que genera la ley que institucionaliza el procedimiento, la actuación de los funcionarios y señala los casos y condiciones para actuar. Esta es la general idea de “sistema penal” en un sentido limitado, abarcante de la actividad del legislador, del público, de la policía, de los jueces y funcionarios y de la ejecución penal.

en las que se pueden generar conflictos que se traduzcan en delitos¹⁸.

Política criminal y derecho penal están íntimamente relacionados. No se deberá pensar en el uno sin tomar en cuenta al otro, ambos son elementos de un binomio. El contenido y las orientaciones de cada uno de ellos deben relacionarse y nutrirse para evitar contradicciones. Los planificadores o hacedores de la *política criminal*, o del derecho penal, deben estar al tanto de la evolución y de los principios modernos que informan a los dos para no crear distanciamientos que originen impugnaciones de uno para con el otro¹⁹.

Por ello, si bien la *Política criminal* es obligación de los tres poderes de gobierno y de los órganos autónomos constitucionalizados, también, *es una obligación primordial en la función de procuración de justicia penal*. La necesidad de que los programas relacionados con los fenómenos de la violencia y de la delincuencia sean integrados en el *programa de política criminal de las fiscalías*, y este en el programa de política criminal de cada entidad federativa *es ineludible* para superar el empirismo, los buenos deseos y las ocurrencias, que son los que deciden y definen el reclamo mayor del grupo social: la *seguridad pública*.

La elaboración de este *programa de política criminal* permitirá explicar y enfrentar los fenómenos de la violencia y de la delincuencia con la ciencia que les corresponde: la *Política Criminal*.

Este *programa de política criminal*, sin llamársele así, es a lo que se refiere el contenido del inciso c) del artículo 21 de la *Constitución*:

Artículo 21. La investigación de los delitos [...].

c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

2.18. *Participación de integrantes del grupo social*

18 Francisco GALVÁN GONZÁLEZ, «Orientaciones y perspectivas de la política criminal en el umbral del siglo XXI. (Especial referencia a México)»; Participación en la mesa redonda del mismo nombre en el *II Seminario Internacional: la política criminal y la dogmática jurídico penal en el momento actual*, celebrado en la Ciudad de México, D.F., del 22 al 24 de febrero de 1999.

19 Francisco GALVÁN GONZÁLEZ, «Política criminal y Derecho penal», en *Recuerdos penales...*, p. 213.

La participación ciudadana, o sea, que personas de a pie sea integradas en la toma de decisiones de las instituciones públicas es práctica común, desde hace tiempo, en México. En materia de seguridad pública se reguló en el inciso d) del artículo 21 de la *Constitución*:

Artículo 21. La investigación de los delitos [...].

d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

Pero, estos espacios de expresión y de opinión, por la forma y los requisitos para su integración, más que buscar apoyos, orientación y asesoría con ellos, lo que se quiere es tener legitimación en la función que se realiza.

Si la seguridad pública es hoy, el reclamo social más recurrente, esta obligación constitucional debe cumplirse con seriedad porque ello, sin duda, permitirá que los integrantes del grupo social, también, se comprometerán con la *procuración de justicia penal*.

¿Cómo pedir participación social en denuncias e investigación del delito cuando no se toma en cuenta a quienes están siendo las víctimas u ofendidos? ¿O cuándo no se les pide su opinión para elaborar el plan de trabajo o el programa de política criminal? ¿Cómo solicitar colaboración cuando no escuchamos propuestas?

En las *fiscalías* deberá desarrollarse, *en serio y no en broma*, el contenido de los artículos 131, 132 y 133 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública:

Artículo 131. Para mejorar el servicio de Seguridad Pública, las instancias de coordinación que prevé esta Ley promoverán la participación de la comunidad a través de las siguientes acciones:

I. Participar en la evaluación de las políticas y de las instituciones de seguridad pública.

II. Opinar sobre políticas en materia de Seguridad Pública;

III. Sugerir medidas específicas y acciones concretas para esta función;

IV. Realizar labores de seguimiento;

V. Proponer reconocimientos por méritos o estímulos para los Integrantes de las Instituciones;

VI. Realizar denuncias o quejas sobre irregularidades, y

VII. Auxiliar a las autoridades competentes en el ejercicio de sus tareas y participar en las actividades que no sean confidenciales o pongan en riesgo el buen desempeño en la función de Seguridad Pública.

Artículo 132. El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana promoverá que las Instituciones de Seguridad Pública cuenten con una entidad de consulta y participación de la comunidad, para alcanzar los propósitos del artículo anterior.

La participación ciudadana en materia de evaluación de políticas y de instituciones, se sujetará a los indicadores previamente establecidos con la autoridad sobre los siguientes temas:

I. El desempeño de sus integrantes;

II. El servicio prestado, y

III. El impacto de las políticas públicas en prevención del delito.

Los resultados de los estudios deberán ser entregados a las Instituciones de Seguridad Pública, así como a los Consejos del Sistema, según corresponda. Estos estudios servirán para la formulación de políticas públicas en la materia.

Artículo 133. El Centro Nacional de Información deberá proporcionar la información necesaria y conducente para el desarrollo de las actividades en materia de participación ciudadana. No se podrá proporcionar la información que ponga en riesgo la seguridad pública o personal.

2.19. Ejercicio y control del presupuesto

La naturaleza jurídica de las *fiscalías como órgano autónomo constitucionalizado*

le faculta para la administración y aplicación de los recursos económicos de que se les dota por las propias Entidades federativas y de los subsidios provenientes de la Federación.

Pero esta autonomía de control presupuestario no es absoluta porque en la *Constitución* existe regulación relacionada con la obligación de informar sobre la aplicación de los recursos económicos:

Artículo 21. La investigación de los delitos [...].

e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

Artículo 79. La Auditoría Superior de la Federación [...].

I. Fiscalizar en forma posterior [...].

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. En los términos que establezca la ley fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales. En el caso de los Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales. Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos o privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y

IV. Derivado de sus investigaciones, promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales y, en el caso del párrafo segundo de la fracción I de este artículo, a los servidores públicos de los estados, municipios, del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, y a los particulares.

Así, el manejo eficiente de los recursos económicos obliga a que en la estructura orgánica de las *fiscalías* exista una instancia administrativa responsable de este control presupuestario, pero, sobre todo, de los subsidios federales para evitar la posible responsabilidad señalada en el artículo 223, fracción IV del Código Penal Federal:

Artículo 223. Comete el delito de peculado:

IV.- Cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó.

2.20. *Leyes generales y competencia concurrente*

La desatención y falta de compromiso por parte de la federación del fenómeno criminal relacionado con delitos que, originalmente, eran solo de su competencia, o ésta la compartía con las entidades federativas, se decidió, desde el poder legislativo federal, resolverlo con la reforma/adición de la fracción XXI del artículo 73 de la *Constitución*:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXI. Para expedir:

a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios;

b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;

c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales; [...].

La existencia de *leyes generales* y la obligatoriedad de que su aplicación se realice con un marco jurídico diferente al de las entidades federativas, obliga a que en las *fiscalías* de estas, existan instancias y/o personal especializado para la tramitación de los delitos que en ella se regulan; como ejemplo,

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:

Artículo 2. Esta Ley establece los tipos penales y punibilidades en materia de secuestro. Para la investigación, persecución y sanción de los delitos previstos en la presente ley se aplicará en lo conducente el Código Penal Federal, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada y la Ley General de Víctimas.

Los imputados por la comisión de alguno de los delitos señalados en los artículos

9, 10, 11, 17 y 18 de esta Ley, durante el proceso penal estarán sujetos a prisión preventiva oficiosa.

Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos:

Artículo 90. En todo lo no previsto en materia de investigación, procedimientos y sanciones de los delitos materia de esta Ley, las autoridades federales, estatales y del Distrito Federal, aplicarán supletoriamente las disposiciones del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, del Código Fiscal de la Federación, de la Ley Federal de Extinción de Dominio y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Ley General en Materia de Delitos Electorales:

Artículo 2. Para la investigación, persecución, sanción y todo lo referente al procedimiento de los delitos previstos en la presente Ley serán aplicables, en lo conducente, la legislación procesal penal vigente en la Federación y en las entidades federativas, el Libro Primero del Código Penal Federal y las demás disposiciones de carácter nacional en materia penal que expida el Congreso de la Unión.

Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes:

Artículo 4. En todo lo no previsto en la presente Ley, serán aplicables de manera supletoria el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal, la Ley General de Víctimas y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

La vinculación mediante la *competencia concurrente* determina un incremento en las funciones de *procuración de justicia penal* relacionado con instituciones y marco jurídico que históricamente le eran ajenas a las *fiscalías de las entidades federativas*, impactando en su presupuesto pero sin la existencia de subsidios federales para desarrollarlas; entre otros:

Ley General de Salud:

Artículo 474. Las autoridades de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, así como de ejecución de sanciones de las entidades federativas, conocerán y resolverán de los delitos o ejecutarán las sanciones y medidas de seguridad a que se refiere este capítulo, cuando los narcóticos objeto de los mismos estén previstos en la tabla, siempre y cuando la cantidad de que se trate sea inferior a la que resulte de multiplicar por mil el monto de las previstas en dicha tabla y no existan elementos suficientes para presumir delincuencia organizada.

Las autoridades federales [...].

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:

Artículo 23. Los delitos previstos en esta Ley se prevendrán, investigarán, perseguirán y sancionarán por la Federación cuando se trate de los casos previstos en la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada y cuando se apliquen las reglas de competencia previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y del Código Nacional; o cuando el Ministerio Público de la Federación solicite a la autoridad competente de la entidad federativa le remita la investigación correspondiente, atendiendo a las características propias del hecho, así como a las circunstancias de ejecución o a la relevancia social del mismo.

En los casos no contemplados en el párrafo anterior, serán competentes las autoridades del fuero común.

Si de las diligencias practicadas en la investigación de un delito se desprende la comisión de alguno de los contemplados en esta Ley, el Ministerio Público del fuero común deberá, remitir al Ministerio Público de la Federación los registros de investigación correspondientes.

Si de las diligencias practicadas en la investigación de los delitos contemplados en esta Ley se desprende la comisión de alguno diferente del fuero común, el Ministerio Público de la Federación deberá, remitir al Ministerio Público del fuero local los registros de investigación correspondientes.

Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos:

Artículo 50. La Federación será competente [...].

El Distrito Federal y los estados serán competentes para investigar, procesar y sancionar los delitos establecidos en esta ley cuando no se den los supuestos previstos anteriormente.

La ejecución de las penas por los delitos previstos en esta Ley se regirá conforme a los ordenamientos aplicables en la Federación, el Distrito Federal y los Estados, en lo que no se oponga a la presente Ley.

Ley General en Materia de Delitos Electorales:

Artículo 22. Las autoridades de las entidades federativas serán competentes para investigar, perseguir, procesar y sancionar los delitos establecidos en esta Ley cuando no sea competente la Federación conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.

Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes:

Artículo 22. La investigación, persecución y sanción de los delitos [...].

En los casos no contemplados en este artículo, serán competentes las Fiscalías Especiales de las entidades federativas.

2.21. *La jurisprudencia y el derecho de amparo*

En su origen la expresión *jurisprudencia* se identifica solo con el quehacer científico del derecho: es la *ciencia del derecho*, es el «*saber*» del derecho entendido como expresión de las normas creadas por el estado. Después, dicho significado se mantiene aunque inicia también el proceso de su casi desaparición, pues serán pocos los supuestos que en estos términos se refieran a ella, al ser desplazada por la legislación y su codificación que se convierten en objeto de estudio en vez de objeto de producción, hasta que hoy, la *jurisprudencia* no es más que un *instrumento de clarificación* de la legislación dejado en manos de los aplicadores de ésta.

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación como máxima autoridad en materia de jurisdicción, dicta la orientación última de la *doctrina jurisprudencial* que ceñirá el actuar de las demás autoridades jurisdiccionales tanto del fuero federal como del fuero común; por ello, su opinión es trascendente en el ámbito de la procuración y administración de justicia penales, llegándose inclusive a considerar sus resoluciones *como dogmas de aplicación irrestricta*, y creándose un culto hacia los criterios o tesis jurisprudenciales que, en muchos de los casos, en lugar de ser la máxima expresión de interpretación y aplicación del derecho, reflejan todo lo contrario. Por ello, la obligación de los servidores públicos *de procuración de justicia penal*, de conocer y comprender los *criterios de jurisprudencia* relacionado con el caso concreto que deben determinar.

La figura jurídica conocida como *amparo*, desde su instauración en el sistema jurídico mexicano está relacionada con la función de *procuración de justicia penal*, y en estos tiempos, la posibilidad de que las *fiscalías* estén vinculadas en relación con un *proceso de amparo* es, como dice el pueblo, *el pan de cada día*. Esta situación obliga a los servidores públicos de las *fiscalías* conocer y dominar el *saber* correspondiente de esta institución jurídica.

Esta realidad jurídica de la *jurisprudencia* y del *amparo* determina que, en la estructura orgánica de las *fiscalías* debiera existir una *unidad especializada en la sistematización de la jurisprudencia mexicana y la de la Corte Interamericana de Derechos Humanos* y en la *tramitación del proceso de amparo*, para evitar que la desatención de este pudiere concluir con la consecuencia regulada en la fracción XVI del artículo 107 de la *Constitución*:

Artículo 107. Las controversias [...].

XVI. Si la autoridad incumple la sentencia que concedió el amparo, pero dicho incumplimiento es justificado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el procedimiento previsto por la ley reglamentaria, otorgará un plazo razonable para que proceda a su cumplimiento, plazo que podrá ampliarse a solicitud de la autoridad. Cuando sea injustificado o hubiera transcurrido el plazo sin que se hubiese cumplido, procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable y a consignarlo ante el Juez de Distrito. Las mismas providencias se tomarán respecto del superior jerárquico de la autoridad responsable si hubiese incurrido en

responsabilidad, así como de los titulares que, habiendo ocupado con anterioridad el cargo de la autoridad responsable, hubieran incumplido la ejecutoria.

Si concedido el amparo, se repitiera el acto reclamado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el procedimiento establecido por la ley reglamentaria, procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable, y dará vista al Ministerio Público Federal, salvo que no hubiera actuado dolosamente y deje sin efectos el acto repetido antes de que sea emitida la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El cumplimiento sustituto [...].

No podrá archivarse juicio de amparo alguno, sin que se haya cumplido la sentencia que concedió la protección constitucional; [...].

III. A MANERA DE CONCLUSIÓN

La división político-administrativa de México está regulada en el artículo 40 de la *Constitución*:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Esta separación entre federación, estados y la Ciudad de México en muchas ocasiones y en muchos aspectos se ha traducido, o en centralización o en disparidad en aspectos puntuales de la administración pública, y en especial, en materia de *procuración de justicia penal*. Esta situación determinó que la reforma del artículo 102 apartado A de la *Constitución* tuviere como objetivo lograr la uniformidad en el procedimiento del nombramiento y en el tiempo de duración en funciones del fiscal, así como ciertas directrices para la estructura orgánica de las fiscalías.

Pero, este objetivo desde la *Constitución* no se ha logrado, lo que significa que, el texto de su artículo 133:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

Este texto es *letra muerta*, así como los artículos en los que su regulación se relaciona con la *procuración de justicia penal*, por lo que, esta función primordial del estado mexicano tendría visos de inconstitucionalidad. Si quieren superarse estos, y lograr la uniformidad, la lectura de la *Constitución*, es un buen comienzo.

IV. REFERENCIAS

BERISTAIN IPIÑA, Antonio, *Victimología. Nueve palabras clave. Principios básicos. Derechos humanos. Terrorismo. Criminología. Religiones. Mujeres y Menores. Mediación – reparación. Derecho penal. Política criminal*, Valencia, 2000.

FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Perfecto Andrés Ibáñez/Alfonso Ruiz Miguel/Juan Carlos Bayón Mohino/Juan Terradillos Basoco/Rocío Cantarero Bandrés (trds.), Madrid, 1977.

_____ «La pena en una sociedad democrática», Mauricio Martínez (trd), en *Garantismo penal*, México, 2006.

GALVÁN GONZÁLEZ, Francisco, «Orientaciones y perspectivas de la política criminal en el umbral del siglo XXI. (Especial referencia a México)»; Participación en la mesa redonda del mismo nombre en el *II Seminario Internacional: la política criminal y la dogmática jurídico penal en el momento actual*, celebrado en la Ciudad de México, D.F., del 22 al 24 de febrero de 1999.

_____ «"Procuración de justicia, seguridad pública y derechos humanos"», en *Recuerdos penales de ayer, hoy y mañana*, México, D.F.,

2014.

_____ «Política criminal o política contra el criminal» (1988); «Política criminal y Derecho penal» (1989); «Procuración de justicia, seguridad pública y derechos humanos» (1998), en *Recuerdos penales de ayer, hoy y mañana*, México, D.F., 2014.

ORTEGA y GASSET, José, *Historia como sistema y otros ensayos filosóficos*, Madrid, 1984.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl, *Manual de derecho penal*, México, 1991.

LA DEFENSA CONSTITUCIONAL

CONSTITUTIONAL DEFENSE

Federico Rochín González^{1*}

RESUMEN: Se presenta una recensión de la obra del tratadista Rodolfo Reyes Ochoa durante su estancia en España, donde se destacó como asesor en los trabajos constitucionales relacionados con la incorporación del juicio de amparo en la legislación española de 1931 (Constitución Política y posterior Ley de Amparo). A pesar de que esta obra es poco conocida en México, es importante reconocer la destacada participación del distinguido constitucionalista mencionado, quien aportó sus vastos conocimientos. Su contribución se convierte en un ejemplo de honradez intelectual y de cómo nuestro país se hace presente en el ámbito internacional a través de profesionales eminentes, otorgando así un prestigio significativo a nuestra nación.

Palabras clave: Recensión, Tratadista, Trabajos constitucionales, Juicio de amparo

ABSTRACT: This is a review of the work of the treatise writer Rodolfo Reyes Ochoa during his stay in Spain, where he stood out as an advisor in the constitutional work related to the incorporation of the amparo trial in the Spanish legislation of 1931 (Political Constitution and subsequent Amparo Law). Although this work is little known in Mexico, it is important to recognise the outstanding participation of this distinguished constitutionalist, who contributed his vast knowledge. His contribution becomes an example of intellectual honesty and of how our country is present in the

1 * Recensor: Doctor por la Universidad de Salamanca.

international arena through eminent professionals, thus granting significant prestige to our nation.

Keywords: Recension, Treatise, Constitutional works, Amparo lawsuit

SUMARIO: *Datos de obra reseñada. Título De La Obra: “La Defensa Constitucional”*

Editorial Espasa – Escalpe. Madrid 1934.

LA DEFENSA CONSTITUCIONAL

(Recursos de Inconstitucionalidad y Amparo)

En mayo de 1933, el jurista español Ángel Osorio resaltó la advertencia realizada por el jurista mexicano Rodolfo Reyes sobre el riesgo de considerar el recurso de amparo como un conflicto político. Además, el señor Reyes colaboró en la propuesta de la acción popular y la anulación general de la ley en el recurso de inconstitucionalidad. También expresó su opinión acerca de la posibilidad de que las personas colectivas presentaran amparo. Reyes Ochoa depositó su confianza en la justicia ordinaria, considerándola más eficaz que la justicia especializada y política para salvaguardar la Constitución.

Es importante mencionar que don Ángel Osorio, en su reconocimiento a don Rodolfo Reyes, señaló en aquel momento que tanto la justicia española como la de todos los pueblos pecan de ser rutinarias, apegadas a la tradición, excesivamente conservadoras y con una hipertrofia del sentido histórico. Además, son refractarias a las innovaciones, tímidas frente al poder político e incomprensivas ante la esencia de las turbulencias. A pesar de todos estos inconvenientes y muchos más, resulta más fácil impregnar en un cuerpo judicial la esencia de una evolución política que infundir en un conglomerado político el sentimiento de justicia.

Capítulo Primero. Incorporación a la Constitución española de los recursos de inconstitucionalidad y amparo.

La comisión jurídica asesora, tras la proclamación de la República, incluyó en el título IX de su anteproyecto de Constitución la propuesta de establecer una “alta jurisdicción constitucional”. Esta jurisdicción tendría la responsabilidad de conocer, entre otros aspectos, sobre la inconstitucionalidad de las leyes y decretos leyes, así como del juicio de amparo. El Tribunal estaría compuesto por los presidentes del Tribunal Supremo y del Consejo de Estado, miembros elegidos por los Colegios de Abogados, dos representantes seleccionados entre todas las facultades de Derecho y un representante por cada una de las regiones autónomas.

Capítulo Segundo. Antecedentes Propios.

Si se buscan modos que en el tiempo y en las circunstancias limitaran el poder, en el caso el real, a favor de brazos, grupos, regiones o individuos; si algún país cuenta con antecedentes es España, y si algo puede relacionarse con la moderna defensa constitucional son esas limitaciones. Como antecedente se cita que en el fuero de Vizcaya ‘venían siendo reconocidos y amparados los derechos individuales desde 1452, y así el capítulo XIII de aquel Fuero viejo decía que los vizcaínos no pueden ser citados fuera de Vizcaya aunque sea por su señor, sino por su veedor o alcalde’.

Si queremos citar el ejemplo clásico, hemos de referirnos a los inmortales Fueros de Aragón, molde, escuela y ejemplo de seculares limitaciones a los poderes, arranque del parlamentarismo y fuente de Derecho público, no debidamente explotada ni loada: El fuero de manifestación, con su ‘proceso foral para la manifestación de las personas’, ampliado a lo patrimonial y jurisdiccional por la Aprehensión y el Inventario y por el Jurisfirma- Lo que resulta en el cuadro más completo que el Derecho antiguo pueda presentar, merced al cual el Gran Justicia, desde mediados del siglo XIV (y muchos años antes si penetramos en la leyenda histórica, investigando sobre los fueros de Sobrarbe), detenía al Rey en sus funciones, dictando lo que ya se llamaban Amparos.

Don Toribio Esquivel Obregón, hispanófilo jurista, decía que ‘la Constitución de Nueva España bajo el régimen de una Monarquía absoluta y despótica tenía lineamientos bien definidos que hicieron que los derechos de los súbditos fueran garantizados y tenidos en cuenta mucho más de lo que han sido desde entonces’.

Capítulo Tercero. El Amparo en México.

Ignacio L. Vallarta, en su obra ‘El Juicio de Amparo y el Writ Of Habeas Corpus’, en cuanto a la génesis del establecimiento del juicio de amparo, sostiene que la influencia más característica fue la hispánica; Don Mariano Otero juzga más viva que toda la influencia norteamericana.

Aparece el antecedente romano, y así el interdicto de *homine libero exhibendo*, acción sumaria mediante la cual el pretor manda exhibir al hombre libre arbitrariamente detenido; luego el *habeas corpus inglés*, que finalmente aparecieron en Inglaterra, y mucho más para los otros recursos o *Writs*, como los de *Quo Warranto*, *Subjiciendum*, *Mandamus*, y *Certiorati*.

El amparo mexicano que nosotros siempre llamamos juicio, porque tiene vida independiente ante distinta jurisdicción y no nace por excepción ni por alzada dentro de otra, es un remedio constitucional, por su origen y su forma juicio, por su objeto, recurso, que lleva por finalidad restituir al sujeto quejoso en el goce de las garantías individuales y en general constitucionales, que una ley o cualquier acto de autoridad le lesionan, o que la autoridad federal o las de los Estados federados vuelvan a sus respectivas órbitas cuando mutuamente se invadan. Este juicio sumarísimo es seguido dentro de fórmulas judiciales y solicitado siempre por individuo lesionado, ampara solo en el caso concreto, sin hacer declaraciones ni producir efectos generales.

Se trata pues de un juicio de alcance político, aún cuando jurisdiccional en su forma y organización, pues cuando es defensa de garantía limita al poder frente al sujeto titular, y cuando se trata de invasión de soberanías, equilibra a las coexistentes en régimen federal; ha de seguirse a petición de parte por un motivo constitucional; el fallo ha de ser concreto en cuanto a materia y sujeto, y el efecto es que las cosas vuelvan al estado jurídico anterior a la violación.

Capítulo Cuarto. Otros Antecedentes

En el juicio de amparo mexicano se ha dejado sentir así también la influencia francesa. En los recursos contencioso-administrativos de ‘Detournement’, (exceso o abuso de poder), cualquier ciudadano puede acudir al Consejo de Estado contra actos de cualquier autoridad administrativa, sin que sea preciso que el acto reclamado tenga carácter particular ni que ataque un derecho concreto.

Emilio Rabasa, nos explica: “El juicio constitucional se formó y desarrolló en los Estados Unidos por una consecuencia jurídica del principio fundamental necesario que declara la Constitución, las leyes de ella emanadas y los tratados, Ley Suprema del País[...] La enunciación del principio requería la provisión de medios para darle realidad[...] El precepto constitucional imponía a los juicios el deber de sujetarse al conjunto que llamó ‘Ley Suprema’; pero no podía dejarse la obligación a la buena voluntad de los jueces de los Estados, celosos de la independencia local, ni podía entregárseles la interpretación constitucional y federal.

Para llegar al fin propuesto se pusieron en la Constitución dos simples cláusulas, la que dio competencia ‘en todos los casos que surjan bajo la Constitución, leyes federales y tratados’ a los Tribunales federales, y la que comprende la jurisdicción apelada de la Corte [...]. Hoy día el sistema se simplifica en esta regla: ‘Siempre que en una controversia entre partes se funda un derecho en la Constitución, en la ley federal o en tratado hecho con la autoridad de los Estados Unidos, o en concesión, privilegio o comisión emanados del Gobierno nacional, puede el litigio, después del fallo definitivo, llevarse por apelación a la Corte Suprema Federal. Y explicó el eminente jurista mexicano, “como no es ésta la única vía para llevar una violación constitucional al conocimiento de la Corte, porque si los casos indicados son de jurisdicción original de la Suprema Corte, puede iniciarse otro género de reclamación constitucional ante Tribunales inferiores federales y del fallo del inferior hay también apelación ante la Suprema Corte”.

Sin hablar del interesante antecedente de la Carta Magna de principios del siglo XIII, ni de los Fueros de Aragón, y menos de la Edad Antigua, es notorio que fue Inglaterra la que desde 1658 trató de establecer una corporación especial para

la defensa del régimen y contra la restauración monárquica. Así como en Francia en 1779 apareció un Senado ‘defensor de la Constitución’ y en Sajonia, en 1831, se propuso concretamente un Tribunal de Justicia constitucional’. Antecedentes que conviene considerar al ocuparnos de la época contemporánea, en la que claramente aparecen las escuelas judicialista y política, sosteniendo aquellas que en la defensa constitucional sean expresión judicial y éstas que se ocupan de ella, órganos políticos, incluso el Poder moderador.

Capítulo Quinto. Los Primeros Proyectos.

La filosofía del recurso constitucional reside en que, más allá de convertirse en un simple juego de Poderes sin relevancia, su objetivo principal es brindar una defensa constitucional efectiva frente a las lesiones de derechos fundamentales. En este sentido, el juicio de amparo encuentra su grandeza al lograr combinar la necesidad de protección de los derechos con la prevención de conflictos directos entre los Poderes del Estado. Por eso, a petición de parte agraviada, con fórmulas siempre jurídicas, creó una defensa política a favor del individuo, contra leyes o actos de cualquiera autoridad que atacaran las garantías constitucionales o (también por agravio de parte) contra leyes o actos centrales que atacaran las facultades regionales o viceversa, debiendo la sentencia siempre limitarse a amparar y proteger al individuo en el caso concreto, sin hacer declaraciones generales ni tratar de derogar la ley.

Cuando una ley inconstitucional o invasora se dicte por el Estado o la región y no ataque un interés privado, siempre habrá el medio de iniciativa del Poder respectivo, incitado en todo caso por el derecho de petición particular y por el celo de la órbita invadida, cuando de invasiones se trate, para que se derogue legislativamente. Pero, en general, en nuestros países el fallo de amparo concedido por inconstitucionalidad es una indirecta al Poder Legislativo, que basta para que el mismo, sin resentir el ataque que significa una orden de anulación, derogue la medida violatoria.

Anteproyecto de Constitución española.

Artículo 100. Se crea con función general y soberana sobre todo el territorio

nacional, una alta jurisdicción constitucional que tendrá competencia para estatuir, definitivamente sobre:

- a) La inconstitucionalidad de las leyes y de los decretos-leyes dictados conforme al artículo 48 de esta Constitución. Se exceptúan los tratados y convenios internacionales ratificados parlamentariamente conforme al artículo 45.
- b) Los conflictos entre el poder del Estado y las regiones autónomas constituidos a tenor del artículo 3º, así como de éstas entre sí.
- c) El juicio de amparo cuando hubiere resultado ineficaz la gestión ante otras autoridades.
- d) La responsabilidad criminal del Jefe del Estado, del presidente del Consejo y de los ministros.
- e) La responsabilidad criminal, por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, de jueces, magistrados y fiscales, pertenecientes a la carrera judicial y fiscal.
- f) La validez de las elecciones para senadores y diputados a Cortes.

Artículo 101. El Tribunal de Justicia Constitucional estará compuesto por los siguientes miembros:

El Presidente del Tribunal Supremo, El Presidente del Consejo de Estado, El Presidente de Sala más antiguo y el más moderno del Consejo de Estado, dos miembros nombrados efectivamente por todos los Colegios de Abogados de España, Otros dos designados por el mismo procedimiento entre todas las facultades de Derecho de las Universidades españolas, Un representante por cada una de las regiones autónomas que se constituyan. El cargo de los miembros efectivos durante cinco años. El Presidente de este Tribunal será elegido por todos los jueces de este y su función durará cinco años.

Artículo 102. Son competentes para entablar ante el Tribunal de Justicia Constitucional los recursos o reclamaciones previstos en el artículo 100:

1º El Ministerio Fiscal, 2º Los Jueces y Tribunales que, al aplicar una ley, la estiman contraria a la Constitución e hicieran uso de la facultad concedida en el artículo 78. 3º El gobierno de la República, 4º Las regiones autónomas sobre las disposiciones del Parlamento o del Gobierno de la República, 5º El Particular agraviado, 6º Las entidades a quienes las leyes reconozcan el carácter de organismo de Derecho público.

Capítulo Sexto. El Proyecto de Constitución.

El procedimiento general mexicano ha demostrado ser práctico y sencillo. Cuando una ley viola la Constitución o invade jurisdicciones, el titular del derecho afectado se defiende a través del juicio de amparo. Si se otorga el amparo, el legislador responsable de la ley defectuosa o invasora se verá obligado a corregir su error. En todo caso, existe la facultad de iniciativa concedida a diferentes elementos de los Poderes para solicitar la derogación directa de la ley, sin necesidad de recurrir al riesgoso proceso del referéndum. De esta manera, se busca garantizar una solución eficiente y evitar posibles conflictos mayores.

Capítulo Séptimo. El Debate del Texto Constitucional.

Don Eduardo Ortega y Gasset sostuvo una enmienda que llevó por fin que la organización y funciones del Tribunal se dejaran a una ley orgánica, para no coartar la legislación futura y dejar tiempo a la experiencia. Incidentalmente y como ejemplo de inconveniencia de anticipar conceptos en la Constitución, llamó erróneo el Sr. Ortega y Gasset al precepto que tan sólo daba representación a las regiones autónomas y no a todas, y el Sr. Castillo, por la Comisión, dijo: “¿Cómo vamos a traer representación de unas regiones y no de otras? Pues bien; es que las no autónomas tienen una existencia natural, geográfica, pero no jurídica, y la Constitución sólo puede recoger representaciones de colectividades que tengan vida en derecho”.

En el curso de este debate, el señor Ministro de Justicia, De los Ríos, en una corta intervención, sugirió la supresión de toda representación de la judicatura en el Tribunal, principalmente porque ‘en este Tribunal que va a conocer de la posible

responsabilidad del presidente y de los magistrados del Supremo'. Propone en cambio, que el presidente del Tribunal sea designado por el Parlamento; que los dos magistrados sean suplidos por el aumento a cuatro de los profesores de Facultad. Las Cortes aceptaron esta expulsión de toda representación de la Judicatura, no sin que velara por su permanencia el ilustre jurisconsulto Sr. Osorio y Gallardo, entre otras cosas, -decía -, porque la incompatibilidad señalada afecta a una mínima parte de la competencia y tiene formas tradicionales para resolverse, llegado el caso.

El Sr. Ortega propuso que se dejara a una ley orgánica la tarea de abordar el tema. Esta propuesta fue respaldada por el Sr. Elola, quien argumentó que es necesario definir y establecer claramente la función antes de crear el órgano correspondiente. Además, se mencionó que la urgencia nacional y de las Cortes por contar con una Constitución no permite disponer del tiempo necesario para abordar en detalle este asunto.

Insiste el Sr. Ortega en que no hay madurez en el ambiente para asunto tan grave, que si se incurre en un error, no va a poder remediarse después, y señala como ejemplo la facilidad con que las Cortes aceptaron la proposición del Sr. De los Ríos para quitar la presidencia y representación de este organismo a la Judicatura. El Sr. Botella pone numerosos ejemplos de desarrollo de organismos: elección de presidente del Supremo, Consejo Consultivo sustitutivo del de Estado; Tribunales de Urgencia; todos ellos dejados a ley orgánica posterior, y se pregunta por que ahora rompe con tal criterio.

Capítulo Octavo. Texto Constitucional Definitivo.

(Artículos 121 a 124 De La Constitución)

Artículo 121. Se establece, con jurisdicción en todo el territorio de la República, un Tribunal de Garantías Constitucionales, que tendrá competencia para conocer de:

- a) El recurso de inconstitucionalidad de las leyes.

- b) El recurso de amparo de garantías individuales, cuando hubiere sido ineficaz la reclamación ante otras autoridades.
- c) Los conflictos de competencia legislativa y cuantos otros surjan entre el Estado y las regiones autónomas y los de éstas entre sí.
- d) El examen y aprobación de los poderes de los compromisarios que, juntamente con las Cortes, eligen al Presidente de la República.
- e) La responsabilidad criminal del Jefe del Estado, del presidente del Consejo y de los ministros.
- f) La responsabilidad criminal del presidente y los magistrados del Tribunal Supremo y del Fiscal de la República.

Artículo 122. Compondrán este Tribunal:

Un presidente designado por el Parlamento sea o no diputado.

El Presidente del Alto Cuerpo Consultivo de la República, a que se refiere el artículo 93.

El Presidente del Tribunal de Cuentas de la República.

Dos diputados libremente elegidos por las Cortes.

Un representante por cada una de las regiones españolas, elegido en la forma que determina la ley.

Dos miembros nombrados electivamente por todos los Colegios de Abogados de la República.

Cuatro profesores de la Facultad de Derecho, designados por el mismo procedimiento entre todas las de España.

Artículo 123. Son competentes para acudir ante el Tribunal de Garantías Constitucionales: 1º El Ministerio Fiscal, 2º Los Jueces y Tribunales, en el caso del

artículo 100, 3º El Gobierno de la República, 4º Las regiones españolas, 5º Toda persona individual o colectiva, aunque no hubiera sido directamente agraviada.

Artículo 124. Una ley orgánica especial votada por estas Cortes establecerá la inmunidad y prerrogativas de los miembros del Tribunal y la extensión y efectos de los recursos a que se refiere el artículo 121.

Capítulo Noveno. Proyectos De Ley Orgánica. (Del Tribunal De Garantías).

Es crucial abordar las funciones del Tribunal Constitucional, especialmente en lo referente al recurso de inconstitucionalidad. Esta materia es de gran importancia, ya que el correcto desarrollo del recurso de inconstitucionalidad determina la eficacia misma de la nueva Ley Fundamental. Por el contrario, si no se maneja adecuadamente, pueden surgir dificultades significativas y situaciones problemáticas

Dados los términos en que se articula el texto constitucional, ha parecido necesario orientar toda la institución, más bien en el sentido austriaco que en el norteamericano. En efecto, si con el nombre de ‘recurso’ nace la posibilidad de impugnar la norma legislativa; si los Tribunales no pueden por sí dejarla sin efecto, si se estatuye un cuerpo *ad hoc*, encargado de éste ministerio; si con el régimen de posibles autonomías regionales cabe que las cuestiones se remonten desde el plano de los intereses particulares o privados hasta el de altas consideraciones colectivas; si todo esto se tuvo presente al votar los preceptos constitucionales, parece evidente que no se quiso reducir la cuestión a un mero pleito, en que el ciudadano ofendido o quejoso luche con el Parlamento para conseguir su derecho, constitucionalmente consagrado, y que prevalezca sobre disposiciones dictadas con extralimitación; el proceso se origina siempre para contrarrestar la conformidad del precepto legislativo con la ley fundamental, e interesa a todos, empezando por los poderes públicos y aspira a mantener la primacía del Código político y a procurar la máxima certidumbre jurídica.

Capítulo Décimo. Unas Observaciones al Proyecto Gubernativo.

I. El sistema aceptado por la Constitución al crear un órgano especial para la defensa de garantías y constitucionalidad de leyes, conflictos jurisdiccionales, responsabilidades de altos funcionarios, funciones de Colegio electoral y consultas sobre constitucionalidad de las leyes, resulta en la creación de un poder de tal manera fuerte, de imposible control, que puede fácilmente derivar a una acción política perturbadora. Más como una ley no puede remontar su origen, dentro de esa realidad constitucional, la ley en proyecto tiene indudables aciertos y algunos errores.

II. El error básico del proyecto, que agrava el sistema constitucional, es dar al recurso de inconstitucionalidad, en general, un carácter de choque de poder a poder y de súper legislación a un órgano híbrido frente al legislativo. Este carácter resulta irremediable en ciertos casos especiales arriba indicados; pero, en general, cuando el quejoso sea un particular agraviado, el recurso de inconstitucionalidad debe englobarse en el amparo y motivar declaraciones concretas relativas al caso, sin imponer al legislador la derogación de la ley respectiva.

III. En cuanto a la acción popular por inconstitucionalidad, dejarla así, a solicitud de cualquiera no agraviado, puede provocar una marea inspirada en agitaciones partidistas, y sería mejor encuadrar esta acción (tan simpática en principio) dentro del criterio establecido por la Constitución para el referéndum, en su artículo 66.

IV. De aceptarse, en materia de inconstitucionalidad, el sistema del proyecto, la lógica obliga a dar efecto retroactivo a las declaraciones respectivas, como habrá de hacerse en los casos en que inevitablemente haya que hacer declaraciones de carácter general.

V. Los Tribunales de Urgencia, previstos por el artículo 105 constitucional, deben ser organizados en esta ley como auxiliares del Tribunal de Garantías y en todo el territorio nacional. Los jueces ordinarios deben obrar como auxiliares de la justicia constitucional, para urgentes y limitados objetos, o sean, dar entrada a quejas inaplazables y suspender provisionalmente el acto reclamado.

Capítulo Décimo Primero. El Proyecto de Ley en Las Cortes.

La Constitución lo encierra todo, y existe inconstitucionalidad cuando cualquiera de los órdenes inferiores (leyes ordinarias, reglamentos, órdenes administrativas, sentencias judiciales, etc.) está en contra de lo que haya definido la Constitución [...] La inconstitucionalidad puede aparecer de dos maneras: una, inmediata; otra mediata. Por la Constitución se crea inmediatamente la ley; si es defectuosa o irregular, porque va en contra del contenido de aquélla o porque no está formada con las garantías precisas, en ese caso la ley será inmediatamente inconstitucional. El reglamento que se aparte de la factura de la ley o de la previsión legal, será inmediatamente ilegal respecto a la ley y mediatamente inconstitucional con referencia a la Constitución.

Capítulo Décimo Segundo. El Proyecto de Ley en Las Cortes. (Continuación).

Estima el jurisconsulto que hay el prejuicio de que el Tribunal de Garantías, per se, es elemento de reacción, presentándose como ejemplo las defensas obtenidas por el capitalismo norteamericano contra la legislación social por medio de su recurso de Error. Lo cual no significa otra cosa sino que el régimen de los Estados Unidos es básicamente individualista y capitalista; pero no sucederá lo mismo en donde la Constitución por defender sea socializante.

Otro Prejuicio es juzgar que el recurso pueda resultar anárquico y antigubernativo, porque defender las leyes no es imposibilitar la gobernación del Estado; lo que si hay que procurar es administrar bien el recurso; pero evitando siempre que se cometan abusos inconstitucionales, y precisamente haciéndolo es como se encuentra una norma fundamental y un sentido nacional, que hace percibir a la nación su unidad y continuidad y que también las minorías forman parte de ella.

Capítulo Décimo Tercero. El Proyecto de Ley en Las Cortes. (Continuación)

Don Ángel Osorio y Gallardo apoyó la interpretación del señor Sánchez Román al artículo 123, en cuanto a que no prejuzga la concesión de acción popular para ambos recursos, otra cosa, dice: 'Sería abrir la puerta para todos los preteridos, para

todos los apasionados y en fin, para todos los locos'. Por otra parte, le parece que dar personalidad a los Gobiernos para reclamar inconstitucionalidades que con sus mayorías votaron, o con sus minorías sufrieron, es trasladar íntegramente la política al Tribunal. Consiguientemente, se declara partidario de la solicitud de la declaración de inconstitucionalidad a queja de parte, ampliando el sistema con el procedimiento de consulta previsto por el artículo 100 constitucional, dejando así que los legisladores, a través de varias sentencias, resuelvan por sí mismos si deben o no derogar una ley estimada viciosa. Si no es esto lo ideal, si resulta lo oportuno y lo práctico.

Estima en seguida que el cuadro de Defensas constitucionales debe completarse votándose la ley orgánica ofrecida por el artículo 101 constitucional sobre recursos contra la ilegalidad de los actos o disposiciones emanadas de la Administración en el ejercicio de su potestad reglamentaria y contra los actos discrecionales de la misma, constitutivos de exceso o desviación de poder. Respecto al amparo, pide también que se precisen y limiten las garantías que son su objeto.

Capítulo Décimo Cuarto. El Proyecto de Ley en Las Cortes (Continuación)

En el gravísimo punto relativo a los efectos de las sentencias, se adoptó un sistema mixto, y así, de ser formal la violación, el efecto es la anulación, y siendo de fondo o material, la no aplicación al caso.

El señor Sánchez Román dijo que en la redacción propuesta la acción jurisdiccional se excluía en general; luego se exceptúan las leyes y luego los decretos. Debe redactarse sin contradicción, porque la primera frase abarca toda la jurisdicción del Tribunal y la segunda solo a la inconstitucionalidad.

La Comisión concede que no quiso decir sino esto último, y se aclarará la redacción. Sostiene después el orador que es imposible que haya recursos dados en forma de inconstitucionalidad contra decretos de ejecución de leyes, como dice la disposición, pues los únicos decretos atacables por esta vía, porque tienen valor de leyes, son los de Urgencia y los decretos-leyes de los artículos 61 y 80 constitucionales.

SEGUNDA PARTE

Sección A. Observaciones Generales. Capítulo Décimo Quinto. La Defensa Constitucional

Los medios para lograr la defensa constitucional han de ser preventivos, represivos y reparadores. Los preventivos radican en la supremacía constitucional; el deber que tienen todas las autoridades que nacen del régimen y entre ellas las legislativas, de obedecer ante todo la Constitución y no salirse en el ejercicio de su misión del cuadro establecido por ella. Son también preventivos todos los preceptos que dentro de la Constitución establecen garantías o topes al ejercicio de la autoridad frente a determinados derechos individuales o sociales, o la obligación de legislar, sancionándolos y haciéndolos efectivos.

Medios represivos son todo aquel conjunto de responsabilidades, desde las más altas que la Constitución o una ley constitucional imponen al jefe del Estado, a los ministros y altos funcionarios, a las que fija la ley de Organización judicial y, por fin, el mismo Código Penal contra los atentados constitucionales.

Medios reparadores son los que de modo particular se han ido estableciendo y perfeccionando para restablecer el Estado de derecho violado al desconocerse las normas constitutivas fundamentales al dar las leyes, sea en cuanto a la forma, sea en cuanto al fondo, sea al pretender aplicarlas, o gobernar atacando las garantías constitucionales concedidas.

Capítulo Décimo Sexto. El Órgano de La Defensa Constitucional.

Acaso, así como en aras de un oportunismo eficiente se forzó a todas luces la interpretación constitucional para rechazar en materia de inconstitucionalidad el tipo europeo y aceptar uno mixto americanizante, con igual fundamento debería haberse procurado disminuir esta absurda representación, que ya al nacer ha acarreado el daño de politizar el aspecto del Tribunal, y otros traerá sin duda; sin que deba olvidarse que, por los incidentes correlativos, el simplismo de la opinión

pública empieza a envolver en su desdén a toda la gran institución de la defensa constitucional.

Capítulo Décimo Séptimo. Ojeada Sobre Las Funciones del Tribunal.

Nos dice Carl Schmitt: ‘Es un artilugio específicamente político considerar como desapasionada o apolítica la ideología propia y como políticos los problemas y opiniones del adversario’; Es cierto que aquellos que están familiarizados con la idiosincrasia de nuestros pueblos hispánicos, especialmente España, o que tienen experiencia en otras realidades y luchas, como las ocurridas entre el Senado y la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos, reconocerán que la existencia de un órgano especializado para funciones constitucionales es un indicio de búsqueda de mayor capacidad, motivada por fuerzas sociales y fisiológicas inevitables. Sin embargo, la heterogeneidad y el peso abrumador de las posibilidades de hegemonía sobre los órganos ejecutivo, moderador, judicial, regional, legislativo y plebiscitario pueden ser factores negativos que ponen en peligro la capacidad de dicho poder, órgano o elemento funcional, como se le quiera llamar, para mantenerse dentro de los límites esenciales para los cuales fue creado. Frente a estos peligros, solo puede existir la ética personal, que sin duda puede estar muy arraigada en casos particulares, pero, por la ley de la psicología colectiva, siempre se ve transformada y diluida, como ocurre en todas las ocasiones en las que hay grupos involucrados.

Capítulo Décimo Octavo. Otras Cuestiones.

Ignacio L. Vallarta decía en uno de sus votos en 1878: “El juicio de amparo no puede ser sino el examen de la conformidad o inconformidad de la ley con el texto constitucional o del acto reclamado en general con ese mismo texto, y que la sentencia de amparo no puede extenderse a otra cosa que a declarar si hay o no esa conformidad en el caso especial sobre el que versa el proceso]...” Es contraproducente el fin de amparo, si en lugar de encerrarse en ese límite, invoca teorías filosóficas o económicas para sustituirlas al texto constitucional; de ese modo los amparos serían una violación ininterrumpida de la ley fundamental. Si en lugar de comparar la ley cuestionada

con el texto constitucional para evaluar su conformidad mutua, se inicia un debate en el terreno de la abstención basado en teorías filosóficas, jurídicas o económicas para condenar o absolver a la ley, la institución de los amparos, lejos de ser una sabia institución que garantiza que los tribunales sean guardianes de la Constitución, se convertiría en una monstruosidad bárbara que otorgaría a los tribunales el poder de legislar sobre los legisladores de la República. En tal caso, los tribunales se convertirían en tiranos cuyos caprichos y arbitrariedades no estarían limitados por ninguna ley, incluida la ley fundamental.

Sección B Del Recurso De Inconstitucionalidad. Capítulo Décimo Noveno. Comentario Previo.

En España, la influencia francesa se reflejó en la adopción de recursos contencioso-administrativos especiales, conocidos como “recursos de Desviación de Poder”, que se oponen al recurso genérico de plena jurisdicción. Esta influencia también se manifestó en la introducción de la figura de la acción popular, que agravaba, en el ámbito político, el sistema austriaco. En este último, la característica principal es el efecto anulatorio, además de la existencia de un tribunal especializado. En efecto, la doctrina de lo contencioso-administrativo francesa ha establecido que en ciertos casos el interés aun cuando no haya un derecho concreto infringido, abre acción para que el particular procure que la desviación del poder cese, mientras que en otros se necesita un derecho lesionado concretamente.

Capítulo Vigésimo. Sujetos Titulares.

El artículo 22 de la Ley Orgánica, dice: El Tribunal pleno tendrá facultades privativas e indelegables para entender en los siguientes asuntos: 1º, recurso de inconstitucionalidad, y el 21 declara que: Constituirán el Tribunal en pleno el presidente, los vicepresidentes y los vocales, actuando como secretario, con voz, pero sin voto, el secretario general del mismo.

Capítulo Vigésimo Primero. Titulares.

El artículo 123 CE de 1931, dice: Son competentes para acudir ante el Tribunal de Garantías Constitucionales 1º, el Ministerio Fiscal; 2º, los Jueces y Tribunales, en el caso del artículo 100; 3º, el Gobierno de la República; 4º, las regiones españolas; 5º, toda persona individual o colectiva, aunque no hubiera sido directamente agraviada.

Capítulo Vigésimo Segundo. Procedencia.

Ley Orgánica, Artículo 28.- 1) Podrán ser objeto del recurso de inconstitucionalidad las leyes de la República y las aprobadas por las regiones autónomas. 2) A los efectos de apartado interior, tienen la consideración de leyes los decretos a que se refieren los artículos 61 y 80 de la Constitución. 3) Merecen consideración idéntica los decretos que análogamente pueden dictar, según sus respectivos estatutos, los Gobiernos de las regiones autónomas, a los expresados efectos. Artículo 29) Será inconstitucional una ley, en la totalidad o en parte de sus disposiciones: a) Cuando infringe un precepto de la Constitución de la República. b) Cuando no haya sido votada o promulgada en la forma prescrita por la Constitución. 2) Las leyes regionales serán inconstitucionales, no sólo cuando infrinjan un precepto de la Constitución, sino también cuando inciden en infracción de los preceptos de su respectivo Estatuto – Disposición final- Quedan exceptuados del recurso de inconstitucionalidad derivado de esta ley, cuya vigencia comenzará al día siguiente de su publicación en la ‘Gaceta de Madrid’, las leyes aprobadas por las actuales Cortes con anterioridad a la presente.

Capítulo Vigésimo Tercero. Procedencia. (Continuación)

Lo característico del recurso de inconstitucionalidad es que su motivo, según el artículo 29 de la ley, ha de ser la infracción de un precepto constitucional por parte de la ley atacada o un vicio en su formación, porque haya sido votada o promulgada fuera de lo prescrito.

Es importante destacar que una ley que viole las garantías tutelares fundamentales establecidas por la Constitución, como privar del derecho de defensa, es inconstitucional. En tales casos, se puede interponer el recurso de inconstitucionalidad por vicio de fondo. Sin embargo, es válido señalar que en

situaciones donde se han generado complicaciones en el procedimiento relacionadas con la solicitud de inconstitucionalidad por parte agraviada, y el vicio encaje dentro del catálogo limitado de garantías protegidas por la ley orgánica, se aconseja recurrir al amparo como alternativa. El amparo brinda una vía adicional para buscar protección y verdad en tales circunstancias.

Capítulo Vigésimo Cuarto. (Conclusión).

Vallarta, en una de sus obras, decía: ‘Debe haber un recurso por medio del que la Suprema Corte, pronuncie el último fallo en las cuestiones que sin importar violación de garantías constituyen, sin embargo, una infracción constitucional. Y ese recurso no sólo es posible, sino que lo da la Constitución misma.’

Otra cuestión relacionada con la procedencia es la relativa a que el recurso, para nacer, necesita que exista aplicación del precepto vicioso a caso judicial, requisito expresado en la ley, con cierta falta de técnica en capítulo distinto del de procedencia, que es en el que debía haberse señalado la condición que fija el artículo 30 en su fracción 1ª, diciendo que la excepción de inconstitucionalidad de la ley pertenece únicamente al titular del derecho que resultare agraviado por la aplicación de aquélla. Esto es lo que los franceses llaman, en su sistema contencioso del Consejo de Estado, *litige nè et actuel*; los norteamericanos, *case or controversy of judiciary nature*, y los mexicanos, acto reclamado.

Podríamos atrevernos a deducir respecto a procedencia las conclusiones siguientes:

A) Es preciso que la cuestión a debatir nazca de la realidad de un caso litigioso, sea por verdadero litigio entre partes, sea porque se trate de aplicación administrativa de ley. En esto hay que tener en cuenta la experiencia norteamericana respecto a lo muy comúnmente que se simula una cuestión entre partes para procurar las declaraciones de inconstitucionalidad, lo que ha sido facilitado por el sistema consultivo, que de un modo, a nuestro entender vicioso, ha aceptado la Suprema Corte con las *Advisory opinions* y que ha llevado a la órbita de la autoridad judicial federal tan lejos, que se ha

criticado ‘el Gobierno de los jueces.’

B) Debe tratarse siempre de parte interesada, a salvo naturalmente la intervención, en su caso, del ministerio fiscal, cuyos caracteres especiales hemos dado por salvados al tratar de la procedencia usada por particulares.

C) La procedencia ha de resultar clara, sea formal, por vicio específico en el voto o la promulgación de la ley, sea de fondo, en contra de precepto constitucional, según lo tenemos expuesto. La primera forma no ofrecerá dificultades, a no ser posiblemente en el extraño recurso de antiestatutoriedad encimado al de inconstitucionalidad; la segunda deja un enorme campo de interpretación a la jurisprudencia.’

D) Ha de haber siempre un área en la cual pueda el sujeto escoger entre la inconstitucionalidad y el amparo, ya que se requiere acto que aplique la ley, y si ella es sistemáticamente viciosa, por contener ataques de garantías de las especificadas como causales de amparo, y acaso otras más a las que la jurisprudencia amplíe esta protección, cabe cualquiera de ambas defensas.

E) La presunción debe siempre estar en el sentido de la constitucionalidad y ser muy cautelosa la declaración contraria.

Capítulo Vigésimo Quinto. Preliminares del Recurso.

Dice a este respecto el artículo 30 de la ley: 1) La excepción de inconstitucionalidad de la ley pertenece únicamente al titular del derecho que resultare agraviado por la aplicación de aquella. 2) En el caso previsto en el artículo 100 de la Constitución, los Tribunales de Justicia procederán de oficio y con sujeción a los trámites fijados por esta ley a formular su consulta al Tribunal de Garantías Constitucionales. 3) Cuando el Ministerio Fiscal estimará que la ley aplicable a un caso determinado pudiera ser contraria a la Constitución, deberá plantear la cuestión en forma de recurso ante el Tribunal de Garantías Constitucionales. Y continúa así el artículo 31: 1) Alegada por cualquiera de las partes en pleito civil o criminal la inconstitucionalidad de una ley, tan pronto como fuera invocada, se dará inmediato traslado de aquella alegación a la contraparte para que en término de tres días exponga lo que a su derecho convenga

sobre el particular. El juez o tribunal que esté conociendo de los autos mandará que se expida, en el preciso término de cinco días, testimonio de la alegación y su respuesta, el cual remitirá con su informe al presidente del Tribunal Supremo. Este pasará las diligencias a la Sala competente por razón de la materia, a fin de que en el plazo de cinco días emita su dictamen sobre la procedencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad al Tribunal de Garantías Constitucionales. Si el dictamen de la sala del Tribunal Supremo fuere afirmativo, se suspenderá el curso del pleito, sin perjuicio de que se practiquen en él las diligencias urgentes y las de seguridad y en el término de diez días planteará la consulta ante el Tribunal de Garantías Constitucionales. Cuando el dictamen de la Sala del Tribunal Supremo sea negativo, se reservará a la parte interesada el derecho de interponer recurso de inconstitucionalidad. En este caso, no se suspenderá en ningún momento el curso del litigio y además, el Tribunal de Garantías exigirá al reclamante una fianza no inferior a 5000 pesetas ni superior a 25000, sin prestar la cual el recurso no será tramitado. 2) En los pleitos contencioso-administrativos se procederá de modo análogo en cuanto la semejanza del trámite lo permita; pero será condición indispensable que la alegación de inconstitucionalidad haya sido hecha por el interesado en cualquier instancia de la vía gubernativa, siempre que ésta hubiese precedido. 3) La misma regla consignada en el párrafo anterior será aplicable a los pleitos de ilegalidad y exceso o desviación de poder a que se refiere el artículo 101 de la Constitución. 4) Análogos trámites se observarán en los pleitos que se substancien antes cualesquiera órganos jurisdiccionales de aplicación del Derecho social. En ningún caso se suspenderá el trámite de estas actuaciones. 5) En todas las demás cuestiones administrativas o gubernativas que no dieran lugar a ninguno de los pleitos mencionados en los apartados anteriores, el titular agraviado por la aplicación de una ley que repute inconstitucional formulará, en término de cinco días, su alegación de agravio ante la autoridad que hubiere dictado la providencia. Testimonio de ésta, así como de la alegación y el informe de la referida autoridad, se tramitará por conducto reglamentario al Cuerpo Consultivo Supremo de la República para que emita dictamen sobre la procedencia de plantear la cuestión ante el Tribunal de Garantías Constitucionales. El interesado podrá interponer el recurso acompañando certificación del referido dictamen, y si este fuera negativo, deberá, además, prestar la fianza que el Tribunal de Garantías le señale entre los límites de 5000 y 25000 pesetas. En ningún caso vendrá la Administración obligada a suspender el trámite del expediente.

Capítulo Vigésimo Sexto. Preliminares del Recurso Interpuesto Por El Fiscal y Consulta de Oficio.

Es de lamentar que la ley no haya dejado acción genérica al Gobierno de la República para solicitar inconstitucionalidades de leyes regionales y viceversa; la representación del interés público quedó posibilitada de hacerlo siempre dentro de caso determinado.

Artículo 33. Cuando el recurrente sea el Ministerio Fiscal, la iniciativa del recurso corresponderá siempre al fiscal general de la República, quien podrá delegar la interposición y la defensa en otro funcionario del Cuerpo. Los individuos del Ministerio público tendrán la facultad de consultar al fiscal general de la República, por conducto jerárquico, las dudas que se les ocurran acerca de la constitucionalidad de la ley.

Artículo 32. Cuando un juez de primera instancia u otro Tribunal cualquiera, exceptuándose los juzgados municipales, quiera evacuar la consulta a que le autoriza el artículo 100 de la Constitución, solicitará el parecer de la Sala del Supremo que sea competente por razón de la materia. El tribunal Supremo evacuará su cometido en el término de quince días, y si su acuerdo fuera favorable, formulará la consulta ante el Tribunal de Garantías, en el término de cinco días. El juez o Tribunal, desde que se acuerde formular la consulta, dejará en suspenso las diligencias, salvo aquellas cuya práctica sea urgente. La suspensión del trámite será inexcusable cuando llegue el momento de fallar hasta que se reciba la resolución del Tribunal de Garantías.

Capítulo Vigésimo Séptimo. El Procedimiento.

El artículo 34, único del capítulo intitulado De Los Defensores De La Constitucionalidad De Una Ley, dice: 1. Las Cortes de la República designarán, siempre que lo consideren necesario, un representante, diputado o no, que defienda ante el Tribunal de Garantías la constitucionalidad de la ley impugnada. 2. Igual derecho compete al organismo legislativo de la región autónoma respecto a leyes por él dictadas. 3. Presentado un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal de Garantías, este lo comunicará, sin pérdida de tiempo, a las Cortes de la República o al organismo correspondiente

de la región autónoma interesada, según proceda, con indicación del recurrente, de la ley impugnada y del concepto en que se impugne, para que, dentro de un plazo de diez días, designe el defensor de que hablan los números precedentes. Si no lo hiciere, continuará el procedimiento, en el que podrá comparecer y personarse en cualquier instante.

Artículo 35. El escrito en que se interponga recurso de inconstitucionalidad deberá contener: a) Expresión circunstanciada del recurrente y del domicilio que señale en Madrid para recibir las notificaciones a que el procedimiento dé lugar. b) Indicación del precepto que se suponga inconstitucional. c) Expresión de los motivos en que la pretendida inconstitucionalidad se funde; y d) Petición de que se celebre vista cuando se considere necesario.

Artículo 36. Interpuesto el recurso por un particular, el Tribunal, dentro de un plazo que no podrá exceder de quince días, resolverá sobre su admisión, en vista de haberse cumplido los requisitos del artículo 35. Para denegar la admisión del recurso será necesario que el acuerdo se adopte por unanimidad.

Artículo 37. Una vez admitido el recurso, se dará traslado del mismo por cinco días al representante de las Cortes de la República o al organismo correspondiente de la región autónoma si se hubiesen personado en tiempo para que aleguen en defensa de la constitucionalidad de la ley lo que estimen conveniente.

Artículo 38. 1. El Tribunal señalará el día para la vista, en el caso de que hubiesen pedido su celebración el recurrente o el defensor de la constitucionalidad. 2. Se celebrará vista, aunque ninguna de las partes lo hubiese pedido, siempre que el Tribunal lo crea oportuno para esclarecer algún punto dudoso. En este caso, los informes orales quedarán circunscritos a los extremos que el propio Tribunal indique. 3. En la vista hablará primero el recurrente y luego el defensor de la constitucionalidad; uno y otro por el tiempo que el Tribunal marque de antemano. El presidente podrá llamarlos a la cuestión e incluso retirarles la palabra cuando se desvíen del fondo del recurso. 4. Podrán ser recogidos taquigráficamente los informes que se pronuncien.

Artículo 39. Cuando la excepción invocada fuere la de incompetencia de

jurisdicción, el Tribunal decidirá previamente sobre ella, sin entrar en el fondo del recurso. Si reconoce que existe, se inhibirá a favor de la jurisdicción competente. Sólo cuando sea rechazado podrá continuar la tramitación del recurso.

Capítulo Vigésimo Octavo. Las Sentencias Y Sus Efectos.

Artículo 40. El Tribunal dictará sentencia dentro de los cinco días siguientes a la celebración de la vista, al del acuerdo denegándola o a la presencia del último escrito de las partes, cuando no se hubiese pedido su celebración.

Artículo 41.1 Las sentencias en que se resuelva un recurso de inconstitucionalidad habrán de ser fundadas; pero sin que tengan que sujetarse a otras formalidades de redacción que las de hacer constar las circunstancias del recurso interpuesto, el nombre y apellidos de los miembros del Tribunal, del ponente y de los defensores y la fecha en que se dicte. 2. Los miembros del Tribunal que no estén conformes con el criterio que prevalezca, deberán consignar por escrito, razonándola, la opinión que sustenten, la cual se hará constar en el libro que al efecto se lleve. 3. Las sentencias recaídas en consultas o recursos de inconstitucionalidad, se notificarán al consultante o recurrente para su gobierno, y si la consulta hubiere emanado de un litigio en trámite, para que la decisión del Tribunal produzca en tal litigio sus efectos. Los votos particulares se harán públicos al mismo tiempo y en la misma forma que las sentencias. 4. Las sentencias que resuelvan consultas o recursos de inconstitucionalidad serán comunicadas sin demora a los presidentes de las Cortes, del Gobierno, del Tribunal Supremo y, cuando proceda, al representante de la región autónoma. También serán publicadas en la gaceta.

Quede ante todo bien establecido que en cualquiera de las cuatro formas que se mueva la defensa constitucional que nos ocupa –consulta de oficio, consulta rogada o excepción, recurso del fiscal y recurso de la parte una vez que haya fracasado la vía de consulta rogada-, debe recaer sentencia con todos los caracteres de la misma, o sea mediante caso concreto con resolución obligatoria; ni dispensa de ley, ni dictamen, ni *advisory* opinión.

Respecto a los efectos de las sentencias, dice el capítulo VIII, en su artículo 42.1. Las sentencias que declaren que una ley no fue votada o promulgada en la forma prescrita por la Constitución o por el Estatuto regional respectivo, producirán la total anulación de aquella, pero no afectarán a las situaciones jurídicas creadas durante su vigencia. 2. Las que resuelvan sobre inconstitucionalidad material, únicamente producirán efecto en el caso concreto del recurso o consulta.

Respecto a otro particular efecto de las sentencias, las Costas y Sanciones, dice el capítulo IX de la ley: artículo 43.1 Las costas serán sufragadas de oficio, siempre que el recurso prospere en todo o en parte. 2. La desestimación del recurso llevará consigo la pérdida del depósito y el pago de las costas causadas, cuando el recurrente fuese de los comprendidos en el número 5º del artículo 123 de la Constitución. En este caso podrá además, ser condenado el recurrente a una multa de 1000 a 10,000 pesetas, si el Tribunal estimase que procedió con temeridad manifiesta o mala fe evidente. 3. La sanción señalada en el párrafo anterior será aplicable a los abogados que actúen ante el Tribunal cuando este determine que la temeridad o mala fe fueron suyas. Podrá también el Tribunal, apreciada la contumacia de un abogado en la interposición de defensa de recurso temerario o de mala fe, o que tenga por único objeto retardar los procedimientos ordinarios en que interviniese como letrado, impedirle el ejercicio de la profesión ante el mismo durante un espacio de tiempo que nunca bajará de cinco años. 4. Cuando los que se hagan acreedores a las medidas indicadas en los números que preceden fuesen Tribunales, el Tribunal de Garantías lo participará al presidente del Tribunal Supremo, a los efectos disciplinarios oportunos, si no hubiesen incurrido en responsabilidad mas grave.

Sección (C) El Recurso de Amparo. Capítulo Vigésimo Noveno. Observaciones Previas.

El artículo 121 CE 1931 expresó que el Tribunal de Garantías conocería el recurso de amparo de garantías individuales cuando hubiere sido ineficaz la reclamación ante otras autoridades. En el amparo, la garantía fundamental superará a la limitación legal, hasta la expresión constitucional, y siempre un derecho básico disfrutado en la sociedad tratará de abrirse camino hacia esta Defensa constitucional, y lo hace en todos los países que cuentan con este remedio supremo contra el atentado

causal. Se ha reconocido en nuestro Derecho político que ha sido verdad foral que, de producirse un conflicto entre la primera parte de la Constitución (fundamento filosófico o definición de derechos fundamentales) y la segunda (organización de Gobierno o mecanismo del régimen), por medio del arbitrio contenido en la tercera, o sea la garantía de equilibrio entre las otras dos, supera siempre la primera.

Vallarta demostró superabundantemente, relacionando el amparo con el *Writ of Error* norteamericano y con el *Habeas Corpus* de origen inglés, y perfeccionado en los Estados Unidos, que aquél tiene la sencillez del segundo y la amplitud del primero, y que si Norteamérica conservó y cultivó el *Habeas Corpus*, a pesar del admirable ingenio jurídico que hizo nacer el *Error*, es porque este es un recurso complicado, lento, costoso, y aquél, ya que sólo limitado al secuestro arbitrario, es un mínimo amparo, en México extendido con sus propios caracteres sumarísimos y sencillos para abarcarlo todo. Vallarta creyó que en la facultad federal judicial de carácter general estaba la ampliación del amparo a los casos de inconstitucionalidad en general.

En su análisis, Rabasa acepta la definición general del *Error* establecida por Marshall, que describe el recurso mediante el cual ciertos jueces están autorizados para revisar los casos fallados por otro tribunal, confirmando o revocando sus decisiones por motivos estrictamente constitucionales. Sin embargo, Rabasa critica las comparaciones realizadas por Vallarta y argumenta que existe un enfoque diferente en la aplicación de la facultad general de los tribunales federales en relación con el amparo y la inconstitucionalidad general. Según Rabasa, este enfoque se basa en garantizar un juicio debido en todos los casos, de acuerdo con la ley, sin ningún vicio y por parte de una autoridad competente. Esta garantía tiene como objetivo proteger tanto a los individuos como a las colectividades contra cualquier forma de autoridad, ya sea en un juicio o fuera de él.

Austria, en su artículo 44 constitucional, ha determinado perfectamente no tan sólo la naturaleza propia del recurso, sino sus efectos y la distinción con el simple ataque a otro género de derechos que no sean constitucionales; es lamentable que no se haya tomado ejemplo de tan admirable precepto, que en muy pocas líneas ha hecho todo lo siguiente: dar garantías contra cualquier 'derecho garantizado por la Constitución', exigir que se hayan agotado las instancias ordinarias, mandar restablecer el estado de derecho en respeto del fallo y distinguir los casos en que

el derecho atacado no sea de los fundamentales, remitiéndolos al conocimiento del Tribunal Administrativo.

El amparo tiene por características doctrinales: primero, ser un modo constitucional de defensa, por su objeto recurso y por su forma juicio; segundo, proceder sólo contra actos de autoridad que ataquen garantías constitucionales fundamentales en contra de un sujeto titular; tercero, limitarse concretamente al caso; cuarto, proceder contra actos ejecutables o ejecutados, no contra declaraciones generales, y quinto, surtir competencia especial constitucional.

Capítulo Trigésimo. La Competencia en El Amparo.

Disposición Transitoria Segunda: Mientras no estén constituidos los Tribunales de Urgencia a que se refiere el artículo 105 de la Constitución, no podrá interponerse el recurso de amparo ante el Tribunal de Garantías sin el requisito previo de que haya resultado ineficaz la reclamación ante autoridad competente, a los efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, el superior jerárquico inmediato del agente o autoridad que haya causado el agravio. La reclamación se formulará en el plazo de cinco días, y el superior jerárquico deberá resolver dentro de los cinco días siguientes, transcurridos los cuales sin resolución, se considerará denegada.

Capítulo Trigésimo Primero. Titulares en El Amparo

Artículo 27. En cumplimiento del artículo 123 de la Constitución, podrán acudir al Tribunal... j) Las personas individuales o colectivas en el recurso de amparo. Artículo 47. Podrá interponer el recurso la persona que se considere agraviada, o cualquier ciudadano o persona jurídica; cuando el recurrente no sea agraviado deberá prestar la caución que la Sala acuerde.

Capítulo Trigésimo Segundo. Titularidad de las Personas Colectivas.

En México, anteriormente, las asociaciones de derecho privado con fines civiles

o mercantiles, así como las corporaciones públicas actuando en su capacidad de contratantes en el ámbito civil, tenían la posibilidad de recurrir al amparo por sí mismas. Sin embargo, las asociaciones con fines que no beneficiaran directamente a sus propios miembros y las corporaciones públicas en ejercicio de su autoridad quedaban en una situación incierta y fuera del alcance del amparo. Con el tiempo, las leyes positivas han resuelto esta cuestión de acuerdo con el progreso de los tiempos, y la jurisprudencia sigue avanzando en este tema.

El amparo, entendido como lo prescribe la Constitución española, en el que pueden ocurrir al Tribunal de Garantías, el Ministerio Fiscal, los jueces y Tribunales para consulta, el Gobierno de la República, las regiones y toda persona individual o colectiva, aunque no fuere directamente agraviada. El juicio de garantías entendido así puede extenderse científicamente con toda amplitud a los órganos representativos del Estado, a seres colectivos de todas clases.

Capítulo Trigésimo Tercero. Procedencia del Amparo.

Artículo 44. Los derechos individuales que ha de garantizar el recurso de amparo establecido en el artículo 121, letra b), de la Constitución, serán los consignados en los artículos 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 38 y 39 de aquélla. Artículo 45. Procederá el recurso de amparo cuando concurren estos dos requisitos: 1. Que exista acto concreto de autoridad gubernativa, judicial o de cualquier otro orden, que con respecto a un individuo determinado haya infringido algunas de las garantías relacionadas en el anterior, y 2. Que no haya sido admitida o no haya sido resuelta la petición de amparo dentro del plazo legal por el Tribunal de Urgencia, previsto por el artículo 105 de la Constitución, o que dicho Tribunal hubiere dictado resolución denegatoria.

Disposición transitoria segunda. Mientras no estén constituidos los Tribunales de Urgencia a que se refiere el artículo 105 de la Constitución no podrá interponerse el recurso de amparo ante el Tribunal de Garantías sin el requisito previo de que haya resultado ineficaz la reclamación ante la autoridad competente. Se entenderá por autoridad competente, a los efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, el superior jerárquico inmediato del agente o autoridad que haya causado el agravio. La reclamación se formulará en plazo de cinco días y el superior jerárquico

deberá resolver dentro de los cinco días siguientes, transcurridos los cuales sin resolución se considerará denegada.

Capítulo Trigésimo Cuarto. Naturaleza de la Garantía Amparada.

Las defensas constitucionales son para defender la finalidad de una Constitución, sea individual o socializante, y en ciertos casos resulta que puede gozar un titular, de ambos recursos en un mismo acto, en virtud del modo aceptado para la Inconstitucionalidad, no es razón para privar del amparo, el que exista también la posibilidad de usar la otra vía, mas cara, difícil y complicada.

Capítulo Trigésimo Quinto. El Amparo y la Legitimidad de la Autoridad.

Ignacio L. Vallarta (Votos): “Algún género de asuntos plantea casos políticos, no controversias judiciales, y por esencia, no pueden, en juicio, resolverse cuestiones que versan sobre relaciones políticas de los poderes, organización de gobierno, nacimiento de títulos de la autoridad, asuntos todos que interesan más que a persona determinada a partidos políticos”.

Los quejosos sostenían que la legitimidad funda la competencia y que si es garantía que la autoridad que obre sobre el hombre sea competente, no era inusitado que la Corte explorara la legitimidad. No se comprende así que la legitimidad se refiere a la persona o la entidad y la competencia al ejercicio de la función, siendo ésta la que cae bajo la esfera judicial; así hay autoridades ilegítimas competentes en un caso y legítimas incompetentes en otro; así un juez que no tuviera la edad debida sería ilegítimo; pero no era incompetente si el caso caía dentro de las funciones de la entidad autoritaria en el encarnada.

Capítulo Trigésimo Sexto. Interposición y Procedimiento.

Artículo 48. 1. El recurso se iniciará con un escrito dirigido al Tribunal y en que se consignen los hechos que originen la reclamación con todas sus circunstancias y los fundamentos legales de aquélla. Si el escrito interposición de recurso no llena

estos requisitos será rechazado de plano. 2. Deberá consignarse ineludiblemente en el expresado escrito un domicilio en Madrid para la práctica de notificaciones. Al escrito de interposición del recurso deberá acompañarse una copia autorizada. De la presentación de todo ello se dará recibo en el acto.

Artículo 49. 1. Para cada recurso nombrará un vocal ponente, estableciéndose el oportuno turno. 2. La tramitación del recurso de amparo comprenderá substancialmente y aparte del incidente de suspensión cuando se formulen estas actuaciones:

- a) Notificación urgente a la autoridad inculpada, con remisión de la copia del escrito y señalamiento del plazo, para que informe, acompañando en todo caso las actuaciones practicadas o testimonio de ellas, sin perjuicio del secreto del sumario, que deberá ser salvado mediante las disposiciones oportunas por el Tribunal.
- b) Vista de tal contestación a la parte reclamante.
- c) Prueba sumaria propuesta por las partes o libremente acordada por la Sala y que se practicará ante el vocal ponente.
- d) Resolución que dicte la Sala y que en el mismo día o en el inmediato se notificará al recurrente y a la autoridad inculpada, debiendo hacerse pública cuando la índole del caso o el interés del acuerdo lo aconsejen.

3. La Sala podrá acordar o negar la celebración de vista. 4. Esta se celebrará informando el defensor del recurrente y la autoridad o representante de ella, que podrá ser comisario designado al efecto por el Gobierno o funcionario del Ministerio fiscal nombrado a tal fin.

Capítulo Trigésimo Séptimo. Suspensión del Acto Reclamado.

Artículo 52. En cualquier momento del procedimiento podrá pedirse la suspensión de la medida impugnada como agravio, que la Sala podrá acordar dictando a la vez providencia con respecto a la persona del agraviado para que no sea eludida la acción de la justicia. El objeto de la suspensión es mantener la materia del juicio o recurso, facilitar el cumplimiento del fallo si es favorable y evitar que sigan causándose perjuicios al quejoso.

Los diversos Writs norteamericanos no han llegado a la perfección de la ley orgánica mexicana, por más que con sus distintos modos de equidad, sobre todo en el *Mandamos* y el *Injuntion*, con una especie de interdictos, completan el

bastante ambiguo procedimiento del *Writ of Error* o recurso de inconstitucionalidad extensivo.

Vallarta, quien criticó fuertemente la expansión del amparo hacia asuntos judiciales, principalmente debido a su genuino federalismo y su espíritu democrático, pues temía que la centralización a través del amparo se convirtiera en un arma para la dictadura, mostraba una clara oposición a la ampliación de la suspensión de actos. Vallarta rechazaba su aplicación en casos de restricción de la libertad personal, pagos fiscales, destituciones, despojos, entre otros asuntos reparables. Según él, la suspensión solo debería ser otorgada en situaciones en las que no fuera posible o muy difícil lograr una reparación efectiva. Además, proponía establecer un criterio similar al utilizado para aceptar una apelación en uno o ambos efectos, evitando así la arbitrariedad en la concesión de la suspensión mediante el arbitrio judicial. Según su opinión, el sistema del *Habeas Corpus* era acertado, ya que, en el ámbito de la libertad personal, solo dejaba al detenido bajo la custodia de la autoridad que concedía el *Writ*, sin necesariamente excarcelarlo.

Capítulo Trigésimo Octavo. Efectos de las Sentencias.

Artículo 46. El procedimiento de amparo será gratuito, sin obligar a uso de papel timbrado ni a pago de costas.

Artículo 50. 1. En los casos de notorio abuso de Derecho la Sala de amparo podrá imponer al recurrente culpable una multa hasta el máximo de 10,000 pesetas. 2. En caso de reincidencia podrá imponerle la pena de arresto mayor 3. Cuando incurra en tales extralimitaciones o prácticas dolosas un letrado, la Sala tendrá facultades para decretar la suspensión del mismo en el ejercicio profesional ante el Tribunal de Garantías durante un período no inferior a dos años.

Artículo 51. La Sala de amparo pondrá en conocimiento de los Tribunales ordinarios los hechos que revistan caracteres de delito y que se deduzcan de las actuaciones.

Capítulo Trigésimo Noveno. Cuestiones Varias.

Artículo 53. 1. Los recursos de amparo que se entablen como consecuencia de la aplicación de la ley de orden público en un territorio determinado, no podrán referirse más que a infracciones de aquellas garantías o derechos que la autoridad haya de respetar a pesar de la aplicación en dicha ley. 2. Se rechazarán de plano los que se funden en causa distinta y afecten a derechos de los que sufren merma o

interrupción en dichos estados excepcionales.

Sección D. Reglamentación. Capítulo Cuadragésimo. Los Reglamentos

El Gobierno emitió un reglamento para el Tribunal de Garantías el 8 de diciembre de 1933, el cual se limitó principalmente a abordar la organización del Tribunal y no sus funciones específicas. Sin embargo, este reglamento cometió algunos errores, como asignar al presidente del Consejo de Ministros la responsabilidad de nombrar al secretario general, lo cual contradecía todos los precedentes del Secretariado judicial. Este aspecto era especialmente delicado considerando la importancia y posible intervención del Tribunal en asuntos gubernamentales. Además, se impusieron sanciones disciplinarias a los miembros del Tribunal que no se ajustaban plenamente al fuero que naturalmente les correspondía.

La insuficiencia sobre todo de dicho reglamento hizo que, de acuerdo con la disposición 4ª transitoria, el mismo Tribunal haya redactado un nuevo reglamento interior y en gran parte procesal, que significa en la objetividad y aplicación de la ley un gran paso y que, habiéndose pasado al Gobierno para su promulgación, aún no se haya promulgado; pero de hecho viene aplicándose, en lo posible, y es por esto que lo publicamos junto con el anterior en el Apéndice y vamos a cotejarlo brevemente con las previsiones que señalábamos en capítulos anteriores, escritas cuando aún no existía este proyecto.

REFERENCIAS

Espasa - Escalpe. (1934). *La Defensa Constitucional*. Madrid.

LA OBLIGACIÓN DE INVESTIGAR EN LA JURISPRUDENCIA DE LA
CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

*THE OBLIGATION TO INVESTIGATE IN THE JURISPRUDENCE OF THE
INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS*

*E. Raúl Zaffaroni¹**

RESUMEN: Este artículo examina la jurisprudencia en casos de graves violaciones a los derechos humanos derivadas de la omisión o retraso en una investigación judicial adecuada. Se destaca la importancia del acceso a la justicia, el derecho a la verdad y la lucha contra la impunidad en la protección de los derechos humanos, haciendo hincapié en el papel crucial desempeñado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH). Se resalta que el acceso a la justicia es un derecho fundamental que garantiza las garantías judiciales y la protección legal, y los Estados tienen la obligación de proporcionar recursos judiciales efectivos y garantizar el debido proceso a las víctimas. Además, se subraya la responsabilidad de investigar delitos graves que violen los derechos humanos, incluso si no están explícitamente contemplados en la Convención Americana. Se argumenta que el derecho a la verdad es esencial para revelar la verdad, especialmente en casos de desapariciones forzadas, ya que fortalece la sociedad democrática. Aunque los Estados pueden establecer comisiones de la verdad, no deben eludir su deber de investigar y sancionar a través de los procesos judiciales correspondientes. Se destaca que la impunidad perpetúa las violaciones y deja a las víctimas desprotegidas, por lo tanto, es crucial erradicarla mediante la determinación de responsabilidades y la eliminación de obstáculos legales y prácticos. En conclusión, el acceso a la justicia, el derecho a la verdad y la lucha contra la impunidad son aspectos fundamentales para proteger los derechos

1 * Profesor Emérito de la Universidad de Buenos Aires. Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

humanos. Los Estados tienen la responsabilidad de garantizar el acceso a la justicia, investigar los delitos y proporcionar la verdad a las víctimas, con el objetivo de fomentar una sociedad más justa y democrática. En este contexto, la CorteIDH juega un papel clave al juzgar las violaciones de derechos humanos cometidas por los Estados miembros.

Palabras clave: Violaciones a los derechos humanos, Acceso a la justicia, Derecho a la verdad, Lucha contra la impunidad, Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH)

ABSTRACT: This article examines the jurisprudence surrounding cases of serious human rights violations resulting from the omission or delay in conducting thorough judicial investigations. It underscores the significance of ensuring access to justice, upholding the right to truth, and combating impunity as integral to safeguarding human rights, with a specific focus on the pivotal role played by the Inter-American Court of Human Rights (IACHR). It emphasises that access to justice is a fundamental entitlement that guarantees judicial protections and legal safeguards, with states being obligated to provide effective judicial remedies and ensure due process for victims. Furthermore, it highlights the responsibility to investigate grave crimes that breach human rights, even if they fall outside the explicit purview of the American Convention. The article argues that the right to truth is indispensable for uncovering facts, particularly in cases of enforced disappearances, as it strengthens democratic societies. While truth commissions may be established by states, they must not evade their duty to conduct investigations and pursue appropriate legal proceedings. It underscores that impunity perpetuates violations and leaves victims without protection; thus, eradicating it is of utmost importance through establishing accountability and addressing legal and practical obstacles. In conclusion, ensuring access to justice, upholding the right to truth, and combating impunity are fundamental aspects of protecting human rights. States bear the responsibility of guaranteeing access to justice, investigating crimes, and providing truth to victims to foster a more equitable and democratic society. The IACHR assumes a critical role in adjudicating human rights violations committed by member states.

Keywords: Human rights violations, Access to justice, Right to truth, Fight against impunity, Inter-American Court of Human Rights (IACHR)

SUMARIO: *1. La Corte Interamericana juzga Estados. 2. El derecho de acceso a la justicia. 3. La obligación de investigar. 4. El derecho a la verdad. 5. Dimensión colectiva del derecho a la verdad. 6. Comisiones de la verdad. 7. Falta de investigación o impunidad. 8. Deber de cooperación entre Estados. 9. Obstáculos de derecho interno: leyes de amnistía. 10. Referencias a otros delitos impunes. Apéndice. Otras sentencias en las que la Corte se refiere a la falta de investigación o impunidad. 11. Referencias.*

I. LA CORTE INTERAMERICANA JUZGA ESTADOS

Los Derechos Humanos, como rama del derecho internacional, surgieron cuando el derecho, que hasta 1948 se limitaba a regular las relaciones entre Estados, empezó a responsabilizar a los Estados por su trato hacia sus habitantes. De este modo, se sentaron las bases de una especie de ciudadanía planetaria, que garantiza los derechos inherentes a la condición humana (persona) para todos los individuos de nuestra especie.

Esta rama del derecho internacional se desarrolló con tratados internacionales multilaterales universales y también regionales. En el plano regional, se crearon tribunales que juzgan la responsabilidad de los Estados que hacen parte de los respectivos tratados e incurrir en violaciones a esos derechos.

En el sistema interamericano de Derechos Humanos, al igual que en otros sistemas regionales del mundo, como el europeo y el africano, se establece un órgano jurisdiccional fundamental: la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH). Esta corte tiene la responsabilidad de enjuiciar las violaciones a los derechos humanos perpetradas por los Estados que son parte de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), siendo estos los únicos sujetos activos de

dichas infracciones. En consecuencia, la CorteIDH no juzga delitos -por graves que fuesen-, sino las acciones u omisiones de los Estados a los que les incumbe juzgarlos.

Dicho con más claridad: el *injusto jushumanista* no consiste en el delito cometido por agentes de un Estado o por terceros (*injustos penales*), sino en la impunidad de esos delitos, cuando es procurada o consentida por el respectivo Estado, que importa la desprotección de los derechos (*bienes jurídicos*) de las víctimas que la CADH y el plexo de la normativa internacional en la materia que garantizan.

En la presente reseña centramos el análisis jurisprudencial en los casos de graves violaciones a los Derechos Humanos, pero cometidas por la omisión o retardo de una adecuada investigación judicial.

Es importante tener en cuenta que los Estados son responsables no solo por llevar a cabo investigaciones judiciales de delitos que implican graves violaciones, sino también por garantizar la seguridad ciudadana y prevenir omisiones por parte de los organismos encargados. Estas omisiones pueden ocurrir cuando hay conocimiento o advertencia previa sobre los riesgos que enfrentan los habitantes. Sin embargo, en este caso no nos centraremos en la jurisprudencia relacionada con estos casos.

II. EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA

La CorteIDH, a lo largo de sus más de cuatro décadas de existencia, desarrolló una extensa jurisprudencia acerca del derecho de acceso a la justicia, es decir, del derecho a las garantías judiciales (art. 8 de la CADH) y a la protección judicial (art. 25 de la CADH).

Desde su primera sentencia al respecto, del 26 de junio de 1987, en el *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, señaló que los Estados Parte de la Convención *se obligan a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violación de los derechos humanos (art. 25), recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (art. 8.1).*

En muchas otras ocasiones reiteró las consideraciones relativas a ambos derechos. En todas ellas se insiste en que los Estados tienen el deber de adoptar las medidas positivas que garanticen los derechos reconocidos en la CADH, de conformidad con su artículo 1.1, o sea, de investigar, juzgar y en su caso penar, a los responsables de graves delitos, por medio de los jueces competentes, cumpliendo con las normas del debido proceso, establecidas en el artículo 8, como también las del derecho a la protección judicial reconocido en el artículo 25 de la CADH.

III. LA OBLIGACIÓN DE INVESTIGAR

La obligación de investigar los delitos que lesionan gravemente los derechos garantizados por la CADH no se encuentra expresamente establecida en ella, pero desde la mencionada primera sentencia sobre el tema (*Velásquez Rodríguez vs. Honduras*), la CorteIDH señaló que se halla implícita en la obligación de garantizar, establecida en el artículo 1.1 de la CADH: *Los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por [dicho tratado] y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos.*

Veinte años más tarde, precisó que dicha obligación *no sólo se desprende de las normas convencionales de Derecho Internacional imperativas para los Estados Parte, sino que además se deriva de la legislación interna [de los Estados] que hace referencia al deber de investigar de oficio ciertas conductas ilícitas y a las normas que permiten que las víctimas o sus familiares denuncien o presenten querellas, pruebas o peticiones o cualquier otra diligencia, con la finalidad de participar procesalmente en la investigación penal con la pretensión de establecer la verdad de los hechos*².

La CorteIDH ha insistido en que, en cualquier caso, la investigación y juzgamiento de los hechos debe llevarse a cabo por los jueces competentes y con

2 CorteIDH. *Caso García Prieto y otro vs. El Salvador*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2007. Serie C No. 168, párr. 104, y *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*, párr. 266.

estricta observancia de normas del debido proceso y las exigencias del derecho a la protección judicial, establecidas en los artículos 8 y 25 de la CADH. En consecuencia, el Estado que tolerase *que los particulares o grupos de ellos actúen libre o impunemente en menoscabo de los derechos humanos reconocidos en la Convención*, habrá incumplido el deber de garantizar el libre y pleno ejercicio de sus derechos a las personas sujetas a su jurisdicción, dado que considera que esa obligación estatal está directamente vinculada con el derecho de acceso a la justicia, que importa el deber de *asegurar, en tiempo razonable, el derecho de las presuntas víctimas o sus familiares a que se haga todo lo necesario para conocer la verdad de lo sucedido e investigar, juzgar y, en su caso, sancionar a los eventuales responsables*.³

IV. EL DERECHO A LA VERDAD

El deber de los Estados, especialmente en casos de desaparición forzada de personas, no se limita a sancionar a los responsables, lo cual puede resultar imposible en ciertos casos, como cuando los perpetradores han fallecido. También implica el derecho de las víctimas a conocer la verdad.

Esto deja en claro que el proceso penal no solo debe tener como objetivo tradicional la sanción de los delincuentes, sino también la revelación de la verdad de lo sucedido. Este derecho a conocer la verdad se convierte en una demanda judicialmente exigible por parte de las víctimas.

Desde su sentencia en *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, la CorteIDH afirmó el *derecho de los familiares de la víctima a conocer cuál fue el destino de ésta y, en su caso, dónde se encuentran sus restos*, por imposición de los artículos 1.1, 8.1, y 25 (y en algunas circunstancias del artículo 13) de la CADH.

La CorteIDH precisó que el derecho a la verdad no es autónomo,⁴ sino que

3 Corte IDH. *Caso Bulacio vs. Argentina*, cit., párr. 114, y *Caso García y Familiares vs. Guatemala*, cit., párr. 129.

4 Corte IDH. *Caso Castillo Páez vs. Perú*. Fondo, op. cit., párr. 86; *Caso Blanco Romero y otros vs. Venezuela*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2005. Serie C No. 138, párr. 62, y *Caso Uzcátegui y otros vs. Venezuela*, cit., párr. 240. En el *Caso Castillo Páez*, la Corte

se encuentra subsumido fundamentalmente en el derecho de la víctima o de sus familiares a obtener de los órganos competentes del Estado el esclarecimiento de los hechos violatorios y las responsabilidades correspondientes, a través de la investigación y el juzgamiento que previenen los artículos 8 y 25 de la Convención.⁵ De este modo, queda claro que dicho derecho se enmarca en el derecho de acceso a la justicia.

Recientemente, en la sentencia del *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil*, la Corte vinculó el derecho a la verdad con el artículo 13 de la CADH, toda vez que, de conformidad con los hechos del caso, *el derecho a conocer la verdad se relacionaba con una acción interpuesta por los familiares para acceder a determinada información, vinculada con el acceso a la justicia y con el derecho a buscar y recibir información.*⁶

V. DIMENSIÓN COLECTIVA DEL DERECHO A LA VERDAD

Pero también la CorteIDH destacó que el derecho a la verdad *es intrínseco al fortalecimiento de una sociedad democrática, y, por lo tanto, es una justa expectativa que el Estado debe satisfacer; por un lado, mediante la obligación de investigar las violaciones de derechos humanos y, por el otro, con la divulgación pública de los resultados de los procesos penales e investigativos*⁷. Además, en casos de graves violaciones a los derechos humanos, las obligaciones positivas inherentes al derecho a la verdad exigen la adopción de los diseños institucionales que permitan que este derecho se realice en la forma más idónea, participativa y completa posible y no indicó que con “derecho a la verdad” se hacía referencia a la formulación “de un derecho no existente en la Convención Americana, aunque pueda corresponder a un concepto todavía en desarrollo doctrinal y jurisprudencial”, pero que en el caso concreto se encontraba ya resuelto en el marco de la obligación de investigar.

5 Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Fondo, *op. cit.*, párr. 263, y *Caso Uzcátegui y otros vs. Venezuela*, *op. cit.*, párr. 240.

6 Corte IDH. *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil*, *op. cit.*, párrs. 201 y 211, y *Caso González Medina y familiares vs. República Dominicana*, nota al pie 292.

7 Corte IDH. *Caso Las Palmeras vs. Colombia*. Reparaciones y costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2002. Serie C No. 96, párr. 67, y *Caso Masacres de Río Negro vs. Guatemala*, *cit.*, párr. 194.

*enfrente obstáculos legales o prácticos que lo hagan ilusorio*⁸. En ese contexto, el derecho a la verdad *no sólo beneficia a los familiares de las víctimas sino también a la sociedad como un todo, de manera que al conocer la verdad en cuanto a tales crímenes tenga la capacidad de prevenirlos en el futuro*⁹.

Al respecto, también sostuvo que cuando los hechos de un caso se desarrollan dentro de un conflicto armado no internacional, el esclarecimiento de la verdad de lo sucedido adquiere una relevancia particular, en consonancia con la ONU, que había reconocido *la importancia de la determinación de la verdad con respecto a las violaciones manifiestas de los derechos humanos para la consolidación de los procesos de paz y reconciliación*¹⁰.

La CorteIDH precisó que el derecho a la verdad *exige la determinación procesal de la más completa verdad histórica posible, lo cual incluye la determinación judicial de los patrones de actuación conjunta y de todas las personas que de diversas formas participaron en dichas violaciones y sus correspondientes responsabilidades*¹¹.

VI. COMISIONES DE LA VERDAD

Sin perjuicio de lo anterior, la CorteIDH también admitió que, en cumplimiento de sus obligaciones de garantizar el derecho a conocer la verdad, los Estados pueden establecer comisiones de la verdad *en la medida que contribuyen a la construcción y preservación de la memoria histórica, al esclarecimiento de hechos y a la determinación de responsabilidades institucionales, sociales y políticas en determinados períodos históricos de una sociedad*¹².

8 Corte IDH. *Caso de la Masacre de la Rochela vs. Colombia, cit.*, párr. 195.

9 Corte IDH. *Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala*. Reparaciones y costas. Sentencia de 22 de febrero de 2002. Serie C No. 91, párr. 77, y *Caso 19 Comerciantes vs. Colombia, cit.*, párr. 259.

10 Corte IDH. *Caso Gudiel Álvarez (Diario Militar) vs. Guatemala, cit.*, párr. 299.

11 Corte IDH. *Caso de la Masacre de la Rochela vs. Colombia, cit.*, párr. 195, y *Caso García y Familiares vs. Guatemala, cit.*, párr. 150.

12 Corte IDH. *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166, párr. 128, y *Caso García y Familiares vs. Guatemala, cit.*, párr. 176.

Comentando esta última jurisprudencia, la doctrina ha argumentado que establece el criterio necesario para identificar lo que se conoce como *comisiones efectivas*. Estas comisiones deben contar con un mandato amplio, estar dotadas de poderes suficientes y tener la independencia necesaria para llevar a cabo investigaciones y emitir juicios sobre las violaciones de manera objetiva y basada en criterios racionales.

En este sentido, se cita la sentencia en el *Caso de las Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador*, en que la CorteIDH no ahorró críticas a la *Comisión Interinstitucional de Búsqueda de Niños y Niñas Desaparecidos a consecuencia del Conflicto Armado en El Salvador*.

De todas formas, estas comisiones no eximen a los Estados de su deber de investigación y eventual sanción por la vía judicial, puesto que la *verdad histórica*, documentada en informes especiales, o las tareas, actividades o recomendaciones generadas por comisiones especiales, *no completa o sustituye la obligación del Estado de establecer la verdad y asegurar la determinación judicial de responsabilidades individuales o estatales también a través de los procesos judiciales*¹³, esto es, la *verdad judicial*.

Conforme a la CorteIDH, *las verdades históricas que a través de ese mecanismo se logren, no deben ser entendidas como un sustituto del deber del Estado de asegurar la determinación judicial de responsabilidades individuales o estatales por los medios jurisdiccionales correspondientes, ni con la determinación de responsabilidad internacional que corresponda a este Tribunal. Al contrario, se trata de determinaciones de la verdad que son complementarias entre sí, pues tienen todas un sentido y alcance propios, así como potencialidades y límites particulares, que dependen del contexto en el que surgen y de los casos y circunstancias concretas que analicen*¹⁴.

Por tanto, sin perjuicio de la verdad histórica que pueda aportar una comisión de la verdad para el conocimiento de los hechos, *el Estado debe cumplir la obligación de investigar y, en su caso, sancionar, por los medios judiciales pertinentes, los*

13 Corte IDH. *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile*, cit., párr. 150, y *Caso García y Familiares vs. Guatemala*, cit., párr. 176.

14 Corte IDH. *Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala*, op. cit., párrs. 131 y 134, y *Caso García y Familiares vs. Guatemala*, cit., párr. 176.

*hechos constitutivos de las violaciones a los derechos humanos declaradas*¹⁵.

Lo expuesto, no ha sido obstáculo para que se otorgue especial valor a los informes de Comisiones de la Verdad (o de esclarecimiento histórico) para la determinación de los hechos y de la responsabilidad internacional de los Estados en diversos casos.¹⁶

VII. FALTA DE INVESTIGACIÓN O IMPUNIDAD

En el *Caso Panel Blanca (Paniagua Morales y otros) vs. Guatemala*, se definió la impunidad como *la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana*.

De acuerdo con esa misma sentencia, esta impunidad *propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares*, motivo por el cual debe ser erradicada por todos los medios legales disponibles, mediante la determinación de las responsabilidades tanto generales –del Estado– como individuales –penales y de otra índole de sus agentes o de particulares– y, *en consecuencia, removiendo todos los obstáculos, de facto y de jure, que la mantengan y asegurando que se respeten los requerimientos del debido proceso*. El derecho de acceso a la justicia como tal *genera obligaciones erga omnes para los Estados de adoptar las medidas que sean necesarias para no dejar en la impunidad esas violaciones*.

A este respecto se ha señalado que *un procedimiento que se desarrolla hasta su conclusión y cumpla su cometido es la señal más clara de no tolerancia a las violaciones a los derechos humanos, contribuye a la reparación de las víctimas y muestra a la sociedad que se ha hecho justicia*¹⁷, criterio que se ratifica requiriendo

15 Corte IDH. *Caso Pacheco Teruel y otros vs. Honduras*, cit., párr. 127.

16 Corte IDH. *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*, cit., párr. 128, y *Caso Radilla Pacheco vs. México*, cit., párr. 179.

17 Corte IDH. *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de enero de 2009, párr. 21, y *Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El*

que la justicia, para ser tal, debe ser oportuna y lograr el efecto útil que se desea o se espera con su accionar y, particularmente tratándose de un caso de graves violaciones de derechos humanos, debe primar un principio de efectividad en la investigación de los hechos y determinación y en su caso sanción de los responsables.¹⁸

También la CorteIDH se ha ocupado de destacar que no se pueden violar estas exigencias mediante la imposición de penas que por su levedad resultan por completo desproporcionada con la gravedad de los hechos cometidos. Así, se ha dicho que *la imposición de una pena apropiada en función de la gravedad de los hechos, por la autoridad competente y con el debido fundamento, permite verificar que no sea arbitraria y controlar así que no se erija en una forma de impunidad de facto*¹⁹. En atención a la regla de proporcionalidad, los Estados deben asegurar, *inter alia*, en el ejercicio de su deber de persecución de las graves violaciones, que *las penas impuestas y su ejecución no se constituyan en factores de impunidad, tomando en cuenta varios aspectos como las características del delito y la participación y culpabilidad del acusado*.²⁰

VIII. DEBER DE COOPERACIÓN ENTRE ESTADOS

La CorteIDH ha señalado la necesidad y obligatoriedad de la cooperación internacional en la persecución de estos delitos: *Ante la naturaleza y gravedad de los hechos, más aún en contextos de violaciones sistemáticas de derechos humanos, la necesidad de erradicar la impunidad se presenta ante la comunidad internacional como un deber de cooperación entre los Estados*, quienes deben adoptar las medidas necesarias para juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables de esas violaciones, sea ejerciendo su

Salvador, cit., párr. 249.

18 Corte IDH. *Caso García Prieto y otros vs. El Salvador, op. cit.*, párr. 115, y *Caso Gelman vs. Uruguay, cit.*, párr. 194.

19 Corte IDH. *Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C No. 186, párr. 203, y *Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia, cit.*, párr. 153.

20 Corte IDH. *Caso Hilaire vs. Trinidad y Tobago*. Excepciones preliminares. Sentencia de 1 de septiembre de 2001. Serie C No. 80, párrs. 103, 106 y 108, y *Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia, cit.*, párr. 150.

jurisdicción para aplicar su derecho interno y el derecho internacional o colaborando con otros Estados que lo hagan o procuren hacerlo.²¹

En consecuencia, *el mecanismo de garantía colectiva establecido bajo la Convención Americana, en conjunto con las obligaciones internacionales regionales y universales en la materia, vinculan a los Estados de la región a colaborar de buena fe [entre sí], ya sea mediante la extradición o el juzgamiento en su territorio de los responsables de los hechos del [...] caso.*

De lo anterior, se dedujo que *la inexistencia de tratados de extradición no constituye una base o justificación suficiente para dejar de impulsar una solicitud en ese sentido*, precisando que este deber de cooperación interestatal resulta de la mayor relevancia en particular en los casos que supongan una operación transfronteriza.²²

IX. OBSTÁCULOS DE DERECHO INTERNO: LEYES DE AMNISTÍA

Respecto del efecto de las leyes de amnistía, la sentencia más significativa de la CorteIDH fue la pronunciada en el Caso Barrios Altos Vs. Perú.²³

En el párrafo 42 de esa sentencia, la CorteIDH dijo: *Conforme a lo alegado*

21 Corte IDH. *Caso Goiburú y otros vs. Paraguay*, cit., párr. 131, y *Caso Contreras y otros vs. El Salvador*, cit., párrs. 130 y 152.

22 Corte IDH. *Caso Goiburú y otros vs. Paraguay*, cit., párr. 132, y *Caso La Cantuta vs. Perú*, cit., párr. 160.

23 Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75. Los hechos ocurrieron el 3 de noviembre de 1991. Seis individuos del grupo Colina, compuesto por miembros del Ejército, irrumpieron en un inmueble ubicado en el vecindario conocido como Barrios Altos de la ciudad de Lima. Al producirse la irrupción, se estaba celebrando una “pollada”, es decir, una fiesta para recaudar fondos con el objeto de hacer reparaciones en el edificio. Los atacantes llegaron al sitio en dos vehículos y obligaron a las víctimas a arrojar al suelo. Seguidamente empezaron a dispararles por un período aproximado de dos minutos. 15 personas fallecieron y 4 quedaron gravemente heridas. El Congreso peruano promulgó una ley de amnistía, la cual exoneraba de responsabilidad a los militares, policías, y también a civiles, que hubieran cometido, entre 1980 y 1995, violaciones a los derechos humanos o participado en esas violaciones. No se realizaron mayores investigaciones ni se sancionaron a los responsables.

por la Comisión y no controvertido por el Estado, considera que las leyes de amnistía adoptadas por el Perú impidieron que los familiares de las víctimas y las víctimas sobrevivientes en el presente caso fueran oídas por un juez, conforme a lo señalado en el artículo 8.1 de la Convención; violaron el derecho a la protección judicial consagrado en el artículo 25 de la Convención; impidieron la investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y sanción de los responsables de los hechos ocurridos en Barrios Altos, incumpliendo el artículo 1.1 de la Convención, y obstruyeron el esclarecimiento de los hechos del caso. Finalmente, la adopción de las leyes de autoamnistía incompatibles con la Convención incumplió la obligación de adecuar el derecho interno consagrada en el artículo 2 de la misma.

Esta sentencia tuvo particular relevancia continental, especialmente en la Argentina, que había declarado primero una autoamnistía por el propio régimen *de facto*, que fue oportunamente desconocida por el gobierno constitucional que siguió a la dictadura, pero luego este mismo gobierno, por ley formal, sancionó una amnistía con las llamadas leyes *de punto final* y *de obediencia debida*, que le fueron extorsionadas por la presión y amenaza de grupos militares y que postergaron por años el juzgamiento y condena de los responsables de los crímenes cometidos mediante un plan sistemático por la dictadura cívico-militar de 1976-1983. Los siguientes párrafos de esta sentencia fueron de importancia fundamental para remover esos obstáculos:

43. *La Corte estima necesario enfatizar que, a la luz de las obligaciones generales consagradas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana, los Estados Parte tienen el deber de tomar las providencias de toda índole para que nadie sea sustraído de la protección judicial y del ejercicio del derecho a un recurso sencillo y eficaz, en los términos de los artículos 8 y 25 de la Convención. Es por ello por lo que los Estados Parte en la Convención que adopten leyes que tengan este efecto, como lo son las leyes de autoamnistía, incurrir en una violación de los artículos 8 y 25 en concordancia con los artículos 1.1 y 2 de la Convención. Las leyes de autoamnistía conducen a la indefensión de las víctimas y a la perpetuación de la impunidad, por lo que son manifiestamente incompatibles con la letra y el espíritu de la Convención Americana. Este tipo de leyes impide la identificación de los individuos responsables de violaciones a derechos humanos, ya que se obstaculiza la investigación y el acceso a la justicia e impide a las víctimas y a sus familiares conocer la verdad y recibir la reparación correspondiente.*

44. Como consecuencia de la manifiesta incompatibilidad entre las leyes de autoamnistía y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las mencionadas leyes carecen de efectos jurídicos y no pueden seguir representando un obstáculo para la investigación de los hechos que constituyen este caso ni para la identificación y el castigo de los responsables, ni puedan tener igual o similar impacto respecto de otros casos de violación de los derechos consagrados en la Convención Americana acontecidos en el Perú.

X. REFERENCIAS A OTROS DELITOS IMPUNES

Consideramos que lo anterior es el tema de mayor interés para los Ministerios Públicos en cuanto al cuidado de los derechos de las víctimas, garantizando su acceso a la justicia y a la verdad en hechos que importan violaciones graves a los derechos humanos, a efectos de evitar que sus respectivos Estados incurran en violaciones de Derechos Humanos y en sanciones por parte del sistema interamericano.

La jurisprudencia de la CorteIDH, en relación con las omisiones de investigación por parte de los Estados en delitos contra la vida, es mucho más extensa que la mencionada anteriormente. Esta jurisprudencia aborda casos en los que existe una sospecha de connivencia estatal o, al menos, una conducta indiferente por parte de las autoridades en el contexto de dichos delitos.

Es importante destacar que la CorteIDH no solo ha condenado a los Estados por la impunidad resultante de la inacción judicial, sino que también abarca casos claros de inacción policial. Estos casos se refieren a situaciones en las que los funcionarios policiales han omitido recibir y atender denuncias, a pesar de evidencias de peligro o la comisión de delitos continuos, como en el caso de privación de libertad y sometimiento en *López Soto y otros vs. Venezuela*, resuelto el 26 de septiembre de 2018.

En resumen, como mencionamos al principio, los Estados no solo violan los Derechos Humanos debido a sus omisiones en el ámbito judicial (que son los casos a los que nos referimos aquí), sino también en el ámbito policial, por la falta de

diligencia para prevenir o interrumpir oportunamente la comisión de un delito, sobre todo cuando existen indicios de riesgo y, en particular, cuando la víctima pertenece a un grupo poblacional especialmente vulnerable a la victimización.

APÉNDICE

XI. OTRAS SENTENCIAS EN LAS QUE LA CORTE SE REFIERE A LA FALTA DE INVESTIGACIÓN O IMPUNIDAD

Las líneas jurisprudenciales de la CorteIDH quedan sentadas en las sentencias citadas, pero se reiteran en otras. Entre las otras muchas, creemos que son de particular interés las que a continuación de indican, a título de mejor ilustración.

(a) CorteIDH. Caso V.R.P., V.P.C. y otros Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 35059²⁴.

291. La Corte reitera que la ineficacia judicial frente a casos individuales de violencia contra la mujer propicia un ambiente de impunidad que facilita y promueve la repetición de los hechos de violencia en general y envía un mensaje según el cual la violencia contra la mujer puede ser tolerada y aceptada, lo que favorece su perpetuación y la aceptación social del fenómeno, el sentimiento y la sensación de inseguridad de las mujeres, así

24 El 8 de marzo de 2018 la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte Interamericana”, “la Corte” o “el Tribunal”) emitió una Sentencia, mediante la cual declaró responsable internacionalmente a la República de Nicaragua (en adelante “el Estado de Nicaragua”, “el Estado” o “Nicaragua”) por la violación de los derechos a la integridad personal y prohibición de tratos crueles, inhumanos y degradantes, a las garantías judiciales, a la vida privada y familiar, a la protección de la familia, de residencia y a la protección judicial, en relación con las obligaciones generales de respeto, garantía, no discriminación y protección especial de niñas, niños y adolescentes, así como por el incumplimiento de las obligaciones derivadas del artículo 7.b) de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención de Belém do Pará, en perjuicio de V.R.P. y de su grupo familiar.

como una persistente desconfianza de éstas en el sistema de administración de justicia. Dicha ineficacia o indiferencia constituye en sí misma una discriminación de la mujer en el acceso a la justicia.

292. En este sentido, como se mencionó anteriormente, el Estado debe reforzar las garantías de protección durante la investigación y proceso penal, cuando el caso se refiere a la violación sexual de una niña, máxime si esta violencia sexual fue ejercida en la esfera familiar, es decir en el ambiente en el cual debió haberla protegido. En estos supuestos, las obligaciones de debida diligencia y de adopción de medidas de protección deben extremarse. Además, las investigaciones y procesos penales deben ser dirigidos por el Estado con una perspectiva de género y niñez, con base en la condición de niña de la víctima y tomando en cuenta la naturaleza agravada de la violación sexual, así como los efectos que podrían causar en la niña.

294. Además, correspondía a Nicaragua extremar las medidas de protección a favor de V.R.P. para no perjudicarla causándole ulteriores daños con el proceso de investigación, entendiendo que todas las decisiones que se adoptaran debían obedecer a la finalidad principal de proteger los derechos de la niña en forma integral, salvaguardar su posterior desarrollo, velar por su interés superior, y evitar su revictimización.

295. En este caso, el Estado requirió que la niña se sometiera a diversos exámenes médicos de manera innecesaria, fuera entrevistada para que contara lo sucedido en diversas ocasiones, participara en la reconstrucción de los hechos haciéndola revivir momentos sumamente traumatizantes, entre otros actos analizados anteriormente. Además, el actuar del médico forense fue discriminatorio, al no considerar el derecho de V.R.P. a ser oída y a brindar su consentimiento, cuando se negó a someterse al primer examen médico. El médico culpabilizó a la niña ante su negativa de someterse al examen. Todo ello, sumado a la falta de atención integral a la víctima, aumentó el trauma sufrido, mantuvo presente el estrés postraumático e impidió la recuperación y rehabilitación de la niña, cuyo impacto perdura en su integridad personal hasta la actualidad. En consecuencia, la Corte estima que la forma en la que fue conducida la investigación por la

violación sexual de V.R.P. fue discriminatoria y no fue llevada a cabo con una perspectiva de género y de protección reforzada de los derechos de las niñas, de acuerdo con las obligaciones especiales impuestas por el artículo 19 de la Convención Americana y la Convención de Belém do Pará.

296. Sobre la base de lo que antecede, la Corte considera que el Estado incumplió su obligación de garantizar, sin discriminación por motivos de sexo y género, así como por la condición de persona en desarrollo de la víctima, el derecho de acceso a la justicia en los términos de los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1, 19 y 24 de la misma y el artículo 7.b de la Convención de Belém do Pará, en perjuicio de V.R.P.

(b) CorteIDH. Caso Bayarri Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de octubre de 2008. Serie C No. 18761.²⁵

116. La denegación del acceso a la justicia se relaciona con la efectividad de los recursos, en el sentido del artículo 25 de la Convención Americana, ya que no es posible afirmar que un proceso penal en el cual el esclarecimiento de los hechos y la determinación de la responsabilidad penal imputada se hace imposible por una demora injustificada en el mismo, pueda ser considerado como un recurso judicial efectivo. El derecho a la tutela judicial efectiva exige a los jueces que dirijan el proceso en forma que eviten dilaciones y entorpecimientos indebidos que conduzcan a la impunidad, frustrando así la debida protección judicial de los derechos humanos.

25 Los hechos del presente caso se iniciaron el 18 de noviembre de 1991, cuando Juan Carlos Bayarri fue detenido por varios elementos de la División Defraudaciones y Estafas de la Policía Federal Argentina mientras se encontraba caminando. Lo introdujeron, maniatado y con los ojos vendados, en uno de los automóviles que conducían, y lo trasladaron a un centro de detención clandestino. Se alegó que el señor Bayarri habría participado en el secuestro de cinco personas. El 24 de noviembre de 1991 fue llevado ante un juez de investigaciones a fin de rendir su declaración. El señor Juan Carlos Bayarri presentó unas hojas de papel en las que confesaba su participación en los hechos y proporcionaba nombres de otras personas que habrían estado involucradas. No obstante, lo anterior, un mes después Juan Carlos Bayarri negó todos los hechos en una ampliación de su declaración indagatoria, indicando que la razón por la que habría declarado en tal sentido fue por encontrarse amenazado por personal de la División Defraudaciones y Estafas y por haber sido objeto de torturas por parte de los mismos elementos. Transcurridos más de 15 años desde la detención del señor Bayarri, no se han esclarecido judicialmente los hechos ni existe una resolución judicial que se haya pronunciado sobre la responsabilidad penal de los autores.

117. La Corte considera que con motivo de la falta de una resolución pronta y definitiva de la denuncia penal presentada en este caso por hechos de tortura y privación ilegal de la libertad se afectó el derecho de la víctima a la debida protección judicial. Este derecho comprende no sólo el acceso del ofendido a los procesos penales en condición de querellante, sino el derecho a obtener un pronunciamiento definitivo mediante mecanismos efectivos de justicia. Asimismo, tomando en cuenta tanto el notorio retardo en la investigación y en el proceso referido, sin que exista explicación razonada, como el reconocimiento de hechos formulado por el Estado, la Corte estima que Argentina violó los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana en perjuicio del señor Juan Carlos Bayarri.

(c) CorteIDH. Caso Anzualdo Castro Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2009. Serie C No. 202.²⁶

124. El derecho de acceso a la justicia requiere que se haga efectiva la determinación de los hechos que se investigan y, en su caso, de las correspondientes responsabilidades penales en tiempo razonable, por lo que, en atención a la necesidad de garantizar los derechos de las personas perjudicadas, una demora prolongada puede llegar a constituir, por sí misma, una violación de las garantías judiciales. Además, por tratarse de una desaparición forzada, el derecho de acceso a la justicia incluye que se procure determinar la suerte o paradero de la víctima [...].

125. En estos casos, la impunidad debe ser erradicada mediante la determinación de las responsabilidades tanto generales –del Estado- como

26 Los hechos del presente caso se enmarcan en una época caracterizada por un patrón de ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas y masacres atribuidas a agentes del Estado y a grupos vinculados a los organismos de seguridad. El 16 de diciembre de 1993, Kenneth Ney Anzualdo Castro, estudiante universitario de 25 años de edad, se trasladaba en un autobús hacia su hogar, en el distrito del Callo. El vehículo fue interceptado por miembros del Servicio de Inteligencia del Ejército (SIE), quienes detuvieron a Kenneth Ney Anzualdo Castro por presuntamente haber participado en actividades terroristas. Luego de su detención fue llevado al centro de la Dirección Nacional contra el Terrorismo y posteriormente a los sótanos del cuartel general del Ejército. En dicho lugar habría sido ejecutado y sus restos habrían sido incinerados en los hornos que existían en esos sótanos. Sus familiares presentaron una serie de recursos a fin de ubicarlo, así como para investigar y sancionar a los responsables. Sin embargo, no se han sancionado a los responsables y hasta la fecha se desconoce su paradero.

individuales –penales y de otra índole de sus agentes o de particulares-. En cumplimiento de esta obligación, el Estado debe remover todos los obstáculos, de facto y de jure, que mantengan la impunidad. Las investigaciones deben respetar los requerimientos del debido proceso, lo que implica que el sistema de administración de justicia debe estar organizado de manera tal que su independencia e imparcialidad pueda ser garantizada y que el juzgamiento de graves violaciones a los derechos humanos sea efectuado ante los tribunales ordinarios, para evitar la impunidad y procurar la búsqueda de la verdad. Además, ante la naturaleza y gravedad de los hechos, más aún en contextos de violaciones sistemáticas de derechos humanos, y puesto que el acceso a la justicia constituye una norma imperativa de Derecho Internacional, la necesidad de erradicar la impunidad se presenta ante la comunidad internacional como un deber de cooperación entre los Estados, que deben adoptar las medidas necesarias para no dejar en la impunidad esas violaciones, ya sea ejerciendo su jurisdicción para aplicar su derecho interno y el derecho internacional para juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables, o colaborando con otros Estados que lo hagan o procuren hacerlo.

154. En conclusión, una debida diligencia en los procesos por los hechos del presente caso exigía que éstos fueran conducidos tomando en cuenta la complejidad de los hechos, el contexto en que ocurrieron y los patrones que explican su comisión, evitando omisiones al recabar prueba y al seguir líneas lógicas de investigación. En este sentido, resulta esencial la adopción de todas las medidas necesarias para visibilizar los patrones sistemáticos que permitieron tanto la comisión de graves violaciones de los derechos humanos, como los mecanismos y estructuras a través de los cuales se aseguró su impunidad.

(d) CorteIDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205.²⁷

27 Los hechos del presente caso sucedieron en Ciudad Juárez, lugar donde se desarrollan diversas formas de delincuencia organizada. Asimismo, desde 1993 existe un aumento de homicidios de mujeres influenciado por una cultura de discriminación contra la mujer. Laura Berenice Ramos, estudiante de 17 años de edad, desapareció el 22 de setiembre de 2001. Claudia Ivette Gonzáles,

293. La Corte considera que el deber de investigar efectivamente, siguiendo los estándares establecidos por el Tribunal [...] tiene alcances adicionales cuando se trata de una mujer que sufre una muerte, maltrato o afectación a su libertad personal en el marco de un contexto general de violencia contra las mujeres. En similar sentido, la Corte Europea ha dicho que cuando un ataque es motivado por razones de raza, es particularmente importante que la investigación sea realizada con vigor e imparcialidad, teniendo en cuenta la necesidad de reiterar continuamente la condena de racismo por parte de la sociedad y para mantener la confianza de las minorías en la habilidad de las autoridades de protegerlas de la amenaza de violencia racial. El criterio anterior es totalmente aplicable al analizarse los alcances del deber de debida diligencia en la investigación de casos de violencia por razón de género.

388. A manera de conclusión, la Corte acepta el reconocimiento de responsabilidad por las irregularidades cometidas en la primera etapa de las investigaciones. Sin embargo, el Tribunal ha constatado que en la segunda etapa de las mismas no se han subsanado totalmente dichas falencias. Las irregularidades en el manejo de evidencias, la alegada fabricación de culpables, el retraso en las investigaciones, la falta de líneas de investigación que tengan en cuenta el contexto de violencia contra la mujer en el que se desarrollaron las ejecuciones de las tres víctimas y la inexistencia de investigaciones contra funcionarios públicos por su supuesta negligencia grave, vulneran el derecho de acceso a la justicia, a una protección judicial eficaz y el derecho de los familiares y de la sociedad a conocer la verdad de lo ocurrido. Además, denota un incumplimiento estatal de garantizar, a través de una investigación seria y adecuada, los derechos a la vida, integridad y libertad personales de las tres víctimas. Todo ello permite

trabajadora en una empresa maquilladora de 20 años de edad, desapareció el 10 de octubre de 2001. Esmeralda Herrera Monreal, empleada doméstica de 15 años de edad desapareció el lunes 29 de octubre de 2001. Sus familiares presentaron las denuncias de desaparición. No obstante, no se iniciaron mayores investigaciones. Las autoridades se limitaron a elaborar los registros de desaparición, los carteles de búsqueda, la toma de declaraciones y el envío del oficio a la Policía Judicial. El 6 de noviembre de 2001 se encontraron los cuerpos de Claudia Ivette Gonzáles, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez, quienes presentaban signos de violencia sexual. Se concluyó que las tres mujeres estuvieron privadas de su libertad antes de su muerte. A pesar de los recursos interpuestos por sus familiares, no se investigó ni se sancionó a los responsables.

concluir que en el presente caso existe impunidad y que las medidas de derecho interno adoptadas han sido insuficientes para enfrentar las graves violaciones de derechos humanos ocurridas. El Estado no demostró haber adoptado normas o implementado las medidas necesarias, conforme al artículo 2 de la Convención Americana y al artículo 7.c de la Convención Belém do Pará, que permitieran a las autoridades ofrecer una investigación con debida diligencia. Esta ineficacia judicial frente a casos individuales de violencia contra las mujeres propicia un ambiente de impunidad que facilita y promueve la repetición de los hechos de violencia en general y envía un mensaje según el cual la violencia contra las mujeres puede ser tolerada y aceptada como parte del diario vivir.

389. Por lo expuesto, el Tribunal concluye que el Estado incumplió con su deber de investigar -y con ello su deber de garantizar- los derechos consagrados en los artículos 4.1, 5.1, 5.2 y 7.1 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma y con el artículo 7.b y 7.c de la Convención Belém do Pará, en perjuicio de Claudia Ivette González, Laura Berenice Ramos Monárrez y Esmeralda Herrera Monreal. Por los mismos motivos, el Estado violó los derechos de acceso a la justicia y protección judicial, consagrados en los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma y 7.b y 7.c de la Convención Belém do Para, [...].

REFERENCIAS

Corte IDH. Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile, cit., párr. 150, y Caso García y Familiares vs. Guatemala, cit., párr. 176.

Corte IDH. Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala. Reparaciones y costas. Sentencia de 22 de febrero de 2002. Serie C No. 91, párr. 77, y Caso 19 Comerciantes vs. Colombia, cit., párr. 259.

Corte IDH. Caso Bulacio vs. Argentina, cit., párr. 114, y Caso García y Familiares vs.

Guatemala, cit., párr. 129.

Corte IDH. Caso Castillo Páez vs. Perú. Fondo, op. cit., párr. 86, y Caso Blanco Romero y otros vs. Venezuela. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2005. Serie C No. 138, párr. 62.

Corte IDH. Caso de la Masacre de la Rochela vs. Colombia, cit., párr. 195.

Corte IDH. Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de enero de 2009, párr. 21, y Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador, cit., párr. 249.

Corte IDH. Caso García Prieto y otro vs. El Salvador. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2007. Serie C No. 168, párr. 104, y Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, párr. 266.

Corte IDH. Caso García Prieto y otros vs. El Salvador, op. cit., párr. 115, y Caso Gelman vs. Uruguay, cit., párr. 194.

Corte IDH. Caso García y Familiares vs. Guatemala, cit., párr. 129.

Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil, op. cit., párrs. 201 y 211, y Caso González Medina y familiares vs. República Dominicana, nota al pie 292.

Corte IDH. Caso Goiburú y otros vs. Paraguay, cit., párr. 131, y Caso Contreras y otros vs. El Salvador, cit., párrs. 130 y 152.

Corte IDH. Caso Goiburú y otros vs. Paraguay, cit., párr. 132, y Caso La Cantuta vs. Perú, cit., párr. 160.

Corte IDH. Caso Gudiel Álvarez (Diario Militar) vs. Guatemala, cit., párr. 299.

Corte IDH. Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C No. 186, párr. 203, y Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia, cit., párr. 153.

Corte IDH. Caso Hilaire vs. Trinidad y Tobago. Excepciones preliminares. Sentencia de 1 de septiembre de 2001. Serie C No. 80, párrs. 103, 106 y 108, y Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia, cit., párr. 150.

Corte IDH. Caso Las Palmeras vs. Colombia. Reparaciones y costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2002. Serie C No. 96, párr. 67, y Caso Masacres de Río Negro vs. Guatemala, cit., párr. 194.

Corte IDH. Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala, op. cit., párrs. 131 y 134, y Caso García y Familiares vs. Guatemala, cit., párr. 176.

Corte IDH. Caso Pacheco Teruel y otros vs. Honduras, cit., párr. 127.

Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Fondo, op. cit., párr. 263, y Caso Uzcátegui y otros vs. Venezuela, op. cit., párr. 240.

Corte IDH. Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166, párr. 128, y Caso García y Familiares vs. Guatemala, cit., párr. 176.

Corte IDH. Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador, cit., párr. 128, y Caso Radilla Pacheco vs. México, cit., párr. 179.

UN ANÁLISIS COMPARATIVO DEL DELITO DE FEMINICIDIO EN LA
LEGISLACIÓN PENAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS: UNA
EVALUACIÓN A DIEZ AÑOS DE SU REGULACIÓN

*A COMPARATIVE ANALYSIS OF THE CRIME OF FEMINICIDE IN THE
CRIMINAL LEGISLATION OF THE UNITED MEXICAN STATES: AN
EVALUATION TEN YEARS AFTER ITS REGULATION.*

Alba Victoria López Salazar^{1*}

RESUMEN: Este estudio tiene como objetivo analizar el fenómeno de la violencia extrema contra las mujeres, conocido como feminicidio, tanto desde el punto de vista doctrinal como desde la perspectiva de la legislación mexicana. Si bien en el año 2012 se estableció el tipo penal de feminicidio, es importante destacar que desde el año 2007 la ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia ya definía la violencia feminicida. El artículo 325 del Código Penal Federal regula y sanciona este delito, lo que ha llevado a un debate y discusión en las entidades federativas para su regulación en los códigos penales locales. En este artículo se utilizarán diversos métodos, como el histórico, para analizar los orígenes y la evolución doctrinal y jurídica del feminicidio. Asimismo, se recurrirá al enfoque sociológico-jurídico para examinar cómo una conducta o fenómeno social se incorpora en el marco jurídico a nivel nacional y local. El método comparativo será útil para examinar los distintos tipos penales relacionados con el feminicidio en la legislación penal federal y de las entidades federativas, lo cual permitirá identificar similitudes y diferencias en la descripción de la conducta y su correspondiente sanción. Además, se emplearán enfoques como el inductivo-deductivo, el sistemático-analítico, entre otros, para determinar si la creación del tipo penal de feminicidio ha contribuido a la

1 *Es Doctora en Ciencias del Derecho con mención honorífica por la Unidad de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho Culiacán de la Universidad Autónoma de Sinaloa(UAS), profesora e investigadora de la Facultad de Derecho Culiacán. Integrante del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnología (CONAHCYT). Contacto: alba@uas.edu.mx

disminución o erradicación de la violencia extrema contra las mujeres en los Estados Unidos Mexicanos.

Palabras clave: Mujer, Tipo penal, Razón de género, Femicidio.

ABSTRACT: The objective of this study is to analyze the phenomenon of extreme violence against women, commonly referred to as femicide, from both a doctrinal and legislative perspective in Mexico. While the criminal definition of femicide was established in 2012, it is noteworthy that the General Law on Women's Access to a Life Free of Violence had already defined femicide violence as early as 2007. The Federal Criminal Code, specifically Article 325, governs and penalizes this offense, prompting discussions and debates among the federal states to incorporate it into local criminal codes. This article will employ various methodologies, including a historical approach, to examine the origins and doctrinal and legal evolution of femicide. Additionally, a sociological-legal approach will be used to explore how such behavior or social phenomenon is assimilated into the national and local legal frameworks. The comparative method will serve as a valuable tool to assess the different criminal definitions of femicide across federal and state criminal legislations, enabling the identification of commonalities and disparities in the description of the conduct and its corresponding punishments. Furthermore, complementary approaches like inductive-deductive reasoning and systematic-analytical techniques will be employed to determine whether the establishment of the criminal definition of femicide has contributed to the reduction or eradication of extreme violence against women in the United Mexican States.

Keywords: Woman, Criminal type, Gender reason, Femicide.

SUMARIO: *I. Introducción. II. Antecedentes sobre la tipificación del femicidio en México. III. Estudio comparado del femicidio en la legislación penal mexicana. IV. Conclusiones. V. Propuestas. VI. Referencias.*

I. INTRODUCCIÓN

Esta investigación se enfoca en el fenómeno de la violencia extrema contra las mujeres, conocido como feminicidio, también denominado femicidio en algunos países. En el contexto mexicano, se utiliza el término feminicidio para referirse a los asesinatos violentos de mujeres. A lo largo de este estudio, se examinará el origen y la evolución conceptual de este término, así como los diversos intentos y propuestas para establecerlo como un delito.

Es importante destacar que uno de los objetivos principales de esta investigación es realizar una comparación entre la legislación penal federal y las legislaciones penales locales. De esta manera, se busca determinar si existen diferencias y coincidencias entre ellas. Este análisis permitirá evaluar si la tipificación del feminicidio en México ha contribuido a la disminución o erradicación de la violencia contra las mujeres.

Hablar de feminicidios en México remite a los cientos de casos de mujeres desaparecidas y asesinadas en Ciudad Juárez, Chihuahua, durante la década de los años noventa. Entre estos casos, destaca el de ocho jóvenes y niñas encontradas en el campo algodonerero frente a la asociación de maquiladoras en Ciudad Juárez en el 2001². El hallazgo de los restos de estas jóvenes llevó a sus familias a buscar justicia a nivel internacional. De los ocho restos humanos localizados en el campo algodonerero, solo se pudieron identificar tres de ellos: Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez (Op.cit).

En 2009, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió la sentencia del caso González y otras versus México, conocida como “Caso campo algodonerero”, en la que se realizaron recomendaciones al Estado mexicano por las graves violaciones a los derechos humanos y derechos de la niñez³. Esta sentencia ha sido emblemática, ya que ha contribuido a la creación de políticas públicas en favor de las mujeres y a la aprobación de reformas en el marco legal nacional, incluyendo la creación del tipo

2 *Padgett, Humberto y Loza, Eduardo*, Las muertas del Estado. Feminicidios durante la administración mexicana de Enrique Peña Nieto, México, Ed. Grijalbo, 2014

3 Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2009). Sentencia del caso González y otras versus México. Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf

penal del feminicidio. Sin embargo, es importante señalar que en ningún párrafo de la sentencia se menciona explícitamente que el Estado mexicano deba legislar sobre la violencia extrema contra las mujeres como feminicidio (Op.cit).

Es importante tener en cuenta que la inclusión del tipo penal del feminicidio en la legislación mexicana respondió a la exigencia nacional e internacional de organismos y colectivos en defensa de los derechos de las mujeres, como señalan Padgett y Loza en su obra *Las muertas del Estado: Feminicidios durante la administración mexiquense de Enrique Peña Nieto* (Ob.cit). También se plantea que pudo haber sido parte de una estrategia de marketing político-electoral en vísperas de la elección presidencial de 2012.

II. ANTECEDENTES SOBRE LA TIPIFICACIÓN DEL FEMINICIDIO EN MÉXICO

En México, las treinta y dos entidades federativas regularon al feminicidio en sus códigos penales locales a partir del 2012. Ello, gracias y considerando las recomendaciones hechas al Estado mexicano por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *González* y otras, sentencia que es mayormente conocida como caso campo algodónero. Como resultado de lo antes descrito, se hará una relatoría de cómo se llevó a cabo la creación del tipo penal del feminicidio en México y sus entidades federativas.

En 2012 se incorpora al feminicidio como delito en el código penal federal, concretamente en el numeral 325⁴ como a continuación se indica:

Comete el delito de feminicidio quien prive de la vida a una mujer por razones de género. Se considera que existen razones de género cuando concorra alguna de las siguientes circunstancias:

I. La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo;

II. A la víctima se le hayan infligido lesiones o mutilaciones infamantes o

4 Véase <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/8/399.htm?s=>.

degradantes, previas o posteriores a la privación de la vida o actos de necrofilia;

III. Existan antecedentes o datos de cualquier tipo de violencia en el ámbito familiar, laboral o escolar, del sujeto activo en contra de la víctima;

IV. Haya existido entre el activo y la víctima una relación sentimental, afectiva o de confianza;

V. Exista datos que establezcan que hubo amenazas relacionadas con el hecho delictuoso, acoso o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima;

VI. La víctima haya sido incomunicada, cualquiera que sea el tiempo previo a la privación de la vida;

VII. El cuerpo de la víctima sea expuesto o exhibido en un lugar público.

A quien cometa el delito de feminicidio se le impondrán de cuarenta a sesenta años de prisión y de quinientos a mil días multa.

Además de las sanciones descritas en el presente artículo, el sujeto activo perderá todos los derechos con relación a la víctima, incluidos los de carácter sucesorio.

En caso de que no se acredite el feminicidio, se aplicarán las reglas del homicidio.

Al servidor público que retarde o entorpezca maliciosamente o por negligencia la procuración o administración de justicia se le impondrá pena de prisión de tres a ocho años y de quinientos a mil quinientos días multa, además será destituido e inhabilitado de tres a diez años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Así, por ejemplo, el Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio (OCNF) indica que en 2013, de los treinta y un estados que tipificaron el feminicidio, veinte lo hicieron de forma autónoma, independiente del homicidio. Diez estados contemplaron de seis a ocho hipótesis normativas como razones de género, mientras que otros cuatro estados consideraron de cinco a dos circunstancias, entre otros casos. Como es sabido, en 2016, gracias a una reforma política, el Distrito Federal (ahora Ciudad de México, CDMX) logró obtener su autonomía y atribuciones similares a las de otras entidades federativas, convirtiéndose así en la entidad federativa número 32.

Es pertinente mencionar que Costa Rica se convirtió en el primer país

en Latinoamérica en tipificar el feminicidio, después de varias propuestas para su inclusión en la legislación costarricense. Otros países, como México, también presentaron numerosas iniciativas para su incorporación en la legislación penal federal.

Sin embargo, antes de profundizar en los antecedentes legislativos del feminicidio, es necesario abordar los antecedentes conceptuales de esta expresión.

Diversas investigaciones se han realizado con el objetivo de determinar cuándo y en qué contexto se utilizó por primera vez la expresión “feminicidio” o “femicidio”. La mayoría de estos estudios han llegado a la conclusión de que el término se empleó por primera vez en 1801 para hacer referencia a los asesinatos de mujeres. Sin embargo, es importante destacar que el uso de la palabra “feminicidio” en ese entonces no era exactamente igual a su significado actual.

Se considera a Diana Russell la pionera del concepto feminicidio/femicidio el cual hace referencia a los asesinatos contra mujeres. En su obra titulada *Feminicidio: una perspectiva global*, señala que el término ha sido empleado desde casi dos siglos, pues fue empleado en *A Satirical View of London at the Comumencement of the Ninetheenth Century (Corry)* en 1801, denominando así al asesinato de una mujer⁵. Así pues, para 1827 se publica la tercera edición de *The Confessions of an Unexecuted Femicide*, se trata de un pequeño manuscrito de la autoría de William MacNish sobre el asesinato de una joven mujer. Sin embargo, Russell continúa señalando que es en 1989 cuando, de acuerdo con el *The Oxford English Dictionary*, el término feminicidio habría aparecido en el *Law Lexicon de Wharton* en el año 1848, indicando que era un delito punible.

En la obra *Trama de una injusticia: feminicidio sexual sistémico en Ciudad Juárez*, Julia Estela Monárrez Fragoso refiere que el origen etimológico del feminicidio deriva de dos raíces latinas: *fémina* (mujer) y *caedo*, *caesum* (matar), empero la palabra en latín para aludir a la mujer no es *femena*, sino, *fémina* con “i”, así pues, la “i” es una letra de unión de las dos palabras que viene de la tercera declinación del latín *feminis*, quiere decir “de la mujer”; entonces la muerte de la mujer sería *feminiscidium*, de allí pasamos a la palabra feminicidio, que es perfectamente precisa

5 H. Russell, Diana H. *Feminicidio: una perspectiva global*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, 2006.

en su uso para el idioma español⁶.

Por su parte, Patsilí Toledo Vázquez en su obra *Feminicidio*, señala que en la traducción del término *femicide* al castellano ha habido dos tendencias: como femicidio o como feminicidio. La diferencia entre estas dos expresiones ha sido objeto de profunda discusión a nivel latinoamericano. En la actualidad, se sostiene que no existe consenso a nivel teórico en cuanto al contenido de cada uno de estos conceptos⁷. De esta manera, para la mencionada autora, la expresión femicidio o feminicidio hacen referencia a las muertes violentas de mujeres, sin embargo, en América no existe un acuerdo académico respecto a cuál expresión emplear, resultando en que algunos países del continente lo refieren como femicidio, mientras que, en México, por ejemplo, lo denominan feminicidio. De la misma manera, Toledo, identifica dos elementos presentes en este fenómeno: la misoginia y la impunidad.

En México, Marcela Lagarde y de los Ríos lo define como un conjunto de delitos de lesa humanidad que contienen los crímenes, los secuestros y las desapariciones de niñas y mujeres en un cuadro de colapso institucional. Se trata pues, de una fractura del Estado de derecho que favorece la impunidad. Desde esta perspectiva, Lagarde, considera al feminicidio, como un crimen de Estado. Y lo define como: “el asesinato de una mujer, que incluye la desarticulación de todas sus posibilidades de resistencia, mediante el empleo de formas de degradación psicológica, tortura o violación”⁸. Sí bien es cierto que se considera a Lagarde como precursora en México de la conceptualización del feminicidio y liderar el proceso de creación del tipo penal, sus aportes sobresalen al grado de ser una autora referente sobre este fenómeno social y ferviente crítica a las políticas públicas que surgieron a raíz de la creación del feminicidio como delito en nuestro país.

Por lo que hace a Rita Laura Segato, antropóloga e investigadora, quien señala que el feminicidio es un conjunto de violencias dirigidas específicamente a la eliminación de las mujeres, por su condición de mujeres; para esta autora, esto significa que considerar al asesinato de mujeres como feminicidio, no es sólo por el

6 Monárrez Fragoso, Julia Estela, *Trama de una injusticia: feminicidio sexual sistémico en Ciudad Juárez, México*, Ed. Porrúa, 2009.

7 Toledo Vázquez, Patsilí, *Feminicidio*, México, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2009.

8 Para ampliar información, consultar la obra *Feminicidio: La política de los asesinatos de las mujeres*, Radford Jill y Russell Diana, 2006.

hecho de privarlas de la vida, sino en sopesar los actos previos a ello, como el odio, la misoginia, la ira, la rabia contra la mujer, la saña, así como la brutalidad con la cual es agredida⁹.

Para finalizar este apartado, se acude a la precursora a nivel internacional de la conceptualización del feminicidio, Diana Russell, quien junto a Jane Caputi lo definen como el asesinato de mujeres realizado por hombres motivado por odio, desprecio, placer o un sentido de propiedad de las mujeres¹⁰.

Se considera que la definición propuesta por Russell y Caputi es la más apropiada para el concepto de feminicidio. Sin embargo, en la legislación actual, el tipo penal establece que la acción de quitarle la vida a una mujer puede ser llevada a cabo por una persona de cualquier género. Esto deja abierta la posibilidad de que otra mujer pueda ser responsable de cometer un feminicidio, lo cual genera discrepancias, ya que no se incluye el elemento esencial del acto en sí mismo: la misoginia, el odio y el sentido de posesión que las autoras mencionadas en este apartado señalan.

Así, se puede observar una discrepancia entre el concepto establecido por la doctrina y el tipo penal en lo que respecta a los sujetos involucrados en el feminicidio. Mientras que la doctrina establece que los feminicidios son cometidos por hombres, la legislación indica que pueden ser realizados por cualquier persona, sin distinguir el género. Esta situación resulta llamativa, ya que no coincide con la realidad de la desventaja física y el *comubium* de violencia que los hombres históricamente han ejercido sobre las mujeres.

Cabe destacar que esta incoherencia entre el concepto doctrinal y el tipo penal ha generado debate y críticas en relación con la efectividad y pertinencia de la legislación actual en abordar adecuadamente el fenómeno del feminicidio.

III. ESTUDIO COMPARADO DEL FEMINICIDIO EN LA LEGISLACIÓN PENAL MEXICANA

El tipo penal del feminicidio en la legislación penal federal en México se creó en

9 <https://www.nodo50.org/codoacodo/enero2010/segato.pdf>

10 Russell, Diana, Op cit.

2012, de forma particular en el libro segundo, título décimo noveno, denominado “Delitos contra la vida y la integridad corporal”, en el numeral 325. Que en términos generales indica que: comete el delito de feminicidio quien prive de la vida a una mujer por razones de género, considerando la existencia de razones de género cuando concurren determinadas conductas que se engloban en ocho fracciones. El pasado mes de abril del presente año 2023, este artículo fue reformado.

La mencionada reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 25 de abril, en decreto que a la letra indica: Se reforman el actual primer párrafo, pasando a ser primero y segundo párrafos, las fracciones III, IV, V y VII, y el actual tercer párrafo, del artículo 325; se adiciona una fracción VIII y un tercer párrafo, recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 325; y un tercer párrafo, recorriéndose en su orden el subsecuente y se deroga el actual párrafo cuarto, quedando de la siguiente manera:

Artículo 325. Comete el delito de feminicidio quien prive de la vida a una mujer por una razón de género.

Se considera que existe una razón de género cuando concorra cualquiera de las siguientes circunstancias:

[...]

[...]

Existan antecedentes o datos de cualquier tipo de violencia en el ámbito familiar, laboral, comunitario, político o escolar, del sujeto activo en contra de la víctima;

Haya existido entre el sujeto activo y la víctima parentesco por consanguinidad o afinidad o una relación sentimental, afectiva, laboral, docente, de confianza o alguna relación de hecho entre las partes;

Existan datos que establezcan que hubo amenazas directas o indirectas relacionadas con el hecho delictuoso, acoso o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima;

[...]

El cuerpo de la víctima sea expuesto, arrojado, depositado o exhibido en lugar

público, o

El sujeto activo haya obligado a la víctima a realizar una actividad o trabajo o haya ejercido sobre ella cualquier forma de explotación.

[...]

La pena se gravará hasta en un tercio cuando la víctima sea mujer menor de edad, embarazada, adulta mayor o con discapacidad, así como cuando el sujeto activo sea servidor público y haya cometido la conducta valiéndose de esta condición.

Además de las sanciones descritas en el presente artículo, el sujeto activo perderá todos los derechos con relación a la víctima, incluidos los de carácter sucesorio. En su caso, también perderá todo derecho con relación a los hijos de la víctima, garantizando el interés superior de la niñez en términos de lo previsto por la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes¹¹.

A raíz de la reciente reforma al tipo penal de feminicidio a nivel federal, las entidades federativas se encuentran en la tarea de ajustar sus legislaciones penales estatales para que estén en concordancia con la legislación federal. A continuación, se presenta un breve análisis comparativo de los diferentes tipos penales de feminicidio en las entidades federativas de México. En este análisis descriptivo se examinarán las disposiciones legales correspondientes a cada entidad, identificando similitudes y diferencias en la definición y características del feminicidio. Este estudio permitirá tener una visión general de cómo se aborda este delito en el ámbito estatal y evaluar posibles áreas de mejora en la legislación. Es importante destacar que este análisis se basa en la normativa vigente hasta la fecha de corte de esta investigación y puede estar sujeto a cambios o actualizaciones en las leyes estatales.

En el estado de Aguascalientes se encuentra al feminicidio como tipo penal, en el título primero denominado “Figuras típicas dolosas”, capítulo primero titulado “Tipos penales protectores de la vida y la salud personales”, adicionado en el mes de agosto en 2017. En el artículo 97-A señala que comete feminicidio la persona que prive de la vida de una mujer por razones de género¹², las cuales se describen en

11 https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf/CPF_ref154_25abr23.pdf

12 Para ampliar la información, consúltese el Código Penal para el Estado de Aguascalientes en https://congresoags.gob.mx/agenda_legislativa/leyes

diez fracciones similares a las que indica la legislación penal federal, algunas de ellas incluidas en diciembre de 2019.

Por lo que hace al código penal del Estado de Baja California, se encuentra contemplado en el libro segundo parte especial, sección primera “Delitos contra el individuo”, título primero “Delitos contra la vida, la salud personal y dignidad humana”. Capítulo III “Feminicidio” considera en siete fracciones a las razones de género por las que se priva de la vida a la mujer; llama la atención, pues indica en forma literal: [...] comete el delito de feminicidio *el que dolosamente*¹³[...], por lo que se interpreta que la mujer es asesinada en forma violenta y dolosa por un hombre, situación que coincide con la conceptualización teórica del feminicidio al señalar que éste es cometido por una persona del género masculino.

Ahora bien, por lo que hace al Estado de Baja California Sur, su legislación penal sufrió una reforma en 2019 en la que se reestructura el tipo penal de feminicidio, pues en 2017 contemplaba seis de siete fracciones originales del numeral 325 de la legislación penal federal, en la actualidad se encuentra ubicado en el título vigésimo sexto denominado “Delitos por razones de género”, capítulo I “Feminicidio” numeral 389, que señala en ocho fracciones las razones de género por las cuales una mujer es privada de la vida por persona indistinta. Llama nuestra atención, pues, señala en cinco incisos las causas que agravan la sanción del delito hasta en un tercio cuando se presentan algunas circunstancias, como: que la víctima sea menor de edad, que sea cometido por dos o más personas, entre otras¹⁴.

La codificación penal del Estado de Campeche contempla al feminicidio en el libro segundo, parte especial denominada “De los delitos y sus sanciones” título primero “Delitos contra la vida y la integridad corporal”, capítulo VII, numeral 160. Precisando que éste sufrió reformas importantes en el año 2020. Una de ellas es la adición de una fracción, la séptima que señala la existencia entre el sujeto activo y la víctima de una relación que implique confianza¹⁵.

La Ciudad de México en su código penal, libro segundo, parte especial, título primero “Delitos contra la vida y la integridad corporal”, capítulo VI “Feminicidio” artículo 148 bis, en el que precisa que la privación de la vida de la mujer por razones

13 Léase el artículo 129 del Código penal de Baja California. Lo resaltado es nuestro.

14 Véase artículo 389 del código penal de Baja California Sur.

15 Consúltese el numeral 160 del código penal del Estado de Campeche.

de género se puede acreditar bajo ocho fracciones que contempla en términos generales como: los signos de violencia sexual en el cuerpo de la víctima, relación entre el activo y la víctima sea sentimental, afectiva, laboral, docente o de confianza, entre otras, con una sanción de las más elevadas hasta este estudio comparado de las legislaciones penales estatales, pues señala prisión de entre treinta y cinco a setenta años¹⁶.

Chiapas regula al feminicidio en el libro segundo, parte especial, título primero “Delitos contra la vida y la integridad corporal, la dignidad humana de las mujeres y contra el derecho a una vida libre de violencia”, capítulo I “homicidio”, artículo 164 Bis¹⁷. Contempla ocho fracciones en las que señala las razones de género por los cuales se priva de la vida a la mujer. Se observa que la técnica legislativa empleada en esta entidad federativa coloca al feminicidio en el capítulo denominado homicidio y no feminicidio.

En el caso del Estado de Coahuila de Zaragoza, lo contempla en el libro segundo, parte especial, apartado primero “Protección de bienes jurídicos personales”, título primero “Delitos contra la vida”, capítulo segundo “Feminicidio”, artículo 188. Contempla siete fracciones en las que se describen las razones de género que pueden causar la muerte violenta de una mujer, sancionando esta conducta con prisión de cuarenta a sesenta años y multa¹⁸. Cabe desatacar, que se observa que este precepto ha sido reformado en 2019 y con adiciones en 2021.

El feminicidio en el código penal del Estado de Colima se encuentra en el libro segundo “Delitos en particular”, sección primera “Delitos contra las personas”, título primero “Delitos contra la vida y la salud personal”, capítulo I Bis, numeral 124 Bis¹⁹. En el que se indica que la privación de la vida de una mujer por razones de género se realice acreditando cualquiera de las nueve fracciones que señala el mencionado numeral, entre las que se pueden mencionar los signos de violencia sexual de la víctima, su incomunicación, exposición del cuerpo en espacio público, entre otras. Considera como agravante, la minoría de edad de la víctima sí es discapacitada, el

16 Revisar código penal de la Ciudad de México, artículo 148 Bis.

17 Para más información, consulte el código penal del Estado de Chiapas, artículo 164 Bis.

18 Véase el artículo 188 del código penal del Estado de Coahuila en <https://www.congresocoahuila.gob.mx/coahuila/leyes.html>

19 Para ampliar información, se recomienda consultar el código penal del Estado de Colima, artículo 124 Bis.

parentesco, entre otras.

Dentro del código penal del Estado de Chihuahua, se regula al feminicidio en el libro segundo “parte especial”, título primero “Delitos contra la vida y la integridad corporal”, capítulo I Bis, artículo 126 Bis²⁰. Contemplando en siete fracciones las razones de género bajo las cuales la mujer puede ser privada de la vida; llama la atención que divide en once fracciones las agravantes bajo las cuales la sanción de prisión, siendo de cuarenta a sesenta, empero, acreditando algunas de las causas que agravan el feminicidio, aumenta de uno a veinte años la prisión impuesta, como a continuación se describe: que fuere cometido por dos o más personas, si la víctima es menor de edad, adulta mayor, estuviere embarazada, entre otras.

El Estado de Durango, en su código penal contempla al feminicidio en el libro segundo “De los delitos”, título primero “Delitos contra las personas”, subtítulo primero “Delitos contra la vida y la integridad corporal”, capítulo III “Disposiciones generales para los delitos de homicidio, feminicidio y lesiones, en el numeral 147 Bis²¹. El cual fue reformado en marzo pasado; son nueve las fracciones que considera como razones de género bajo las cuales la mujer puede ser privada de la vida. Destaca, la que señala que el sujeto activo haya obligado a la víctima a ejercer prostitución o haya ejercido actos de trata de personas en agravio de la víctima, situación que se considera, ya se encuentra regulada en otros tipos penales como trata de personas, explotación, entre otras.

En el Estado de México, el feminicidio se encuentra regulado en el libro segundo, título tercero “Delitos contra las personas”, subtítulo quinto “Delitos de violencia de género”, capítulo V, artículo 281²². En el que describe en ocho fracciones las razones de género bajo las cuales una mujer es privada de la vida; se observa que en el apartado de la sanción, esta entidad federativa sobresale, pues considera prisión de cuarenta a setenta años o prisión vitalicia y de setecientos a cinco mil días multa. Además, agrava la pena hasta en un tercio cuando la víctima sea mujer menor de edad, embarazada, entre otras.

20 Para profundizar, consulte el numeral 126 Bis del código penal del Estado de Chihuahua.

21 Véase el numeral 147 Bis del código penal del Estado de Durango.

22 Es importante destacar, que, hasta este momento del estudio comparado, ninguna entidad federativa considera la prisión vitalicia, sólo el Estado de México, para ello se recomienda consultar el código penal del Estado de México, artículo 281.

Asimismo, en Guanajuato, su código penal contempla la figura del feminicidio en el libro segundo, parte especial, sección primera “Delitos contra las personas”, título primero “De los delitos contra la vida y la salud personal” capítulo IV “Feminicidio” en el numeral 153 a, señala que...” *Habrà feminicidio cuando la víctima del homicidio sea mujer y la privación de la vida se cometa por razones de género*”; lo anterior llama la atención, pues la técnica legislativa empleada en la redacción de este precepto legal provoca confusión, pues está comprendiendo dos tipos penales autónomos en la misma oración, a decir: homicidio-feminicidio. Se considera que existe ambigüedad, pues el citado numeral intenta describir que la muerte violenta de una mujer (feminicidio) es un homicidio; además lo describe como la privación de la vida de una mujer por razones de género, por lo que se considera que las y los legisladores de esta entidad federativa carecen de claridad en cuanto a qué es doctrinal y jurídicamente, la muerte violenta de una mujer por su condición de mujer (razones de género).

Adicionalmente, se identifican que las razones de género que contempla en siete fracciones, en otras entidades federativas se consideran agravantes del feminicidio; por lo que hace a la sanción, se encuentra dentro del rango: prisión de treinta a sesenta años, sin embargo, adhiere una peculiaridad que no se identifica hasta este momento del análisis comparativo: el concurso aparente de delitos, pues el tercer párrafo del artículo en mención señala que [...] *“Si concurre con el mismo u otro delito, se acumularán las penas que por cada uno se impongan. La prisión no podrá exceder de setenta años”*²³.

El Estado de Guerrero, incluye al feminicidio en su código penal, dentro del libro segundo, parte especial, título primero “Delitos contra la vida y la integridad corporal”, capítulo I “*Homicidio*”, artículo 135. En el cual se precisa, en siete fracciones, las razones de género bajo las cuales se puede suscitar la privación de la vida de la mujer. Impone a su vez, sanción de cuarenta a sesenta años de prisión y multa. Se identifica una particularidad que no se ha detectado en otros códigos penales estatales, el supuesto en el que un servidor público retarde, entorpezca u obstruya en forma maliciosa y negligente la procuración o administración de justicia, sí bien, algunas entidades lo mencionan, Guerrero va más allá, pues describe que ésta situación se realice en “cualquier etapa del procedimiento o difunda a través

23 Léase el numeral 153 a del código penal del Estado de Guanajuato en <https://www.congresogto.gob.mx/codigos> *Lo resaltado es nuestro.

*de cualquier medio imágenes, audios, videos o documentos del lugar de los hechos o del hallazgo, indicios, evidencias, objetos, instrumentos relacionados con el procedimiento penal[...]*²⁴.

Por lo que respecta a Hidalgo, su código penal estatal regula al feminicidio dentro del libro segundo, título primero “Delitos contra la vida y la salud personal”, capítulo I Bis, artículo 139 Bis. Estableciendo en siete fracciones las causas de género bajo las cuales la mujer es asesinada en forma violenta, coincidentes con las causas ya señaladas en otras líneas dentro de la legislación penal federal y de otras entidades federativas; sin embargo, la citada legislación penal destaca, al regular en su numeral 38 la indemnización en caso de lesiones, homicidio y feminicidio, pues, establece...” *que a falta de pruebas específicas para cuantificar la reparación de los daños y perjuicios, los jueces tomarán como base la indemnización señalada por la tabulación de la Ley Federal del Trabajo, de conformidad a la UMA en el momento de la realización del delito, más la actualización que resulte el día de pago, conforme al índice de precios al consumidor*”²⁵. Aspecto que hasta este momento del estudio comparado, no se identifica sea contemplado en otra entidad federativa.

En cuanto al Estado de Jalisco, se regula al feminicidio en el libro segundo “De los delitos en particular”, título décimo sexto “Delitos contra la vida e integridad corporal”, capítulo X, artículo 232 Bis, en el que precisa en primer lugar la sanción de cuarenta a setenta años de prisión y multa a la persona que prive de la vida a una mujer por razones de género, las cuales desglosa en doce fracciones, destacando entre éstas las siguientes: [...] *“que el sujeto activo haya cometido actos de odio o misoginia contra la víctima; cuando de la escena del hecho se desprendan indicios de humillación o denigración de parte del sujeto activo hacia la víctima y cuando el sujeto activo actúe como prestador del servicio de transporte público o privado, cuente o no con autorización y registro correspondiente*”²⁶.

Del mismo modo, el código penal del Estado de Michoacán de Ocampo tipifica al feminicidio dentro libro segundo, parte especial, título primero denominado “Delitos contra la vida y la integridad corporal”, capítulo I “Homicidio”, artículo 120 en el que establece que[...]”***El homicidio doloso de una mujer, se consideraría***

24 Consulte el código penal del Estado de Guerrero, artículo 135. *Lo resaltado es nuestro.

25 López Salazar, Alba Victoria. *Feminicidio*. Ed. Porrúa, México, 2020, p.62. *Lo resaltado es nuestro.

26 Léase el numeral 232 Bis del código penal del Estado de Jalisco. *Lo resaltado es nuestro.

feminicidio cuando se actualice algunas de las siguientes circunstancias:[...]”²⁷”, las que señala en nueve fracciones entre las que sobresalen: cuando el sujeto activo exponga frente a terceros el cuerpo o restos de la víctima, personalmente o por cualquier medio de comunicación y cuando exista una o varias razones de género, sobre la base del reconocimiento de la particular situación de desventaja en la cual históricamente se han encontrado las mujeres y bajo la perspectiva de género que deben aplicar las autoridades al caso concreto durante la conducción de investigaciones e integración de carpetas de investigación, servicios periciales y procesos judiciales²⁸.

El numeral anterior presenta una ambigüedad y falta de precisión en su redacción, ya que mezcla dos tipos penales en uno. Se establece que el homicidio doloso de una mujer puede ser considerado como feminicidio si se acredita alguna(s) de las razones de género descritas. Sin embargo, durante el análisis comparativo que estamos llevando a cabo, no hemos identificado en otras legislaciones menciones específicas sobre la exposición del cuerpo o restos de la víctima de forma directa o a través de tecnologías de la información y comunicación, ni la existencia de una o varias razones de género que acrediten la condición de desventaja de la mujer frente a su victimario, bajo una perspectiva de género que las autoridades deben aplicar a lo largo del proceso de investigación, incorporación de la carpeta de investigación, periciales y proceso judicial. Estos aspectos resultan novedosos en las legislaciones penales locales.

En cuanto al Estado de Morelos, el feminicidio se encuentra regulado en el libro segundo, parte especial “Delitos contra el individuo”, título décimo primero “Delitos contra el desarrollo, la dignidad de la persona y la igualdad de género”, capítulo IV, numeral 213 quintus, en el que describe en ocho fracciones las razones de género por los cuales una mujer puede ser privada de su vida en forma violenta, las cuales son coincidentes con las de algunas de las entidades federativas ya estudiadas; resta sólo señalar que la legislación penal local de Morelos contiene una de las sanciones más elevadas, prisión de cuarenta a setenta años y multa.

Adicionalmente, llama la atención la técnica legislativa y ubicación dentro de la legislación penal, pues se considera contradictoria al denominar el apartado

²⁷ Para ampliar información, consúltese el numeral 120 del código penal del Estado de Michoacán en <http://congresomich.gob.mx/file/CODIGO-PENAL-REF-6-MARZO-2023.pdf> *Lo resaltado es nuestro.

²⁸ Ibidem.

especial de los delitos contra el individuo y el título de los delitos contra el desarrollo, la dignidad de las personas y la igualdad de género, aspecto por demás incongruente si se refiere de la ubicación técnica legislativa del asesinato violento de una mujer al cual la doctrina y la ley denominan feminicidio.

Del mismo modo, Nayarit en su código penal, lo tipifica dentro del libro segundo denominado “De los delitos en particular”, en el título décimo octavo “Delitos contra la vida y la integridad corporal”, capítulo III “Reglas comunes para las lesiones y homicidios”, numeral 361 bis. Imponiendo de cuarenta a sesenta años de prisión y multa, en catorce fracciones describe las conductas bajo las cuales la muerte violenta de una mujer se considera feminicidio; atrae la atención algunas de éstas, pues a priori, no se habían identificado en otras entidades federativas, a decir de ellas son:

[...] existan antecedentes o *indicios legalmente preconstituídos* de amenazas, acoso, hostigamiento, lesiones o violencia: intrafamiliar, laboral, comunitaria, política, escolar, económica, patrimonial, psicológica o cualquier otro tipo de violencia motivada por razones de género [...]; el *homicidio* se cometa para *ocultar una violación o evitar que se denuncie o sancione dicho ilícito*; la *pretensión infructuosa del sujeto activo de establecer o restablecer una relación de pareja o de intimidad con la víctima*; el cuerpo o restos de la víctima hayan sido [...] *incinerados o desmembrados*; *el sujeto activo haya obligado a la víctima a realizar o ejercer la prostitución, o haya ejercido actos de trata de personas en agravio de la víctima* (fracción recién incorporada en la legislación penal federal, artículo 325); *cuando el sujeto activo mediante engaños tenga comunicación con la víctima a través de redes sociales o cualquier plataforma tecnológica, logrando obtener su confianza de manera previa a la privación de la vida*²⁹.

29 Para ampliar la información, se sugiere consultar el numeral 361 Bis de la legislación penal del Estado de Nayarit en <https://congresonayarit.gob.mx/legislacion-estatal/> mismo, que en su penúltimo párrafo establece la tentativa de feminicidio en el caso de que se intente dolosamente privar de la vida a la mujer por las razones de género contenidas en el citado artículo. Por lo que hace al 361 Ter impone sanción de cincuenta a setenta y cinco años de prisión y multa en el caso de que entre el responsable y la víctima de feminicidio, por la existencia de la relación de parentesco consanguíneo, matrimonio o concubinato; relación de noviazgo, amistad o cualquier otra relación sentimental de hecho... vecinal...; que el sujeto activo sea padrastro, hijastro o hermanastro de la víctima; que la víctima se encuentre en estado de gravidez; que la víctima sea menor de dieciocho años de edad y que el delito fuere cometido previo suministro de estupefacientes o psicotrópicos para causar la inconsciencia de la víctima. Además, precisa que las autoridades investigadoras competentes, al encontrarse ante la probable comisión del

En Nuevo León, su código penal regula al feminicidio en el libro segundo, parte especial, título décimo quinto bis “Delitos contra la igualdad de género y la dignidad de la mujer”, capítulo primero “Feminicidio”, artículo 331 Bis 2. En el que señala en siete fracciones las razones de género bajo las cuales la mujer es privada de la vida en forma violenta; destaca que si además del feminicidio, resultará delito diverso, se aplicarán las reglas del concurso de delitos y la obligatoriedad para la que toda privación de la vida de una mujer sea investigada como feminicidio y, sólo si el ministerio público no infiere la existencia de alguna de las razones de género contenidas en las mencionadas fracciones del citado numeral, se continuará la investigación aplicando las reglas del homicidio.

Además de lo anterior, el numeral 331 Bis 3 establece la sanción del delito de feminicidio de cuarenta y cinco a sesenta años de prisión y multa; y dentro del 331 Bis 4, la sanción para el feminicidio en grado de tentativa, prisión que no será menor a las dos terceras partes de la sanción mínima prevista para el delito consumado; mientras que el artículo 331 Bis 6, la sanción para el servidor público que entorpezca o retrase en forma dolosa o negligente la procuración y/o administración de justicia, resultando con prisión de cinco a diez años, multa e inhabilitación de tres a diez años para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos³⁰.

El Estado de Oaxaca reglamenta al feminicidio en su legislación penal local, en el libro segundo, título vigésimo segundo “Delitos contra el derecho a una vida libre de violencia” (aspecto que, hasta este momento, no se ha identificado en otros códigos penales estatales), capítulo III “Feminicidio”, artículo 411 en el que describe en once fracciones las circunstancias de género por las cuales la muerte violenta de una mujer se clasifica como feminicidio, sobresalen algunos aspectos tales como:

[...]que a la víctima se le hayan infligido...*escoriaciones, contusiones, decapitamiento, desollamiento, fracturas, dislocaciones, cortes, quemaduras, signos de asfixia, estrangulamiento...*, *desmembramiento de partes del cuerpo...*; existan datos, información, antecedentes o indicios, *denunciados o no*, que refieran cualquier tipo de violencia...*digital...*; existan datos, información, antecedentes o indicios, denunciados o no, que establezcan que hubo amenazas...*incluidas aquellas*

delito de feminicidio, deberán aplicar el protocolo correspondiente a ese delito. *Lo resaltado es nuestro. 30 Consúltense el código penal del Estado de Nuevo León, numerales 331 Bis 2, 331 Bis 3, 331 Bis 4, 331 Bis 5 y 331 Bis 6 en https://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/codigos.php

*encaminadas a limitar, anular o menoscabar los derechos políticos y electorales de la víctima o el ejercicio de un cargo político, público, de poder o decisión; haya existido, entre el activo y la víctima...amistad; la víctima se haya encontrado en estado de indefensión, ...incluyendo factores externos que inhiban su capacidad de defensa o conciencia, como el estado de somnolencia, alcoholemia, consumo de fármacos o drogas, ya sea voluntario o involuntario; el cuerpo, cadáver o restos de la víctima hayan sido... sometidos a cualquier sustancia que lo desintegre*³¹.

Además de lo anterior, el código penal de Oaxaca señala que toda muerte violenta de mujer, inclusive, aquellas que de inicio parecieran suicidios, accidentes, entre otras, deberá investigarse como feminicidio; indica a su vez, la sanción de prisión de cincuenta a sesenta años y multa; asimismo, agravantes como el parentesco consanguíneo o afín entre el agresor y la víctima, además, de que perderá el derecho que pudiera tener respecto a los bienes de ella.

Por su parte, Puebla, incluye al feminicidio en su legislación penal estatal, dentro del libro segundo “Delitos en particular”, capítulo décimo quinto “Delitos contra la vida y la integridad corporal”, sección séptima “Feminicidio”, artículo 338 establece que se comete este delito cuando la privación de la vida de una mujer sea por razones de género, describiéndolas en diez fracciones, destacando las siguientes:

[...] que el sujeto activo lo cometa por *celos* extremos respecto a la víctima; haya existido una relación entre víctima y victimario, la mujer sea su concubina, *amasia, novia, vivieran juntos o relaciones sexuales estables o de forma casual*³²; de acreditarse cualquiera de las razones de género, se sanciona con prisión de cuarenta a sesenta años y multa; por su parte el numeral 338 quater regula que además de las penas aplicables por el concurso real de delitos, la pena del feminicidio se gravará con prisión de cincuenta a setenta años, sí la víctima se encuentra embarazada, sí se comete frente a hijas o hijos de la víctima; finalmente, el numeral 338 quinquies establece a la tentativa de feminicidio, llama la atención, su segundo párrafo, pues establece que la víctima de lesiones dolosas[...] *sean ocasionadas por ácido o sustancia corrosiva,*

31 Véase el numeral 411 y 412 de la legislación penal del Estado de Oaxaca en [https://www.congresoaxaca.gob.mx/docs65.congresoaxaca.gob.mx/legislacion_estatal/Codigo_Penal_para_el_Edo_de_Oax_\(Ref_dto_1015_aprob_LXV_Legis_15_mzo_2023_PO_12_24a_secc_25_mzo_2023\).pdf](https://www.congresoaxaca.gob.mx/docs65.congresoaxaca.gob.mx/legislacion_estatal/Codigo_Penal_para_el_Edo_de_Oax_(Ref_dto_1015_aprob_LXV_Legis_15_mzo_2023_PO_12_24a_secc_25_mzo_2023).pdf)

32 Léase numerales 338, 338 Bis, 338 quater, 338 quinquies file:///D:/descargas/Codigo_Penal_del_Estado_Libre_y_Soberano_de_Puebla_11_04_2023%20(1).pdf *Lo resaltado es nuestro.

*cáustica, irritante, tóxica o inflamable o cualquier otra sustancia que, determinadas condiciones, pueda provocar o no lesiones internas, externas, o ambas*³³.

El Estado de Querétaro contempla en su código penal al feminicidio, en el libro segundo “Parte especial”, sección primera “Delitos contra el individuo”, título primero “Delitos contra la vida y salud personal”, capítulo I Bis “Feminicidio”, artículo 126 Bis. El que en siete fracciones señala cuales razones derivadas del género encuadran para que la muerte violenta de una mujer se sancione como feminicidio. Destaca el aspecto de que se describe que las amenazas como razón de género se entiende como *“la sola exteriorización por cualquiera que sea el medio de causar un daño o afectación a su persona, bienes o familia, sin requerir el inicio de indagatoria alguna por tales circunstancias*³⁴”. De la misma manera, en los últimos párrafos, el citado artículo se establecen, por un lado, que desde iniciada la investigación del asesinato violento de una fémina, se debe dar vista a la autoridad correspondiente para que *las personas dependientes de la víctima de este delito que sean menores de edad o personas discapacitadas puedan acceder a la atención integral, a efectos de que se garanticen servicios tales como psicológicos, educativos, de salud, seguridad*, entre otros; así como los supuestos bajo las cuales la sanción del feminicidio que es *de prisión de veinticinco a cincuenta años y multa*, se gravará hasta en una tercera parte, *si la víctima fuera niña, adolescente o mujer discapacitada*³⁵.

El código penal del Estado de Quintana Roo, incluye al feminicidio en el libro segundo “Parte especial”, sección primera “Delitos contra el individuo”, título primero “Delitos contra la vida y la salud personal”, capítulo I “Homicidio” numeral 89 Bis. Precizando ocho fracciones, las conductas bajo las cuales, el asesinato violento de una mujer se considera feminicidio. A decir verdad, estas razones de género son similares a las que contempla la legislación penal federal y legislaciones penales estatales; aunque sobresale, pues, el último párrafo en el que señala que *“en la configuración del delito, no es necesario que se acredite la personalidad misógina del inculpado*³⁶”, aspecto que no se contempla en las otras legislaciones penales locales ni en el ámbito federal.

33 Ibidem.

34 Para ampliar información se sugiere consultar el numeral 126 Bis en https://site.legislaturaqueretaro.gob.mx/CloudPLQ/InvEst/Codigos/COD006_60.pdf

35 Ibidem.

36 Consúltese el numeral 89 Bis y 89 Ter de la legislación penal del Estado en <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/codigos/C6-XVII-28102022-C1720221028004.pdf>

No se identifican agravantes en esta legislación penal estatal, empero, dentro del numeral 89 Ter se establece la sanción al servidor público que dentro de las investigaciones del feminicidio realice algunas de las conductas como: la omisión en las diligencias [...], realice actos de discriminación [...], y, retarde o entorpezca la procuración o administración de justicia.

En el Estado de San Luis Potosí, la legislación penal estatal, tipifica al feminicidio dentro de la parte especial, título primero “Delitos contra la vida y la integridad corporal”, capítulo II “Feminicidio”, artículo 135 en el que señala las causas de género bajo las cuales una mujer pierde la vida en forma violenta, contenidas en siete fracciones, sancionándolo con prisión de veinte a cincuenta años y sanción pecuniaria; adicionalmente, considera como agravante cuando la víctima sea niña o adolescente, por lo que el castigo aumenta hasta la cuarta parte de la pena que fija para este delito.

Un aspecto que resulta novedoso y que, hasta este apartado del estudio comparativo del marco penal estatal, es al que se refiere el último párrafo del citado numeral 135, pues establece que...*”con el fin de preservar evidencia que pudiera revelar nuevas líneas de investigación para el esclarecimiento de los hechos, el agente del ministerio público prohibirá estrictamente, bajo su criterio y responsabilidad, la cremación de todo cadáver respecto del que se presuma la comisión de un feminicidio, en tanto se dicte sentencia firme”*³⁷, indicando que quien incurra en esta conducta será sancionado conforme al artículo 208 de la cita normatividad.

En el estado de Sinaloa, el código penal regula al feminicidio dentro del libro segundo parte especial, sección primera “Delitos contra la vida y la salud personal”, capítulo I Bis “Feminicidio” artículo 134 Bis. El cual fue reformado a finales del 2022 y que en doce incisos describe las razones de género bajo las cuales el asesinato violento de una mujer se castiga como feminicidio. Entre las novedades destacan la existencia de antecedentes de violencia, los cuales pueden o no ser denunciados en el *ámbito comunitario, institucional, político, digital, mediático, entre otros*; cuando *el sujeto activo con motivo de su cargo, encargo o situación personal tenga la obligación o el deber de cuidado sobre la víctima*; exista entre la víctima y el sujeto activo una

37 Véase el numeral 135 de la legislación penal del Estado de San Luis Potosí en http://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unpload/legislacion/codigos/2023/03/Codigo_Penal_Estado_de_San_Luis_Potosi_27_Mar_2023_compressed.pdf

relación [...] *religiosa*.

Aunado a lo anterior, otros aspectos a destacar se contemplan, por un lado, en el segundo párrafo del antes citado numeral, pues es el primero que señala que[...]" *el término mujer incluye a aquellas personas que han modificado su identidad de género mediante resolución judicial o administrativa y que cuenten con un acta de nacimiento por reconocimiento de identidad de género en la cual se identifican como mujeres de conformidad con lo dispuesto por el Código Familiar[...]*³⁸"; por otro lado, incorpora agrava la pena con hasta una tercera parte en su mínimo y máximo, al concurrir algunas condiciones, tales como: que el sujeto activo sea servidor público; el estado de gravidez de la víctima; cuando el feminicidio se comete por dos o más personas; cuando se comete en presencia de personas vinculadas con la víctima en razón al parentesco, noviazgo, amistad, relación laboral, entre otros; el sujeto activo se valga de su oficio como conductor de transporte de pasajeros o de turismo sea público o privado para cometerlo y que la víctima sea niña, adolescente, adulta mayor o discapacitada.

Uno de los aspectos con los que no se coincide en la descripción del delito de feminicidio en Sinaloa se refiere a que la víctima se identifique mujer, cuente con un acta de reconocimiento sexo-genérica, pues se contraponen a la naturaleza misma del tipo penal, la condición histórica de violencia, desigualdad entre la mujer frente al hombre, desde luego, a la fuerza física entre ambos géneros. Comentarios que se profundizaran en el apartado de las conclusiones del presente trabajo de investigación.

Del mismo modo, el Estado de Sonora regula la privación de la vida de la mujer como feminicidio dentro de su código penal en el libro segundo, título decimosexto "Delitos contra la vida y la salud", capítulo III Bis "Feminicidio", artículo 263 Bis 1, describiendo en ocho fracciones las causales de género bajo las cuales toda muerte violenta de una mujer se considera feminicidio; sancionándolo con prisión de cuarenta y cinco a setenta años y multa.

Resalta en su redacción algunos aspectos como *la existencia de antecedentes de violencia, sea en cualquier ámbito, incluidas las herramientas de comunicación digital personal*; por otro lado, describe el aprovechamiento *del estado de indefensión*

38 Revise el artículo 134 Bis del código penal de Sinaloa en <https://www.congresosinaloa.gob.mx/leyes-estatales/>

*o falta de apoyo de una mujer que se encuentre sola, ya sea por dificultad de comunicación para recibir auxilio, por razón de la distancia a un lugar habitado o porque exista algún impedimento físico o material para solicitar auxilio*³⁹.

Finalmente, en el artículo 262 Bis 2, se señala que deberá observarse lo que establecen los numerales 252 Bis, 252 Ter, 252, 254 y 255 los cuales hacen referencia a circunstancias que pueden presentarse en las lesiones y homicidios.

Por su parte, en el Estado de Tabasco se regula al feminicidio dentro de la legislación penal estatal en el libro segundo parte especial, sección primera “Delitos contra las personas”, título primero “Delitos contra la vida y la salud personal”, capítulo I Homicidio, artículo 115 Bis, estableciendo que comete el delito de feminicidio quien prive de la vida a una mujer por razones de género, las cuales se describen en nueve fracciones coincidentes con las que contienen otras entidades federativas y la legislación penal federal; su sanción es prisión de cuarenta a sesenta años y quinientos a mil días de multa. Señala a su vez, que si además del feminicidio, resultare delito diverso, se aplicarán las reglas del concurso de delitos.

De igual manera, el Estado de Tamaulipas lo incluye en su legislación penal estatal dentro del libro segundo, título décimo sexto denominado “Delitos contra la vida y la salud de las personas”, capítulo II “Homicidio”, artículo 337 Bis. En siete fracciones señala las causas de género bajo las cuales una mujer es privada de la vida; la sanción es de cuarenta a cincuenta años de prisión y multa; empero, en esta entidad además de la pérdida de derechos en materia de sucesión, el sujeto activo será condenado a la pérdida de la patria potestad en caso de tener hijos con la víctima de feminicidio. Finalmente, como en otras entidades federativas, se establece sanción para el servidor público que retarde, entorpezca u obstaculice la administración o procuración de justicia con prisión de tres a ocho años y multa, además de la destitución e inhabilitación para el desempeño de otro empleo o cargo públicos.

Ahora bien, en Tlaxcala, su código penal tipifica al feminicidio dentro del libro segundo llamado “De los delitos”, título sexto “De los delitos contra la vida y la integridad corporal”, capítulo I Homicidio, artículo 229. En el que describe que el feminicidio es la privación de la vida de la mujer por razones de género las cuales se contemplan en ocho incisos, entre los que destacan: “*que el sujeto activo lo cometa*

por odio o aversión hacia las mujeres; amenazas por cualquier medio incluidos los electrónicos”. Aspectos que consideramos importantes, sobre todo el que refiere que la muerte se comete por odio o aversión, pues es doctrinalmente la naturaleza teórica-jurídica del feminicidio.

Al igual que otros códigos penales estatales, el de Tlaxcala establece que toda privación de la vida de una mujer, incluyendo *aquella que de manera inicial pareciera no haber sido causada por motivos criminales, como el suicidio o los accidentes, debe ser investigada con perspectiva de género y como probable feminicidio*⁴⁰, remitiendo a la Ley General para la igualdad entre Mujeres y Hombres en su artículo 5 fracción VI (se refiere a aspectos no previstos en la ley, se aplicará de forma supletoria: VI. Los demás ordenamientos aplicables en la materia).

Se considera novedoso el aspecto de investigar toda muerte de mujer con perspectiva de género y como probable feminicidio, sin embargo, amerita un análisis con mayor profundidad, pues hace pensar que, en Tlaxcala, toda muerte de una mujer se investigará como feminicidio, aunque las posibles causas no sean criminales, entonces *¿toda muerte de una mujer implique o no violencia, será feminicidio? ¿hasta dónde la perspectiva de género debe aplicarse en las muertes de mujeres en el Estado de Tlaxcala?* Estos y otros cuestionamientos resultan del análisis del cuarto párrafo del citado numeral 229 de la legislación penal estatal, el cual, considera, además, como agravante la relación de concubinato, amasiato, etc., entre el sujeto activo y la víctima y cuando ésta última sea menor de edad, se encuentre en estado de gravidez, sea discapacitada, adulta mayor, entre otros.

Por lo que hace al Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, su código penal, incorpora al feminicidio en su libro segundo, título XXI “Delitos de violencia de género”, capítulo VII Bis, artículo 367 Bis. Señala en siete fracciones las causas de género bajo las cuales una mujer es privada de la vida en forma violenta; en diciembre de 2017 se incorpora la fracción II Bis, la cual establece la posibilidad de que el feminicidio se cometa porque *el sujeto activo se haya valido de su relación como conductor de un vehículo de transporte de pasajeros, turismo o cualquier otra modalidad*⁴¹; finalmente, su sanción es de prisión de cuarenta a setenta años,

40 Consulte el Código Penal del Estado de Tlaxcala, artículo 229 a través de <https://congresodetlaxcala.gob.mx/legislacion/>

41 Para ampliar la información, véase el artículo 367 Bis del código penal del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/CODIGOPENAL02032022F3>.

observándose a priori, que este precepto legal, *no incluye multa a manera de reparación de daño.*

El código penal de Yucatán regula al feminicidio en el libro segundo “De los delitos en particular”, título vigésimo “Delitos contra la vida e integridad corporal”, capítulo X Feminicidio, artículo 394 quinquies establece que la ***privación de la vida de una persona de sexo femenino por razón de género*** será feminicidio cuando se acredite alguna de las circunstancias que describe en catorce incisos, destacando: [...] *la pretensión infructuosa del sujeto activo de establecer o restablecer una relación de pareja o de intimidad con la víctima; cuando el sujeto activo a través de engaños tenga comunicación con la víctima a través de redes sociales o cualquier plataforma tecnológica, logrando obtener confianza momento antes de privarla de la vida y cuando la víctima se encuentre embarazada*⁴², ésta última causal despierta interés pues ninguna otra entidad federativa la incluye como razón de género en sus legislaciones penales, sino como agravante del feminicidio; impone sanción de treinta y dos a cuarenta y cinco años de prisión y multa, siendo de las más bajas identificadas hasta este momento del estudio comparado.

Otro aspecto que destacar en la legislación penal yucateca son las agravantes que contempla en el feminicidio como: la comisión del delito previa suministración de estupefacientes o psicotrópicos para causar la inconsciencia de la víctima; relación de parentesco consanguíneo en línea recta, sin límite de grado, o colateral o afín hasta el cuarto grado, laboral, docente, o cualquiera que implique confianza, subordinación; la minoría de edad en la víctima.

Además de lo anterior, dentro del mismo precepto se considera la posibilidad de que el delito no se consume, esto es, la tentativa de feminicidio, empero, lo que se considera innovador es el texto de su penúltimo párrafo, pues señala que[...]*” igualmente se considerará como tentativa de feminicidio a quien, teniendo la intención de privar de la vida a una mujer embarazada, provoque el nacimiento prematuro del producto, alteraciones a su salud, ya sea de forma temporal o permanente; o su muerte*⁴³”.

pdf

42 Fracciones IV, XII y XIV del artículo 394 quinquies del Código penal del Estado de Yucatán, en <https://www.congresoyucatan.gob.mx/legislacion/codigos>

43 Artículo 394 quinquies del código penal de Sinaloa. *Lo resaltado es nuestro.

Y para concluir con esta entidad federativa y el análisis de su legislación penal, se observa un novedoso tipo penal: “Suicidio feminicida”, en su capítulo XI, artículo 384 sexies, el cual establece que[...].” *Comete el delito de suicidio feminicida, quien induzca, obligue o preste ayuda a una persona del género femenino para privarse la vida*[...] de esta manera enlista circunstancias bajo las cuales éste puede ser materializado, por ejemplo: el precedente de cualquiera de los tipos o modalidades de violencia establecidos por la ley estatal de acceso a las mujeres a una vida libre de violencia; que la persona responsable se aproveche de la condición de riesgo, poder, física o psíquica de la víctima; que la persona responsable se aproveche de la relación de superioridad que ejerce respecto a la víctima y por ello la obligue o induzca al suicidio. Delito, que desde luego se considera desde la dogmática jurídica penal, un tipo penal blanco y simbólico, pues en esta entidad y otras, existen ya tipificados otros delitos que encuadran en la conducta descrita en el párrafo anterior; lo que se observa es que la sanción es mejor frente al delito de feminicidio, pues el suicidio feminicida se castiga con prisión de cinco a diez años, empero si la muerte de la mujer es realizada directamente por la persona responsable, se sancionara conforme al tipo penal de feminicidio, considerando las circunstancias y modos de ejecución; ahora bien, habrá tentativa de suicidio feminicida, si éste no se concretó, sin embargo, si en el intento se producen lesiones, éstas serán sancionadas conforme a lo que establece la legislación penal en su apartado de lesiones en razón de género.

Finalmente, el código penal del Estado de Zacatecas regula al feminicidio en el libro segundo “De los delitos en particular”, título décimo séptimo denominado “Delitos contra la vida y la integridad corporal”, capítulo VII bis, artículo 309 bis el cual precisa en ocho fracciones que la muerte violenta de una mujer se acredita con una o más razones de género; no se identifican novedades, pues coinciden con las ya expuestas en líneas atrás y que incluyen tanto la legislación penal federal y de otras entidades federativas; se identifica una de las sanciones más leves tanto de prisión como de multa, pues se encuentra en parámetros de treinta a cincuenta años y multa de trescientas a trescientas sesenta y cinco valor diario de UMA.

Adicionalmente, establece la reparación de daño, la cual debe ser determinada conforme la Ley General de Víctimas y el numeral 34 de la legislación penal local⁴⁴.

44 Para ampliar información, consúltese el artículo 309 Bis del código penal del Estado de Zacatecas.

IV. CONCLUSIONES

Primera. El feminicidio, desde el punto de vista teórico-doctrinal, es el asesinato de mujeres cometido por hombres por su condición de mujer.

Segunda. Como tipo penal, es la privación de la vida de la mujer por razones de género. Son razones de género la suma de una serie de elementos o circunstancias a través de las cuales una mujer es asesinada en forma violenta.

Tercera. No existe homogeneidad en la tipificación del feminicidio en lo que hace a su ubicación técnica legislativa, pues tanto la legislación penal federal y codificaciones penales locales lo incorporan en títulos o capítulos diferentes, a manera de ejemplo: homicidio, delitos contra la vida, salud o integridad personal.

Cuarta. Otra de las diferencias que se identifica en las legislaciones penales en materia de feminicidio, es su redacción. Sí bien, la mayoría lo describe como la privación de la vida de una mujer en razón al género y describe estas circunstancias en diversas fracciones; el código penal de Michoacán lo describe como el homicidio de una mujer se consideraría feminicidio al acreditarse determinadas causas.

Quinta. Se sanciona al feminicidio en México en una media de 25 a 70 años de prisión y de quinientos a mil días multa de acuerdo con el valor de la UMA.

Sexta. Del análisis comparativo se identificó que muy pocas legislaciones penales señalan que habrá prisión preventiva oficiosa en materia de feminicidio, por ejemplo, el código penal de Jalisco.

Séptima. Las legislaciones penales de los Estados de Sinaloa y Oaxaca incluyen en sus tipos penales de feminicidio como razón de género, el que la privación de la vida de la mujer se produzca para menoscabar el ejercicio de sus derechos políticos electorales. Adicionalmente, a estas circunstancias se mencionan las relaciones de amistad; la descripción amplía de las formas de mutilación que puede sufrir el cuerpo de la víctima de feminicidio y el estado de indefensión incluyendo los factores externos como drogas, fármacos los cuales se pudieron ingerir por parte de la víctima en forma voluntaria o involuntaria y finalmente el uso de sustancias que desintegren el cuerpo de la mujer víctima de feminicidio.

Octava. El tipo penal de femicidio en Sinaloa es innovador e incluyente, pues en él, la víctima es cualquier persona que se identifique mujer, y que administrativamente cuente con un acta que así lo acredite, esto significa que las y los legisladores confunden al asesinato de una mujer en razón de género con el asesinato violento por identidad de género, pues éstas son diferentes como causales, y que desde la dogmática jurídica penal en ellos los bienes jurídicos tutelados son distintos, por lo que deben ser tipos penales autónomos. Y que adicionalmente, esto no se incluye en la legislación penal federal y de otras entidades federativas.

V. PROPUESTAS

Después de la revisión y análisis de la legislación penal federal y de las 32 entidades federativas, se comprueba que existen deficiencias en la tipificación del feminicidio en México.

Se propone la homologación del delito de feminicidio en las legislaciones penales de México. Actualmente, existe una diversidad en la descripción de la muerte violenta de una mujer, así como en las circunstancias o razones de género, las sanciones y los agravantes en cada entidad federativa. Esto resulta problemático, ya que en todo el país se enfrenta al mismo fenómeno y problema social: la violencia extrema contra las mujeres.

Es necesario evitar la creación de tipos penales aislados y simbólicos que se encuentren redundantes con otros delitos ya regulados, como violencia familiar, lesiones, homicidio, violación, entre otros. La homologación del delito de feminicidio permitiría establecer un marco legal coherente y consistente en todo el país, reconociendo la gravedad y especificidad de la violencia que se comete contra las mujeres

De la misma manera, es necesario crear políticas públicas para atender la raíz de la problemática que origina la violencia en contra de niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres, adultas mayores, mujeres con discapacidad, mujeres en estado de gravidez, pues la creación y reformas-actualización del tipo penal de feminicidio no está resultando eficiente para disminuir las cifras de muertes violentas de mujeres en

México.

Así pues, es urgente crear un registro de la niñez en orfandad como resultado de feminicidio, pues no se sabe a ciencia cierta cuántas niñas y niños están en esta condición, muchos de ellos, con doble orfandad, pues mientras que la madre pierde la vida en forma violenta, gran cantidad lo hace a manos de sus parejas o exparejas padres de sus hijas e hijos. Por ello, la necesidad de generar el registro de personas en condición de orfandad producto de feminicidios para crear acciones y programas que coadyuven a su sano desarrollo integral.

VI. REFERENCIAS

Doctrina

Amuchategui Requena, Griselda, Derecho Penal, 4ª. Ed. México, Editorial Oxford, 2016.

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Silva García, Fernando, Los feminicidios de Ciudad Juárez ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos caso campo algodonero, México, Ed. Porrúa, 2011.

H. Russell, Diana H., Feminicidio: una perspectiva global, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, 2006.

López Salazar, Alba Victoria, Feminicidio. Ed. Porrúa, México, 2020.

Monárrez Fragoso, Julia Estela, Trama de una injusticia: feminicidio sexual sistémico en Ciudad Juárez, México, Ed. Porrúa, 2009.

Padgett, Humberto y Loza, Eduardo, Las muertas del Estado. Feminicidios durante la administración mexiquense de Enrique Peña Nieto, México, Ed. Grijalbo, 2014.

Polaino Navarrete, Miguel, El bien jurídico en el derecho penal, Sevilla Anales de la Universidad Hispalense, 1974.

Polaino Orts, Miguel y Ugaz Heudebert, Juan D., Feminicidio y discriminación

positiva en derecho penal, Lima, Perú, Ara editores, 2012.

Toledo Vásquez, Patsilí, *Feminicidio*, México, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2009.

Artículos publicados

Atencio, Graciela, *Feminicidio-femicidio: un paradigma para el análisis de la violencia de género*. Disponible en <http://www.infogenero.net/documentos/FEMINICIDIO-femicidioparadigma%20para%20su%20analisis-Graciela%20Atencio.pdf>

Legislación

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2009). Sentencia del caso González y otras versus México. Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf

Código Penal Federal.

Código Penal para el Estado de Aguascalientes.

Código Penal para el Estado de Baja California.

Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Baja California Sur.

Código Penal del Estado de Campeche.

Código Penal del Estado de Chiapas.

Código Penal del Estado de Chihuahua.

Código Penal de Coahuila de Zaragoza.

Código Penal para el Estado de Colima.

Código Penal para la Ciudad de México.

Código Penal del Estado Libre y Soberano de Durango.

Código Penal del Estado de México.
Código Penal del Estado de Guanajuato.
Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero.
Código Penal para el Estado de Hidalgo.
Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco.
Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo.
Código Penal para el Estado de Morelos.
Código Penal para el Estado de Nayarit.
Código Penal para el Estado de Nuevo León.
Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Puebla.
Código Penal para el Estado de Querétaro.
Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.
Código Penal del Estado de San Luis Potosí.
Código Penal para el Estado de Sinaloa.
Código Penal del Estado de Sonora.
Código Penal para el Estado de Tabasco.
Código Penal para el Estado de Tamaulipas.
Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.
Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.
Código Penal del Estado de Yucatán.
Código Penal para el Estado de Zacatecas.

3. DERECHO / LEGISLACIÓN

LEY PARA LA PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA, CON PARTICIPACIÓN CIUDADANA

TEXTO VIGENTE

Publicado en el P.O. 007 del 16 de Enero de 2015.

DECRETO No. 199

LEY PARA LA PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA, CON PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE SINALOA

CAPÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1. La presente Ley es de orden público e interés social, y tiene por objeto desarrollar en el Estado las bases de coordinación en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia, en el marco de los Sistemas Nacional y Estatal de Seguridad Pública, previstos en los artículos 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 73 y 74 de la Constitución Política del Estado y en la Ley de Seguridad Pública del Estado.

ARTÍCULO 2. La prevención social de la violencia y la delincuencia es el conjunto de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir factores de riesgo que favorezcan la generación de violencia y delincuencia, así como a combatir las distintas causas y factores que la generan, contribuyendo al objeto y fines de la seguridad pública en el Estado.

ARTÍCULO 3. La planeación, programación, implementación y evaluación de las políticas públicas, programas y acciones se realizarán en los diversos ámbitos de competencia, porconducto de las Instituciones de Seguridad Pública y demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa

o indirectamente al cumplimiento de esta Ley y de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, debiendo observar como mínimo los siguientes principios:

- I. Respeto irrestricto a los derechos humanos. Se observarán los derechos de las personas en estricto apego a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a los Tratados Internacionales ratificados por el Estado Mexicano y demás instrumentos de derechos humanos;
- II. Integralidad. El Estado y los Municipios desarrollarán políticas públicas integrales eficaces para la prevención de la violencia y la delincuencia, con la participación ciudadana y comunitaria;
- III. Intersectorialidad y transversalidad. Consiste en la articulación, homologación y complementariedad de las políticas públicas, programas y acciones de los distintos órdenes de gobierno, incluidas las de justicia, seguridad pública, desarrollo social, economía, cultura y derechos humanos, con atención particular a las comunidades, las familias, las niñas y niños, las mujeres, así como las y los jóvenes en situación de riesgo;
- IV. Trabajo conjunto. Comprende el desarrollo de acciones conjuntas entre las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, así como de los diferentes sectores y grupos de la sociedad civil, organizada y no organizada, así como de la comunidad académica de manera solidaria, para que contribuyan a la prevención social de la violencia y la delincuencia y al mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad;
- V. Continuidad de las políticas públicas. Con el fin de garantizar los cambios socioculturales en el mediano y largo plazo, a través del fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana y comunitaria, asignación de presupuesto, el monitoreo y la evaluación;
- VI. Interdisciplinariedad. Consiste en el diseño de políticas públicas tomando en cuenta conocimientos y herramientas de distintas disciplinas y experiencias nacionales e internacionales;
- VII. Diversidad. Consiste en considerar las necesidades y circunstancias específicas determinadas por el contexto local territorial, el género, la

- procedencia étnica, sociocultural, religiosa, así como las necesidades de grupos vulnerables o en riesgo, mediante la atención integral diferenciada y acciones afirmativas;
- VIII. Proximidad. Comprende la resolución pacífica de conflictos, con estrategias claras, coherentes y estables, de respeto a los derechos humanos, la promoción de la cultura de la paz y sobre la base del trabajo social comunitario, así como del contacto permanente con los actores sociales y comunitarios; y
- IX. Transparencia y rendición de cuentas. En los términos de las leyes aplicables.

ARTÍCULO 4. Para efectos de esta Ley se entenderá por:

- I. Centro Estatal: El Centro Estatal de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con Participación Ciudadana;
- II. Comisión: La Comisión Permanente de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con Participación Ciudadana del Consejo Estatal de Seguridad Pública;
- III. Consejo Estatal: El Consejo Estatal de Seguridad Pública;
- IV. Delincuencia: Fenómeno social que a través de una conducta o acumulación de éstas hacen que un individuo o una colectividad, por medio de ciertos actos, trasgreda el orden jurídico;
- V. Ley: Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa;
- VI. Participación Ciudadana y Comunitaria: La participación de los diferentes sectores y grupos de la sociedad civil, organizada y no organizada, así como de la comunidad académica;

- VII. Programa Estatal: El Programa Estatal para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con Participación Ciudadana;
- VIII. Programa Anual: El programa de trabajo anual del Centro Estatal;
- IX. Reglamento: El Reglamento de la Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa;
- X. Secretariado Ejecutivo: El Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública;
- XI. Secretario Ejecutivo: El Titular del Secretariado Ejecutivo; y
- XII. Violencia: El uso deliberado del poder o de la fuerza física, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones. Quedan incluidas las diversas manifestaciones de violencia como la de género, la juvenil, la delictiva, la institucional y la social, entre otras.

ARTÍCULO 5. En lo no previsto por la presente Ley, se aplicarán, conforme a su naturaleza y de forma supletoria, las disposiciones contenidas en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, en la Ley de Seguridad Pública del Estado y en los Reglamentos respectivos.

CAPÍTULO SEGUNDO

DE LA PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA

ARTÍCULO 6. La prevención social de la violencia y la delincuencia incluye los siguientes ámbitos:

- I. Social;
- II. Comunitario;
- III. Situacional; y
- IV. Psicosocial.

ARTÍCULO 7. La prevención social de la violencia y la delincuencia en el ámbito social se llevará a cabo mediante:

- I. Programas integrales de desarrollo social, cultural y económico que no produzcan estigmatización; incluidos los de salud, educación, vivienda, empleo, deporte y desarrollo urbano;
- II. La promoción de actividades que eliminen la marginación y la exclusión;
- III. El fomento de la solución pacífica de conflictos;
- IV. Estrategias de educación y sensibilización de la población para promover la cultura de legalidad y tolerancia respetando al mismo tiempo las diversas identidades culturales. Incluye tanto programas generales como aquellos enfocados a grupos sociales y comunidades en altas condiciones de vulnerabilidad; y
- V. Se establecerán programas que modifiquen las condiciones sociales de la comunidad y generen oportunidades de desarrollo especialmente para los grupos en situación de riesgo, vulnerabilidad, o afectación.

ARTÍCULO 8. La familia y la educación serán estratégicas para la prevención de la violencia y la delincuencia en el ámbito social. Lo anterior, sin perjuicio de que en los Reglamentos que se emitan de conformidad con la presente ley, se reconozcan otros ejes.

ARTÍCULO 9. El Estado utilizará los medios masivos de comunicación para impulsar el desarrollo social, cultural y educativo en la Entidad, como una medida para la prevención social de la violencia y la delincuencia.

ARTÍCULO 10. La prevención en el ámbito comunitario pretende atender los factores que generan violencia y la delincuencia mediante la participación ciudadana y comunitaria y comprende:

- I. La participación ciudadana y comunitaria en acciones tendentes a establecer las prioridades de la prevención, mediante diagnósticos participativos, el mejoramiento de las condiciones de seguridad de su entorno y el desarrollo de prácticas que fomenten una cultura de prevención, autoprotección, denuncia ciudadana y de utilización de los mecanismos alternativos de solución de controversias;
- II. El mejoramiento del acceso de la comunidad a los servicios básicos;
- III. Fomentar el desarrollo comunitario, la convivencia y la cohesión social entre las comunidades frente a problemas locales;
- IV. La participación ciudadana y comunitaria, a través de mecanismos que garanticen su efectiva intervención ciudadana en el diseño e implementación de planes y programas, su evaluación y sostenibilidad;
- V. El fomento de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil; y
- VI. La participación de observatorios ciudadanos.

ARTÍCULO 11. La prevención en el ámbito situacional consiste en modificar el entorno para propiciar la convivencia y la cohesión social, así como disminuir los factores de riesgo que facilitan fenómenos de violencia y de incidencia delictiva, mediante:

- I. El mejoramiento y regulación del desarrollo urbano, rural, ambiental y el diseño industrial, incluidos los sistemas de transporte público y de vigilancia;
- II. El rescate y mejoramiento de los espacios públicos;
- III. El uso de nuevas tecnologías;
- IV. La vigilancia respetando los derechos a la intimidad y a la privacidad;
- V. Medidas administrativas encaminadas a disminuir la disponibilidad de

medioscomisivos o facilitadores de violencia;

- VI. La aplicación de estrategias para garantizar la no repetición de casos devictimización; y
- VII. La realización de estudios cuantitativos y cualitativos para diagnosticar el estado yfenomenología de la violencia, así como de la delincuencia.

ARTÍCULO 12. La prevención en el ámbito psicosocial tiene como objetivo incidir en las motivaciones individuales hacia la violencia o las condiciones criminógenas con referenciaa los individuos, la familia, la escuela y la comunidad, que incluye como mínimo lo siguiente:

- I. Impulsar el diseño y aplicación de programas formativos en habilidades para lavida, dirigidos principalmente a la población en situación de riesgo y vulnerabilidad;
- II. La inclusión de la prevención de la violencia y la delincuencia y de las adiccionesen las políticas públicas en materia de educación; y
- III. El fortalecimiento de las capacidades institucionales que asegure la sostenibilidadde los programas preventivos.

ARTÍCULO 13. El acceso a la justicia y la atención integral a las víctimas de la violencia y la delincuencia deberá ser acorde a los términos de la Ley General de Víctimas y a la Ley de Atención y Protección a Víctimas del Estado.

CAPÍTULO TERCERO

DE LAS INSTANCIAS DE COORDINACIÓN

ARTÍCULO 14. La instrumentación de acciones en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia se deberán desarrollar en un marco de coordinación interinstitucional entre las autoridades estatales y municipales de conformidad con sus atribuciones.

ARTÍCULO 15. Las autoridades estatales y municipales en el ámbito de sus respectivas atribuciones deberán incluir a la prevención social de la violencia y la delincuencia en sus planes y programas, en los términos previstos en la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de Seguridad Pública del Estado y en la presente Ley.

ARTÍCULO 16. Los programas que incidan en la prevención social de la violencia y la delincuencia deberán diseñarse considerando la participación interinstitucional con enfoque multidisciplinario, enfatizando la colaboración con universidades y entidades orientadas a la investigación.

ARTÍCULO 17. En el cumplimiento del objeto de esta Ley, las autoridades estatales y de los municipios, en el ámbito de sus atribuciones, deberán:

- I. Proporcionar información a las comunidades para enfrentar los problemas derivados de la violencia y la delincuencia, siempre que no violente los principios de confidencialidad y de reserva;
- II. Promover el intercambio de experiencias, investigación académica y aplicación práctica de conocimientos basados en evidencias;
- III. Apoyar la organización y la sistematización de experiencias exitosas en el combate a los delitos;
- IV. Compartir conocimientos según corresponda, con investigadores, entes normativos, educadores, especialistas de otros sectores pertinentes y la sociedad en general;
- V. Repetir intervenciones exitosas, concebir nuevas iniciativas y pronosticar nuevos problemas de violencia y delincuencia, así como las posibilidades de prevención;
- VI. Realizar estudios periódicos sobre la victimización y delincuencia;
- VII. Impulsar la participación ciudadana y comunitaria, en la prevención social de la violencia y la delincuencia; y
- VIII. Las que se establezcan en el Reglamento respectivo y demás disposiciones que resulten aplicables.

SECCIÓN PRIMERA

DEL CONSEJO ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

ARTÍCULO 18. El Consejo Estatal será la máxima instancia para la coordinación y definición de la política de prevención social de la violencia y la delincuencia, en congruencia con la política nacional en la materia.

El Consejo Estatal contará con el Secretariado Ejecutivo para coordinar e implementar la política de prevención social de la violencia y la delincuencia y éste se apoyará para ello en el Centro Estatal, en los términos que señala la Ley de Seguridad Pública del Estado y demás normativas aplicables.

Para dar seguimiento al cumplimiento de las disposiciones aplicables, el Secretariado Ejecutivo se coordinará con la Comisión.

ARTÍCULO 19. Las atribuciones del Consejo Estatal en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia, además de las establecidas en la Ley de Seguridad Pública del Estado, son:

- I. Definir estrategias de colaboración interinstitucional para facilitar la cooperación, contactos e intercambio de información y experiencias entre la Federación, las entidades federativas y municipios; así como con organizaciones de la sociedad civil, centros educativos o de investigación, o cualquier otro grupo de expertos o redes especializadas en prevención;
- II. Establecer los lineamientos para recabar, analizar y compartir la información existente sobre la prevención social de la violencia y la delincuencia, análisis de las mejores prácticas, así como su evolución entre los tres órdenes de gobierno, con el objeto de contribuir a la toma de decisiones;
- III. Convocar a las autoridades de los tres órdenes de gobierno, dentro del Sistema Estatal de Seguridad Pública, responsables o vinculadas, cuya función incida en la prevención social a efecto de coordinar acciones;
- IV. Informar a la sociedad anualmente sobre sus actividades a través de los

órganos competentes, e indicar los ámbitos de acción prioritarios de su programa de trabajo para el año siguiente;

- V. Promover la generación de indicadores y métricas estandarizadas para los integrantes de los Sistemas Nacional y Estatal de Seguridad Pública en materia de prevención de la violencia y la delincuencia, los que al menos serán desagregados por edad, sexo, ubicación geográfica y pertenencia étnica; y
- VI. Las demás que establezcan otras disposiciones legales y las que sean necesarias para el funcionamiento del Sistema Estatal de Seguridad Pública en las materias propias de esta Ley.

ARTÍCULO 20. Los Consejos Municipales de Seguridad Pública deberán promover entre las autoridades municipales la participación ciudadana y comunitaria en las tareas de prevención social de la violencia y la delincuencia, así como aplicar los programas que les correspondan y coadyuvar en la elaboración del Programa Estatal.

SECCIÓN SEGUNDA

DEL SECRETARIADO EJECUTIVO

ARTÍCULO 21. El Secretariado Ejecutivo en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia, tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Elaborar en coordinación con el Sistema Estatal de Seguridad Pública el Programa Estatal, y todos aquellos vinculados con esta materia;
- II. Proponer al Consejo Estatal de Seguridad Pública, políticas públicas, programas y acciones en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia;
- III. Ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones del propio Consejo Estatal y de su Presidente sobre la materia;
- IV. Difundir la información estadística en materia de incidencia delictiva y de prevención social de la violencia y la delincuencia; y

- V. Todas aquellas atribuciones conferidas al Secretariado Ejecutivo en la presente Ley, la Ley de Seguridad Pública del Estado y demás disposiciones legales

SECCIÓN TERCERA

DEL CENTRO ESTATAL DE PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA, CON PARTICIPACIÓN CIUDADANA

ARTÍCULO 22. El Centro Estatal es la instancia administrativa del Secretariado Ejecutivo, encargado de diseñar, desarrollar, concentrar, coordinar e instrumentar las políticas, lineamientos, programas y acciones en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia en el Estado, que además de lo previsto en la presente Ley, la Ley de Seguridad Pública del Estado y demás disposiciones aplicables, tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Participar en la elaboración del Programa Estatal;
- II. Elaborar su Programa Anual y someterlo a la aprobación del Secretario Ejecutivo;
- III. Recabar información sobre los delitos y sus tendencias, los grupos de mayor victimización y, proyectos enfocados en la prevención y sus resultados;
- IV. Realizar diagnósticos participativos en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia;
- V. Generar mecanismos de participación ciudadana y comunitaria, de los organismos públicos de derechos humanos y de las instituciones de educación superior para el diagnóstico y evaluación de las políticas públicas en materia de prevención;
- VI. Planear la ejecución de programas de prevención y las formas de

- evaluación, previa aprobación del Secretario Ejecutivo;
- VII. Colaborar en el diseño científico de políticas criminológicas;
 - VIII. Elaborar mapas de riesgos sobre la violencia y la delincuencia en colaboración con otras autoridades sobre la base de la información recabada por el Centro Estatal, que estarán correlacionados con las condiciones sociales, económicas y educativas de las localidades;
 - IX. Realizar en coordinación con otras instituciones encuestas estatales y regionales de victimización en hogares, con la periodicidad que se estime conveniente;
 - X. Identificar temas prioritarios o emergentes que pongan en riesgo o que afecten directamente la seguridad pública desde la perspectiva ciudadana;
 - XI. Formular recomendaciones sobre la implementación de medidas de prevención de la victimización;
 - XII. Evaluar la eficiencia y eficacia de las políticas públicas, programas y acciones de prevención social de la violencia y la delincuencia;
 - XIII. Efectuar estudios comparativos de las estadísticas oficiales de criminalidad;
 - XIV. Promover entre las autoridades estatales y municipales la participación ciudadana y comunitaria en las tareas de prevención social de la violencia y la delincuencia;
 - XV. Impulsar la creación, conservación y mejoramiento de espacios públicos con la participación ciudadana;
 - XVI. Garantizar el libre acceso de la población a la información estadística en materia de delito y de prevención social de la violencia y la delincuencia;
 - XVII. Realizar y difundir estudios sobre las causas y factores que confluyen en el fenómeno de la criminalidad;

- XVIII. Expedir los lineamientos y crear los mecanismos que sean necesarios para garantizar que las inquietudes, requerimientos y propuestas de los ciudadanos sean elevadas al Consejo Estatal;
- XIX. Generar y recabar información sobre:
- a) Las causas estructurales del delito;
 - b) Estadísticas de conductas ilícitas no denunciadas;
 - c) Diagnósticos sociodemográficos;
 - d) Prevención de la violencia infantil y juvenil; y
 - e) Erradicación de la violencia entre grupos vulnerables.
- XX. Organizar y difundir los resultados y conclusiones de las conferencias, seminarios, reuniones y demás acciones destinadas a profundizar en aspectos técnicos de experiencias nacionales e internacionales sobre la prevención social de la violencia y la delincuencia;
- XXI. Brindar asesoría a las autoridades estatales y municipales, así como a la sociedad civil, organizada o no, cuando éstas así lo soliciten;
- XXII. Proponer al Secretariado Ejecutivo la celebración de convenios para la formación, capacitación, especialización y actualización de servidores públicos cuyas funciones incidan en la prevención social de la violencia y la delincuencia;
- XXIII. Intercambiar y desarrollar mecanismos de aprendizaje de experiencias internacionales y nacionales;
- XXIV. Difundir la recopilación de las mejores prácticas nacionales e internacionales sobre prevención social de la violencia y la delincuencia, y los criterios para tal determinación;
- XXV. Analizar las inquietudes, requerimientos y propuestas de los

ciudadanos a través de las instancias creadas al efecto, a partir de las directrices y mecanismos establecidos por el Reglamento; y

- XXVI. Dar respuesta a las temáticas planteadas por la participación ciudadana y comunitaria.

SECCIÓN CUARTA

DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA, CON PARTICIPACIÓN CIUDADANA

ARTÍCULO 23. La Comisión tendrá, además de las que le confiere la Ley de Seguridad Pública del Estado y otras disposiciones aplicables, las siguientes atribuciones:

- I. Apoyar al Secretariado Ejecutivo en el seguimiento del cumplimiento de los programas generales, especiales e institucionales de las dependencias cuyas funciones incidan en la prevención social de la violencia y la delincuencia;
- II. Proponer como resultado de la evaluación de los programas, mecanismos para mejorar sus resultados;
- III. Apoyar al Centro Estatal en la promoción de la participación ciudadana y comunitaria en la prevención social de la violencia y la delincuencia; y
- IV. Proponer al Consejo Estatal los estándares y las metodologías de evaluación para medir el impacto de los programas en las materias propias de esta Ley.

CAPÍTULO CUARTO

DE LA PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN, DEFINICIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ARTÍCULO 24. La planeación, programación, definición e implementación de políticas públicas se realizarán por las instituciones de seguridad pública y demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente en el cumplimiento de esta Ley, la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, LaLey General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de Seguridad Pública del Estado y las disposiciones normativas aplicables. Dichas actividades serán permanentes, así como de constante perfeccionamiento por las referidas autoridades.

ARTÍCULO 25. Se incentivará y considerará la participación ciudadana y comunitaria en la planeación, programación, definición e implementación de políticas públicas en los términos de la normatividad aplicable y de esta Ley.

ARTÍCULO 26. En todos los casos se buscará que las políticas públicas se definan e implementen de una manera ágil y eficiente, con el fin de reducir los factores de riesgo que favorezcan la generación de violencia y delincuencia, así como para combatir oportunamente las distintas causas o factores que las generan.

ARTÍCULO 27. Las políticas públicas se actualizarán de acuerdo con los resultados de las evaluaciones o de las recomendaciones que en su caso se realicen.

CAPÍTULO QUINTO

DE LA COORDINACIÓN DE PROGRAMAS

ARTÍCULO 28. El Plan Estatal de Desarrollo, así como el Programa Estatal, y los programas sectoriales, especiales e institucionales que incidan en la prevención social de la violencia y la delincuencia, deberán diseñarse considerando la participación interinstitucional con enfoque multidisciplinario, enfatizando la colaboración con universidades y entidades orientadas a la investigación;

asimismo se orientarán a contrarrestar, neutralizar o disminuir los factores de riesgo y las consecuencias, daño e impacto social y comunitario de la violencia y la delincuencia.

Los programas tenderán a lograr un efecto multiplicador, fomentando la participación de las autoridades del Gobierno del Estado y de los Municipios, organismos públicos de derechos humanos y de las organizaciones civiles, académicas y comunitarias en el diagnóstico, diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas y de la prevención social de la violencia y la delincuencia.

ARTÍCULO 29. Las políticas de prevención social deberán ser evaluadas con la participación de instituciones académicas, profesionales, especialistas en la materia y organizaciones de la sociedad civil.

CAPÍTULO SEXTO

DEL PROGRAMA ESTATAL PARA LA PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA, CON PARTICIPACIÓN CIUDADANA

ARTÍCULO 30. El Programa Estatal deberá contribuir al objetivo general de proveer a las personas protección en las áreas de libertad, seguridad y justicia, con base en objetivos precisos, claros y medibles, a través de:

- I. La incorporación de la prevención como elemento central de las prioridades en la calidad de vida de las personas;
- II. El diagnóstico de seguridad a través del análisis sistemático de los problemas de la delincuencia, sus causas, los factores de riesgo y las consecuencias;
- III. Promover e impulsar la investigación científica en forma permanente, encaminada a la prevención en cada uno de sus niveles, a efecto de estar en capacidad de anticipar las causas de los conflictos antes de que se manifiesten;
- IV. Impulsar la transversalidad en las políticas sociales convirtiéndolas en

acciones conjuntas de las diversas instancias públicas y privadas en materia de seguridad, educación, salud y organización cívica, concretando con ellas los necesarios compromisos y acuerdos interinstitucionales en un proceso integrador de la atención a los niños y jóvenes psicosocialmente vulnerables;

- V. Los diagnósticos participativos con las instancias de coordinación;
- VI. Los ámbitos y grupos sociales prioritarios que deben ser atendidos;
- VII. El fomento de la capacitación de los servidores públicos cuyas atribuciones se encuentren relacionadas con la materia objeto de la presente ley, lo cual incluirá la realización de seminarios, estudios e investigaciones o programas de formación entre otros, para asegurar que sus intervenciones sean apropiadas, eficientes, eficaces y sostenibles;
- VIII. Impulsar el trabajo conjunto con grupos vulnerables o factores de riesgo para impedir que estos se expandan, actuando con mayor precisión en los factores que contribuyen a la violencia y a la delincuencia;
- IX. La movilización y construcción de una serie de acciones interinstitucionales que tengan capacidad para abordar las causas y que incluyan a la sociedad civil;
- X. Alcanzar la disminución de las situaciones o características que aumenten el riesgo de que una persona infrinja la ley o que resulte ser víctima de un delito, en sus diferentes aspectos, individuales, familiares, sociales, económicos, culturales y de contexto;
- XI. El desarrollo de estrategias de prevención social de la violencia y la delincuencia;
- XII. El monitoreo y evaluación continuos; y
- XIII. Cualquier otra política pública que se considere necesaria para cumplir con el objeto de la presente Ley.

ARTÍCULO 31. Para la ejecución del Programa Estatal, el Centro Estatal preparará un Programa Anual que contenga objetivos específicos, prioridades temáticas y una lista de acciones y de medidas complementarias.

SECCIÓN PRIMERA DE LA EVALUACIÓN

ARTÍCULO 32. El Centro Estatal evaluará las acciones realizadas para ejecutar el Programa Anual y los resultados del año anterior. El resultado de la evaluación se remitirá al Consejo Estatal quien lo hará público en los términos que establezcan las disposiciones aplicables.

Para la evaluación de las acciones referidas en los programas, se convocará a los organismos públicos de derechos humanos, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil.

Los resultados de las evaluaciones determinarán la continuidad de los programas.

ARTÍCULO 33. El Centro Estatal deberá coadyuvar con otras instancias gubernamentales de la sociedad para el desarrollo de las evaluaciones respectivas.

SECCIÓN SEGUNDA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y COMUNITARIA

ARTÍCULO 34. La participación ciudadana y comunitaria, organizada o no organizada, en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia, es un derecho de las personas.

ARTÍCULO 35. La participación ciudadana y comunitaria se deberá hacer efectiva a través de la actuación de las personas en las comunidades, en las redes vecinales, las organizaciones para la prevención social de la violencia y la delincuencia, en los consejos de participación ciudadana, en el Centro Estatal o a través de cualquier otro mecanismo local o legal, creado en virtud de sus necesidades.

ARTÍCULO 36. La coordinación entre los diferentes mecanismos y espacios de participación ciudadana, tanto comunitaria como local, será un objetivo fundamental del Centro Estatal, para lo cual desarrollará lineamientos claros de participación y consulta.

CAPÍTULO SÉPTIMO

DE LA CREACIÓN, CONSERVACIÓN Y MEJORAMIENTO DE ESPACIOS PÚBLICOS

ARTÍCULO 37. Toda política que impulse la creación, conservación y mejoramiento de espacios públicos con participación ciudadana, deberá perseguir los siguientes objetivos:

- I. Promover el respeto y la convivencia ciudadana;
- II. Fortalecer el sentido de identidad dentro de una comunidad;
- III. Promover la participación de la comunidad en actividades de conservación de espacios públicos y del medio ambiente relacionadas con ellos;
- IV. Promover el arte, el deporte y la cultura;
- V. Conformar espacios públicos seguros e iluminados, eliminando cualquier factor que incida en la proliferación de la violencia y de la delincuencia; y
- VI. Contribuir a la reestructuración del tejido social.

ARTÍCULO 38. Las autoridades estatales y municipales, sin perjuicio de lo establecido en la presente Ley, deberán brindar una atención prioritaria a las zonas públicas que se encuentren en cualquiera de los siguientes supuestos:

- I. Alta marginación social;

- II. Alta incidencia delictiva;
- III. Que cuenten con un considerable número de población infantil y juvenil de acuerdo con los conteos o censos poblacionales respectivos; o
- IV. Que alberguen espacios públicos en total deterioro y abandono.

ARTÍCULO 39. Las autoridades, en el ámbito de sus respectivas atribuciones y competencias, podrán celebrar convenios de colaboración y coordinación con otras entidades del sector público, privado y social, a fin de fortalecer la creación, conservación y mejoramiento de espacios públicos, así como la convivencia ciudadana dentro de los mismos.

CAPÍTULO OCTAVO DEL FINANCIAMIENTO

ARTÍCULO 40. Los programas estatales o municipales, en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia, deberán cubrirse con cargo a sus respectivos presupuestos y sujetarse a las bases que establecen la presente Ley, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley General de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, la Ley de Seguridad Pública del Estado, y demás disposiciones legales aplicables.

ARTÍCULO 41. El Gobierno del Estado y los Municipios asignarán en sus respectivos presupuestos las previsiones necesarias para el diagnóstico, diseño, ejecución y evaluación de programas y acciones de prevención social de la violencia y la delincuencia, derivadas de la presente Ley.

ARTÍCULO 42. El Centro Estatal propondrá, previa aprobación del Secretario Ejecutivo, el desarrollo de mecanismos de financiamiento para proyectos de la sociedad civil o de los municipios que tengan incidencia directa en temas prioritarios de prevención social de la violencia y la delincuencia, con base en los lineamientos que emita para tales efectos el Consejo Estatal, asegurando la coordinación de acciones para evitar la duplicación en el ejercicio de los recursos.

CAPÍTULO NOVENO DE LAS SANCIONES

ARTÍCULO 43. El incumplimiento en el ejercicio de las obligaciones que se derivan de la presente Ley será sancionado de conformidad con la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado y demás ordenamientos jurídicos aplicables.

TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa”.

ARTÍCULO SEGUNDO. El Titular del Poder Ejecutivo del Estado deberá expedir el Reglamento de la presente Ley en un plazo de noventa días naturales a partir de la entrada en vigor de este Decreto.

ARTÍCULO TERCERO. El Programa Estatal para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con Participación Ciudadana, deberá ser expedido en un plazo de ciento veinte días naturales a partir de la entrada en vigor de este Decreto.

ARTÍCULO CUARTO. Los programas, proyectos y demás acciones que en cumplimiento a lo dispuesto en esta Ley y en razón de su competencia, corresponden a las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, deberán sujetarse a la disponibilidad presupuestaria que se apruebe para dichos fines en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado de Sinaloa del Ejercicio Fiscal correspondiente.

ARTÍCULO QUINTO. En tanto se realizan las modificaciones derivadas de la expedición del presente Decreto, las referencias hechas al Centro Estatal de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con Participación Ciudadana y a la Comisión Permanente de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con Participación Ciudadana, se entenderán realizadas al Centro de Prevención del Delito y Participación Ciudadana y a la Comisión Permanente de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, respectivamente.

ARTÍCULO SEXTO. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

Es dado en el Palacio del Poder Legislativo del Estado, en la ciudad de Culiacán Rosales, Sinaloa, a los veinte días del mes de noviembre del año dos mil catorce.

C. MARTÍN PÉREZ TORRES

DIPUTADO PRESIDENTE

C. RENATA COTA ÁLVAREZ

DIPUTADA SECRETARIA

C. RAMÓN LUCAS LIZÁRRAGA

DIPUTADO SECRETARIO

Por lo tanto mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.

Es dado en el Palacio del Poder Ejecutivo del Estado en la ciudad de Culiacán Rosales, Sinaloa, a los veintisiete días del mes de noviembre del año dos mil catorce.

El Gobernador Constitucional del Estado

LIC. MARIO LÓPEZ VALDEZ

El Secretario General de Gobierno

C. *GERARDO O. VARGAS LANDEROS*

El Secretario de Seguridad Pública

C. *GENARO GARCÍA CASTRO*

LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA

LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA

**Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de
la Federación el 24 de enero de 2012** **TEXTO
VIGENTE**

Última reforma publicada DOF 04-05-2021

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

“EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,

DECRETA:”

**SE EXPIDE LA LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN SOCIAL
DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA**

ARTÍCULO ÚNICO.- Se expide la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA

CAPÍTULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- La presente Ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional y tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, previsto en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 2.- La prevención social de la violencia y la delincuencia es el conjunto de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir factores de riesgo que favorezcan la generación de violencia y delincuencia, así como a combatir las distintas causas y factores que la generan.

Artículo 3.- La planeación, programación, implementación y evaluación de las políticas públicas, programas y acciones se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las Instituciones de Seguridad Pública y demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al cumplimiento de esta Ley, debiendo observar como mínimo los siguientes principios:

- I. Respeto irrestricto a los derechos humanos;
- II. Integralidad. El Estado, en sus distintos órdenes de gobierno desarrollará políticas públicas integrales eficaces para la prevención de la violencia y la delincuencia, con la participación ciudadana y comunitaria;
- III. Intersectorialidad y transversalidad. Consiste en la articulación, homologación y complementariedad de las políticas públicas, programas y

acciones de los distintos órdenes de Gobierno, incluidas las de justicia, seguridad pública, desarrollo social, economía, cultura y derechos humanos, con atención particular a las comunidades, las familias, las niñas y niños, las mujeres, así como las y los jóvenes en situación de riesgo;

IV. Trabajo conjunto. Comprende el desarrollo de acciones conjuntas entre las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, así como de los diferentes sectores y grupos de la sociedad civil, organizada y no organizada, así como de la comunidad académica de manera solidaria, para que contribuyan a la prevención social de la violencia y la delincuencia y al mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad;

V. Continuidad de las políticas públicas. Con el fin de garantizar los cambios socioculturales en el mediano y largo plazos, a través del fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana y comunitaria, asignación de presupuesto, el monitoreo y la evaluación;

VI. Interdisciplinariedad. Consiste en el diseño de políticas públicas tomando en cuenta conocimientos y herramientas de distintas disciplinas y experiencias nacionales e internacionales;

VII. Diversidad. Consiste en considerar las necesidades y circunstancias específicas determinadas por el contexto local territorial, el género, la procedencia étnica, sociocultural, religiosa, así como las necesidades de grupos vulnerables o en riesgo, mediante la atención integral diferenciada y acciones afirmativas;

VIII. Proximidad. Comprende la resolución pacífica de conflictos, con estrategias claras, coherentes y estables, de respeto a los derechos humanos, la promoción de la cultura de la paz y sobre la base del trabajo social comunitario, así como del contacto permanente con los actores sociales y comunitarios, y

IX. Transparencia y rendición de cuentas. En los términos de las leyes aplicables.

Artículo 4.- Para efectos de esta Ley se entenderá por:

I. Centro Nacional: El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, Unidad Administrativa del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

II. Comisión: La Comisión Permanente de Prevención del Delito y Participación Ciudadana del Consejo Nacional de Seguridad Pública;

III. Consejo Nacional: El Consejo Nacional de Seguridad Pública;

IV. Ley: La Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia;

V. Participación ciudadana y comunitaria: La participación de los diferentes sectores y grupos de la sociedad civil, organizada y no organizada, así como de la comunidad académica;

VI. Programa Nacional: El Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia;

VII. Programa anual: El programa de trabajo anual del Centro Nacional;

VIII. Reglamento: El Reglamento de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia;

IX. Secretariado Ejecutivo: El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

X. Secretario Ejecutivo: El Titular del Secretariado Ejecutivo, y

XI. Violencia: El uso deliberado del poder o de la fuerza física, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones. Quedan incluidas las diversas manifestaciones que tiene la violencia como la de género, la juvenil, la delictiva, la institucional y la social, entre otras.

Artículo 5.- En lo no previsto por la presente Ley, se aplicarán, conforme a su naturaleza y de forma supletoria, las disposiciones contenidas en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

CAPÍTULO SEGUNDO

DE LA PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA Y LA ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS

Artículo 6.- La prevención social de la violencia y la delincuencia incluye los siguientes ámbitos:

- I. Social;
- II. Comunitario;
- III. Situacional, y
- IV. Psicosocial.

Artículo 7.- La prevención social de la violencia y la delincuencia en el ámbito social se llevará a cabo mediante:

- I. Programas integrales de desarrollo social, cultural y económico que no produzcan estigmatización, incluidos los de salud, educación, vivienda, empleo, deporte y desarrollo urbano;
- II. La promoción de actividades que eliminen la marginación y la exclusión;
- III. El fomento de la solución pacífica de conflictos privilegiando la comunicación a través del diálogo, la tolerancia y el principio de no discriminación;

Fracción reformada DOF 04-05-2021

- IV. Estrategias de educación y sensibilización de la población para promover la cultura de legalidad y tolerancia respetando al mismo tiempo las diversas identidades culturales. Incluye tanto programas generales como aquéllos enfocados a grupos sociales y comunidades en altas condiciones de vulnerabilidad;

Fracción reformada DOF 04-05-2021

- V. Se establecerán programas que modifiquen las condiciones sociales de la comunidad y generen oportunidades de desarrollo especialmente para los grupos en situación de riesgo, vulnerabilidad, marginación, o afectación, y

Fracción reformada DOF 04-05-2021

- VI. Estrategias y acciones de protección a las familias para evitar su desintegración y cualquier modalidad de violencia que la propicie, a través de la educación y el empoderamiento de todos sus miembros sin ningún tipo de discriminación.

Fracción adicionada DOF 04-05-2021

Artículo 8.- La prevención en el ámbito comunitario pretende atender los factores que generan violencia y delincuencia mediante la participación ciudadana y comunitaria y comprende:

- I. La participación ciudadana y comunitaria en acciones tendentes a establecer las prioridades de la prevención, mediante diagnósticos participativos, el mejoramiento de las condiciones de seguridad de su entorno y el desarrollo de prácticas que fomenten una cultura de prevención, autoprotección, denuncia ciudadana y de utilización de los mecanismos alternativos de solución de controversias;
- II. El mejoramiento del acceso de la comunidad a los servicios básicos;
- III. Fomentar el desarrollo comunitario, la convivencia y la cohesión social entre las comunidades frente a problemas locales;
- IV. La participación ciudadana y comunitaria, a través de mecanismos que garanticen su efectiva intervención ciudadana en el diseño e implementación de planes y programas, su evaluación y sostenibilidad, y
- V. El fomento de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil.

Artículo 9.- La prevención en el ámbito situacional consiste en modificar el entorno para propiciar la convivencia y la cohesión social, así como disminuir los factores

de riesgo que facilitan fenómenos de violencia y de incidencia delictiva, mediante:

- I. El mejoramiento y regulación del desarrollo urbano, rural, ambiental y el diseño industrial, incluidos los sistemas de transporte público y de vigilancia;
- II. El uso de nuevas tecnologías;
- III. La vigilancia respetando los derechos a la intimidad y a la privacidad;

- IV. Medidas administrativas encaminadas a disminuir la disponibilidad de medios comisivos o facilitadores de violencia;

Fracción reformada DOF 04-05-2021

- V. La aplicación de estrategias para garantizar la no repetición de casos de victimización, y

Fracción reformada DOF 04-05-2021

- VI. La recuperación de espacios públicos, con la participación de la comunidad incluyendo todos los grupos que la conforman.

Fracción adicionada DOF 04-05-2021

Artículo 10.- La prevención en el ámbito psicosocial tiene como objetivo incidir en las motivaciones individuales hacia la violencia o las condiciones criminógenas con referencia a los individuos, la familia, la escuela y la comunidad, que incluye como mínimo lo siguiente:

- I. Impulsar el diseño y aplicación de programas formativos en habilidades para la vida, dirigidos principalmente a la población en situación de riesgo y vulnerabilidad;
- II. La inclusión de la prevención de la violencia, la delincuencia y de las adicciones, principalmente de alcohol, tabaco y estupefacientes, en las políticas públicas en materia de educación, a través de la difusión de

contenidos tendientes a disminuirlas;

Fracción reformada DOF 04-05-2021

III. El fortalecimiento de las capacidades institucionales que asegure la sostenibilidad de los programas preventivos, y

Fracción reformada DOF 04-05-2021

IV. El fortalecimiento de las medidas de detección, prevención y atención del acoso entre niñas, niños, adolescentes y mujeres, en las escuelas y comunidades, que privilegien la retroalimentación de sus experiencias en la comunidad.

Fracción adicionada DOF 04-05-2021

Artículo 11.- El acceso a la justicia y la atención integral a las víctimas de la violencia o de la delincuencia debe considerar la asistencia, protección, reparación del daño y prevención de la doble victimización, a través de:

I. La atención inmediata y efectiva a víctimas de delitos, en términos del impacto emocional y el proceso legal, velando por sus derechos y su seguridad en forma prioritaria;

II. La atención psicológica especializada, inmediata y subsecuente realizada por profesionales, considerando diferentes modalidades terapéuticas;

III. La atención específica al impacto en grupos especialmente vulnerables a desarrollar problemas derivados de delitos violentos;

IV. Brindar respuesta a las peticiones o solicitudes de intervención presentadas por las víctimas de la violencia y la delincuencia, a través de los mecanismos creados para ese fin, y

V. La reparación integral del daño que incluye el reconocimiento público, la reparación del daño moral y material, y las garantías de no repetición.

CAPÍTULO TERCERO

DE LAS INSTANCIAS DE COORDINACIÓN

Sección Primera

Del Consejo Nacional de Seguridad Pública

Artículo 12.- El Consejo Nacional será la máxima instancia para la coordinación y definición de la política de prevención social de la violencia y la delincuencia.

El Consejo Nacional contará con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública para coordinar e implementar la política de prevención social de la violencia y la delincuencia, y éste se apoyará para ello en el Centro Nacional, en los términos que señala la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y demás normativa aplicable.

Para dar seguimiento al cumplimiento de las disposiciones aplicables, el Secretariado Ejecutivo se coordinará con la Comisión.

Artículo 13.- Las atribuciones del Consejo Nacional en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia son:

I. Definir estrategias de colaboración interinstitucional para facilitar la cooperación, contactos e intercambio de información y experiencias entre la Federación, las entidades federativas y los municipios; así como con organizaciones de la sociedad civil, centros educativos o de investigación, o cualquier otro grupo de expertos o redes especializadas en prevención;

II. Establecer los lineamientos para recabar, analizar y compartir la información existente sobre la prevención social de la violencia y la delincuencia, análisis de las mejores prácticas, su evaluación, así como su evolución entre los tres órdenes de gobierno del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con objeto de contribuir a la toma de decisiones;

III. Convocar a las autoridades de los tres órdenes de gobierno, dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública, responsables o vinculadas, cuya función incida en la prevención social a efecto de coordinar acciones;

IV. Informar a la sociedad anualmente sobre sus actividades a través de los

órganos competentes, e indicar los ámbitos de acción prioritarios de su programa de trabajo para el año siguiente;

V. Promover la generación de indicadores y métricas estandarizados para los integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública en materia de prevención de la violencia y la delincuencia, los que al menos serán desagregados por edad, sexo, ubicación geográfica y pertenencia étnica, y

VI. Las demás que establezcan otras disposiciones legales y las que sean necesarias para el funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública en las materias propias de esta Ley.

Sección Segunda

Del Secretariado Ejecutivo

Artículo 14.- El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia, tendrá las siguientes atribuciones:

I. Elaborar en coordinación con las demás instancias del Sistema Nacional de Seguridad Pública, las propuestas de contenido del Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, y todos aquellos vinculados con esta materia;

II. Proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública, políticas públicas, programas y acciones en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia;

III. Ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones del propio Consejo Nacional y de su Presidente sobre la materia;

IV. Difundir la información estadística en materia de incidencia delictiva y de prevención social de la violencia y la delincuencia, y

V. Todas aquellas atribuciones conferidas al Secretariado Ejecutivo en la Ley

General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y demás disposiciones legales.

Sección Tercera

Del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana

Artículo 15.- El Centro Nacional tendrá, además de las que le confiere la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y demás disposiciones aplicables, las siguientes atribuciones:

I. Participar en la elaboración del Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia;

II. Elaborar su programa anual de trabajo y someterlo a la aprobación del Secretario Ejecutivo;

III. Recabar información sobre los delitos y sus tendencias, los grupos de mayor victimización y, proyectos enfocados en la prevención y sus resultados;

IV. Realizar diagnósticos participativos en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia;

V. Generar mecanismos de participación ciudadana y comunitaria, de los organismos públicos de derechos humanos y de las instituciones de educación superior para el diagnóstico y evaluación de las políticas públicas en materia de prevención;

VI. Planear la ejecución de programas de prevención y las formas de evaluación, previa aprobación del Secretario Ejecutivo;

VII. Colaborar en el diseño científico de políticas criminológicas;

VIII. Elaborar mapas de riesgos sobre la violencia y la delincuencia en colaboración con otras autoridades sobre la base de la información recabada por el Centro Nacional, que estarán correlacionados con las condiciones sociales,

económicas y educativas de las localidades;

IX. Realizar en coordinación con otras instituciones encuestas nacionales de victimización en hogares, con la periodicidad que se estime conveniente;

X. Identificar temas prioritarios o emergentes que pongan en riesgo o que afecten directamente la seguridad pública desde la perspectiva ciudadana;

XI. Formular recomendaciones sobre la implementación de medidas de prevención de la victimización;

XII. Evaluar la eficiencia y eficacia de las políticas públicas, programas y acciones de prevención social de la violencia y la delincuencia;

XIII. Efectuar estudios comparativos de las estadísticas oficiales de criminalidad;

XIV. Promover entre las autoridades los gobiernos Federal, de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios la participación ciudadana y comunitaria en las tareas de prevención social de la violencia y la delincuencia;

XV. Garantizar el libre acceso de la población a la información estadística en materia de delito y de prevención social de la violencia y la delincuencia;

XVI. Realizar y difundir estudios sobre las causas y factores que confluyen en el fenómeno de la criminalidad;

XVII. Expedir los lineamientos y crear los mecanismos que sean necesarios para garantizar que las inquietudes, requerimientos y propuestas de los ciudadanos sean elevadas al Consejo Nacional;

XVIII. Generar y recabar información sobre:

- a) Las causas estructurales del delito;
- b) Estadísticas de conductas ilícitas no denunciadas;
- c) Diagnósticos socio demográficos;
- d) Prevención de la violencia infantil y juvenil;

- e) Erradicación de la violencia entre grupos vulnerables, y
- f) Modelos de atención integral a las víctimas;

XIX. Organizar y difundir los resultados y conclusiones de las conferencias, seminarios, reuniones y demás acciones destinadas a profundizar en aspectos técnicos de experiencias nacionales e internacionales sobre la prevención social de la violencia y la delincuencia;

XX. Brindar asesoría a las autoridades federales, de las entidades federativas, las municipales, así como a la sociedad civil, organizada o no, cuando estas así lo soliciten;

XXI. Proponer al Secretariado Ejecutivo la celebración de convenios para la formación, capacitación, especialización y actualización de servidores públicos cuyas funciones incidan en la prevención social de la violencia y la delincuencia;

XXII. Intercambiar y desarrollar mecanismos de aprendizaje de experiencias internacionales;

XXIII. Difundir la recopilación de las mejores prácticas nacionales e internacionales sobre prevención social de la violencia y la delincuencia, y los criterios para tal determinación;

XXIV. Analizar las inquietudes, requerimientos y propuestas de los ciudadanos a través de las instancias creadas al efecto, a partir de las directrices y mecanismos establecidos por el Reglamento;

XXV. Dar respuesta a las temáticas planteadas por la participación ciudadana y comunitaria, y

XXVI. Las demás que establezcan otras disposiciones legales.

Sección Cuarta

De la Comisión Permanente de Prevención del Delito y Participación Ciudadana

Artículo 16.- La Comisión tendrá, además de las que le confiere la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y demás disposiciones aplicables, las siguientes atribuciones:

I. Apoyar al Secretariado Ejecutivo en el seguimiento del cumplimiento de los programas generales, especiales e institucionales de las dependencias cuyas funciones incidan en la prevención social de la violencia y la delincuencia;

II. Proponer como resultado de la evaluación de los programas, mecanismos para mejorar sus resultados;

III. Apoyar al Centro Nacional en la promoción de la participación ciudadana y comunitaria en la prevención social de la violencia y la delincuencia, y

IV. Proponer al Consejo Nacional los estándares y las metodologías de evaluación para medir el impacto de los programas en las materias propias de esta Ley.

CAPÍTULO CUARTO

DE LA COORDINACIÓN DE PROGRAMAS

Artículo 17.- Los programas nacional, sectoriales, especiales e institucionales que incidan en la prevención social de la violencia y la delincuencia, deberán diseñarse considerando la participación interinstitucional con enfoque multidisciplinario, enfatizando la colaboración con universidades y entidades orientadas a la investigación, asimismo se orientarán a contrarrestar, neutralizar o disminuir los factores de riesgo y las consecuencias, daño e impacto social y comunitario de la violencia y la delincuencia.

Los programas tenderán a lograr un efecto multiplicador, fomentando la participación de las autoridades de los gobiernos Federal, de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, organismos públicos de derechos humanos y de las organizaciones civiles, académicas y comunitarias en el diagnóstico, diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas y de la prevención social de la violencia y la delincuencia.

Artículo 18.- Las políticas de prevención social deberán ser evaluadas con la participación de instituciones académicas, profesionales, especialistas en la materia y organizaciones de la sociedad civil.

Artículo 19.- En el cumplimiento del objeto de esta Ley, las autoridades de los gobiernos Federal, de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en el ámbito de sus atribuciones, deberán:

I. Proporcionar información a las comunidades para enfrentar los problemas derivados de la delincuencia; siempre que no violente los principios de confidencialidad y reserva;

II. Apoyar el intercambio de experiencias, investigación académica y aplicación práctica de conocimientos basados en evidencias;

III. Apoyar la organización y la sistematización de experiencias exitosas en el combate a los delitos;

IV. Compartir conocimientos, según corresponda, con investigadores, entes normativos, educadores, especialistas de otros sectores pertinentes y la sociedad en general;

V. Repetir intervenciones exitosas, concebir nuevas iniciativas y pronosticar nuevos problemas de delincuencia y posibilidades de prevención;

VI. Generar bases de datos especializadas que permitan administrar la prevención social de la violencia y la delincuencia, así como reducir la victimización y persistencia de delitos en zonas con altos niveles de delincuencia;

VII. Realizar estudios periódicos sobre la victimización y la delincuencia, y

VIII. Impulsar la participación ciudadana y comunitaria, en la prevención social de la violencia y la delincuencia.

CAPÍTULO QUINTO

DEL PROGRAMA NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA

Artículo 20.- El Programa Nacional deberá contribuir al objetivo general de proveer a las personas protección en las áreas de libertad, seguridad y justicia, con base en objetivos precisos, claros y medibles, a través de:

I. La incorporación de la prevención como elemento central de las prioridades en la calidad de vida de las personas;

II. El diagnóstico de seguridad a través del análisis sistemático de los problemas de la delincuencia, sus causas, los factores de riesgo y las consecuencias;

III. Los diagnósticos participativos;

IV. Los ámbitos y grupos prioritarios que deben ser atendidos;

V. El fomento de la capacitación de los servidores públicos cuyas atribuciones se encuentren relacionadas con la materia objeto de la presente ley, lo cual incluirá la realización de seminarios, estudios e investigaciones o programas de formación entre otros, para asegurar que sus intervenciones sean apropiadas, eficientes, eficaces y sostenibles;

VI. La movilización y construcción de una serie de acciones interinstitucionales que tengan capacidad para abordar las causas y que incluyan a la sociedad civil;

VII. El desarrollo de estrategias de prevención social de la violencia y la delincuencia, y

VIII. El monitoreo y evaluación continuos.

Las autoridades de los gobiernos Federal, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones, deberán incluir a la

prevención social de la violencia y la delincuencia en sus planes y programas.

Artículo 21.- Para la ejecución del Programa Nacional, el Centro Nacional preparará un programa de trabajo anual que contenga objetivos específicos, prioridades temáticas y una lista de acciones y de medidas complementarias.

Sección Primera

De la Evaluación

Artículo 22.- El Centro Nacional evaluará las acciones realizadas para ejecutar el programa anual y los resultados del año anterior. El resultado de la evaluación se remitirá al Consejo Nacional quien lo hará público en los términos que establezcan las disposiciones aplicables.

Para la evaluación de las acciones referidas en los programas, se convocará a los organismos públicos de derechos humanos, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil.

Los resultados de las evaluaciones determinarán la continuidad de los programas.

Artículo 23.- El Centro Nacional deberá coadyuvar con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social u otras instancias gubernamentales o de la sociedad para el desarrollo de las evaluaciones respectivas.

Sección Segunda

De la Participación Ciudadana y Comunitaria

Artículo 24.- La participación ciudadana y comunitaria, organizada o no organizada, en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia, es un derecho de

las personas.

Artículo 25.- La participación ciudadana y comunitaria, organizada o no organizada, se hace efectiva a través de la actuación de las personas en las comunidades, en las redes vecinales, las organizaciones para la prevención social de la violencia y la delincuencia, en los consejos de Participación Ciudadana, en el Centro Nacional o a través de cualquier otro mecanismo local o legal, creado en virtud de sus necesidades.

Artículo 26.- La coordinación entre los diferentes mecanismos y espacios de participación ciudadana, tanto comunitaria como local, será un objetivo fundamental del Centro Nacional, para lo cual desarrollará lineamientos claros de participación y consulta.

CAPÍTULO SEXTO

DEL FINANCIAMIENTO

Artículo 27.- Los programas federales, de los estados, el Distrito Federal o municipales, en materia de prevención social de la violencia y de la delincuencia, deberán cubrirse con cargo a sus respectivos presupuestos y sujetarse a las bases que establecen la presente Ley, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y demás disposiciones legales aplicables.

Artículo 28.- La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios preverán en sus respectivos presupuestos recursos para el diagnóstico, diseño, ejecución y evaluación de programas y acciones de prevención social de la violencia y la delincuencia derivados de la presente Ley.

Artículo 29.- El Centro Nacional propondrá, previa aprobación del Secretario Ejecutivo, el desarrollo de mecanismos de financiamiento para proyectos de la sociedad civil, de los municipios o de las entidades federativas que tengan incidencia directa en temas prioritarios de prevención social de la violencia y la delincuencia, con base en los lineamientos que emita para tales efectos el Consejo Nacional, asegurando la coordinación de acciones para evitar la duplicación en el ejercicio de los recursos.

CAPÍTULO SÉPTIMO

DE LAS SANCIONES

Artículo 30.- El incumplimiento en el ejercicio de las obligaciones que se derivan de la presente Ley será sancionado de conformidad con la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTÍCULO SEGUNDO. El Ejecutivo Federal expedirá el Reglamento respectivo en un término de hasta ciento ochenta días naturales a partir de la entrada en vigor de este Decreto

ARTÍCULO TERCERO. La Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal expedirán las normas legales y tomarán las medidas presupuestales correspondientes para garantizar el cumplimiento de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, en el ejercicio fiscal siguiente a la entrada en vigor de este decreto.

ARTÍCULO CUARTO.- Los programas, proyectos y demás acciones que, en cumplimiento a lo dispuesto en esta Ley y en razón de su competencia, corresponden a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberán sujetarse a la disponibilidad presupuestaria que se apruebe para dichos fines en el Presupuesto de Egresos de la Federación y a las disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

México, D.F., a 8 de diciembre de 2011.- Sen. **José González Morfin**, Presidente.- Dip. **Emilio Chuayffet Chemor**, Presidente.- Sen. **Ludivina Menchaca Castellanos**, Secretaria.- Dip. **Guadalupe Pérez Domínguez**, Secretaria.- Rúbricas.”

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a veinte de enero de dos mil doce.- **Felipe de Jesús Calderón Hinojosa**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Alejandro Alfonso Poiré Romero**.- Rúbrica.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS DE DECRETOS DE REFORMA

DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2021

Artículo Único.- Se reforman las fracciones III y V del artículo 7; las fracciones IV y V del artículo 9, y la fracción II del artículo 10; y se adicionan la fracción VI al artículo 7; la fracción VI al artículo 9, y la fracción IV al artículo 10 de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, para quedar como sigue:

.....

Transitorio

Único. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Ciudad de México, a 17 de marzo de 2021.- Sen. **Oscar Eduardo Ramírez Aguilar**, Presidente.- Dip. **Dulce María Sauri Riancho**, Presidenta.- Sen. **Lilia Margarita Valdez Martínez**, Secretaria.- Dip. **Julieta Macías Rábago**, Secretaria.- Rúbricas.”

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, a 28 de abril de 2021.- **Andrés Manuel López Obrador**.- Rúbrica.- La Secretaria de Gobernación, Dra. **Olga María del Carmen SánchezCordero Dávila**.- Rúbrica.

TRATADOS Y CONVENCIONES

RECOPIACIÓN DE REGLAS Y NORMAS DE LAS NACIONES UNIDAS EN LA ESFERA DE LA PREVENCIÓN DEL DELITO Y LA JUSTICIA PENAL

I. Prevención del delito

37. Directrices para la cooperación y la asistencia técnica en la esfera de la prevención de la delincuencia urbana^{1*}

a) *Planificación y ejecución de actividades de cooperación y asistencia*

1. En los proyectos de cooperación en materia de prevención de la delincuencia urbana se deberían tener en cuenta los principios que se enuncian a continuación.

1. Enfoque local de los problemas

2. La delincuencia urbana se caracteriza por una multiplicidad de factores y formas. Con frecuencia será útil adoptar un enfoque interinstitucional y responder de forma coordinada en el plano local, de conformidad con un plan de acción integrado para la prevención del delito. Este plan incluirá:

a) Un diagnóstico local de los fenómenos delictivos, sus características, los factores que los propician, la forma que revisten y su

1 *Resolución 1995/9 del Consejo Económico y Social, anexo.

alcance;

b) La determinación de todos los agentes pertinentes que podrían participar en la recopilación del mencionado diagnóstico y en la prevención de la delincuencia, así como en la lucha contra el delito, por ejemplo: instituciones públicas (nacionales o locales), autoridades locales elegidas, sector privado (asociaciones y empresas), sector voluntario, representantes de la comunidad, y otros;

c) Cuando proceda, la institución de mecanismos de consulta que promuevan un mejor enlace, el intercambio de información, una labor conjunta y la elaboración de una estrategia coherente;

d) La elaboración de posibles soluciones a estos problemas en el contexto local.

2. *Plan de acción integrado para la prevención del delito*

3. Para que el plan de acción integrado para la prevención del delito sea amplio y eficaz, sus autores deberán:

a) Definir:

- i) La naturaleza y los tipos de problemas delictivos que se vayan a abordar, como el hurto, el robo, el robo con escalamiento, los ataques raciales, los delitos relacionados con las drogas, la delincuencia de menores y la posesión ilegal de armas de fuego, teniendo en cuenta todos los factores que puedan generar directa o indirectamente esos problemas o contribuir a ellos;
- ii) Los objetivos que se hayan fijado y los plazos en que deban alcanzarse;
- iii) La acción prevista y las responsabilidades respectivas de los que intervengan en la ejecución del plan (por ejemplo, si se han de movilizar recursos locales o nacionales);

b) Considerar la posibilidad de hacer intervenir a una gama de actores que representen en particular a:

- i) Los trabajadores sociales y de la educación, el sector de la vivienda y la salud, además de la policía, los tribunales, los fiscales y los servicios encargados de la libertad condicional, y otros;
- ii) La comunidad: autoridades elegidas, asociaciones, voluntarios, progenitores, organizaciones de víctimas, y otros;
- iii) El sector económico: empresas, bancos, comercios, transportes públicos, y otros;
- iv) Los medios de comunicación social;

c) Examinar el interés que revisten para el plan de acción de prevención del delito factores tales como:

- i) Las relaciones familiares, entre generaciones o entre grupos sociales, y otros;
 - ii) La educación, los valores religiosos, éticos y cívicos, la cultura, y otros;
 - iii) El empleo, la capacitación, las medidas para combatir el desempleo y la pobreza;
 - iv) La vivienda y el urbanismo;
 - v) La salud, las drogas y el abuso del alcohol;
 - vi) La ayuda gubernamental y comunitaria a los miembros más desfavorecidos de la sociedad;
 - vii) La lucha contra los factores que promueven la violencia y la intolerancia;
- d) Considerar la adopción de medidas a diversos niveles:
- i) La prevención primaria: Fomentando la adopción de medidas de prevención de las situaciones que facilitan la delincuencia,

como el fortalecimiento de la protección del objeto del delito y la reducción de las oportunidades delictivas;

- a. Fomentando el bienestar, la salud y el progreso y la lucha contra todas las formas de privación social;
- b. Promoviendo los valores comunitarios y el respeto de los derechos humanos fundamentales;
- c. Promoviendo la responsabilidad cívica y los procedimientos de mediación social;
- d. Facilitando la adaptación de los métodos de trabajo de la policía y de los tribunales;

ii) La prevención de la reincidencia:

- a. Facilitando la adaptación de los métodos de intervención policial (respuesta rápida, intervención en la comunidad local, etcétera);
- b. Facilitando la adaptación de los métodos de intervención judicial y la aplicación de otras medidas de corrección:
 - i. Diversificación de los métodos de tratamiento y de las medidas adoptadas según la naturaleza y la gravedad de los casos (programas de sustracción a la jurisdicción penal, mediación, un sistema especial para menores, y otros);
 - ii. Investigación sistemática de la reintegración de los delincuentes que hayan participado en la delincuencia urbana mediante la aplicación de medidas no privativas de la libertad;
 - iii. Apoyo social y educativo en el marco de la pena de prisión, durante su cumplimiento o como preparación para la puesta en libertad;
- c. Dando una función activa a la comunidad en la rehabilitación de los delincuentes;

- iii) Una vez cumplida la condena: ayuda y apoyo social y educativo, apoyo familiar, y otros;
- iv) Protección de las víctimas introduciendo mejoras prácticas en la forma en que se las trata, por medio de:
 - a. Una mayor comprensión de los derechos y el modo de ejercerlos eficazmente;
 - b. El refuerzo de los derechos (en particular el derecho a la indemnización);
 - c. La introducción de sistemas de prestación de asistencia a las víctimas.

a) *Ejecución del Plan de Acción*

1. Autoridades centrales

4. Las autoridades centrales, en la medida en que se lo permita su competencia, deberían:

- e)* Prestar activamente apoyo, asistencia y estímulo a los agentes locales;
- f)* Coordinar la política y las estrategias nacionales con las estrategias y necesidades locales;
- g)* Organizar mecanismos de consulta y cooperación entre las diversas administraciones que intervengan a nivel central.

2. Autoridades a todos los niveles

5. Las autoridades competentes a todos los niveles deberían:

- a. Velar permanentemente por que se respeten los principios

fundamentales de los derechos humanos al promover esas actividades;

b. Estimular y llevar a cabo programas de capacitación e información para apoyar a todos los profesionales que participen en la prevención de la delincuencia;

c. Comparar las experiencias y organizar intercambios de conocimientos técnicos;

d. Establecer un mecanismo para evaluar periódicamente la eficacia de la estrategia aplicada y prever la posibilidad de revisarla.

38. Declaración de las Naciones Unidas sobre el delito y la seguridad pública^{2*}

La Asamblea General,

Recordando la Declaración con motivo del cincuentenario de las Naciones Unidas³, la Declaración sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional⁴ y la Declaración Política y el Plan de Acción Mundial de Nápoles contra la Delincuencia Transnacional Organizada⁵,

Proclama solemnemente la siguiente Declaración de las Naciones Unidas sobre el delito y la seguridad pública:

Artículo 1

Los Estados Miembros tratarán de proteger la seguridad y el bienestar de sus ciudadanos y de todas las personas dentro de sus respectivas jurisdicciones adoptando medidas nacionales eficaces para luchar contra las graves manifestaciones de la delincuencia transnacional, entre ellos, la delincuencia organizada, el tráfico ilícito de drogas y armas, el contrabando de otros artículos ilícitos, la trata organizada de personas, los delitos de

2 * Resolución 51/60 de la Asamblea General, anexo.

3 Resolución 50/6, de la Asamblea General.

4 Resolución 49/60 de la Asamblea General, anexo.

5 Véase resolución 49/159 de la Asamblea General.

terrorismo y el blanqueo del producto de delitos graves, y se comprometerán a cooperar mutuamente a tal efecto.

Artículo 2

Los Estados Miembros promoverán la cooperación y la asistencia bilaterales, regionales, multilaterales y mundiales para hacer cumplir la ley, que incluirán arreglos de asistencia judicial recíproca según proceda, a fin de facilitar la detección, la detención y el enjuiciamiento de quienes cometan graves delitos transnacionales o sean por otro concepto responsables de ellos y de que las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y otras autoridades competentes puedan cooperar efectivamente a nivel internacional.

Artículo 3

Los Estados Miembros adoptarán medidas para impedir que las operaciones de las organizaciones delictivas reciban apoyo en sus territorios nacionales. Los Estados Miembros ofrecerán, en la medida más plena posible, la posibilidad de proceder efectivamente a la extradición o el enjuiciamiento de quienes estén involucrados en graves delitos transnacionales a fin de que no encuentren refugio seguro.

Artículo 4

La cooperación y la asistencia mutuas en asuntos relativos a graves manifestaciones de la delincuencia transnacional comprenderán asimismo, según proceda, el fortalecimiento de sistemas que permitan a los Estados Miembros compartir información y la prestación de asistencia técnica bilateral y multilateral a los Estados Miembros mediante capacitación, programas de intercambio y academias internacionales de capacitación en materia de aplicación de la ley e institutos de justicia penal en el plano internacional.

Artículo 5

Se insta a los Estados Miembros que aún no se hayan hecho partes en los principales tratados internacionales en vigor relacionados con diversos aspectos del problema del terrorismo internacional, a que lo hagan lo antes posible. Los Estados parte aplicarán efectivamente sus disposiciones a fin de luchar contra los delitos de terrorismo. Los Estados Miembros también

adoptarán las medidas necesarias para aplicar la resolución 49/60 de la Asamblea General, de 9 de diciembre de 1994, sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional y la Declaración sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional cuyo texto figura como anexo a esa resolución.

Artículo 6

Se insta a los Estados Miembros que aún no se hayan hecho partes en las convenciones internacionales de lucha contra la droga a que lo hagan lo antes posible. Los Estados partes aplicarán efectivamente las disposiciones de la Convención Única de 1954 sobre Estupefacientes⁶, modificada por el Protocolo de 1972⁷, el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971⁸ y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988⁹. Los Estados Miembros reafirman concretamente que, sobre la base de una responsabilidad compartida, adoptarán todas las medidas necesarias de carácter preventivo y de represión para eliminar la producción ilícita y distribución y consumo de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, así como su tráfico ilícito, incluidas medidas para facilitar la lucha contra los delincuentes que participen en este tipo de delincuencia transnacional organizada.

Artículo 7

Los Estados Miembros adoptarán medidas en el ámbito de su jurisdicción nacional a fin de ponerse en mejores condiciones para detectar e interceptar el paso a través de las fronteras de quienes estén involucrados en graves delitos transnacionales, así como de los instrumentos del delito, y adoptarán medidas especiales eficaces para proteger las fronteras de su territorio, tales como:

a) Imponer controles efectivos sobre las sustancias explosivas, así como contra el tráfico ilícito por delincuentes de determinados

6 Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 520, N° 7515.

7 *Ibid.*, vol. 976, N° 14152.

8 *Ibid.*, vol. 1019, N° 14956.

9 Véase *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas para la Aprobación de una Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, Viena, 25 de noviembre a 20 de diciembre de 1988*, vol. I (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.94.XI.5).

materiales y sus componentes diseñados expresamente para ser empleados en la fabricación de armas nucleares, biológicas o químicas, así como, a fin de disminuir los riesgos dimanados de dicho tráfico, hacerse partes en los tratados internacionales relativos a las armas de destrucción masiva y aplicarlos cabalmente;

b) Reforzar la vigilancia en la expedición de pasaportes y la protección contra su alteración o falsificación;

c) Aplicar con mayor rigor los reglamentos contra el tráfico transnacional ilícito de armas de fuego, con miras a reprimir su empleo en actividades delictivas y a reducir la probabilidad de que sirvan para alimentar conflictos cruentos;

d) Coordinar la adopción de medidas e intercambiar información para combatir el tráfico ilícito organizado de personas a través de las fronteras nacionales.

Artículo 8

Para combatir más a fondo el trasvase transnacional del producto del delito, los Estados Miembros convienen en adoptar las medidas que procedan para combatir la ocultación o el encubrimiento del verdadero origen de los fondos dimanados de graves delitos transnacionales y la conversión o transferencia intencional de esos fondos para dicho fin. Los Estados Miembros convienen en solicitar de las instituciones financieras y afines que lleven un registro contable adecuado de las transacciones y que denuncien, cuando proceda, las que sean sospechosas, así como en cerciorarse de que existan normas jurídicas y procedimientos eficaces que posibiliten la incautación y el decomiso del producto de graves delitos transnacionales. Los Estados Miembros reconocen la necesidad de limitar la aplicación de las normas usuales en materia de secreto bancario respecto de las operaciones delictivas y de obtener la cooperación de las instituciones financieras para la detección de ese tipo de operaciones y de toda otra operación que pueda ser utilizada para fines de blanqueo de dinero.

Artículo 9

Los Estados Miembros convienen en adoptar las medidas necesarias para fortalecer la competencia profesional en general de sus sistemas de justicia penal, de vigilancia del cumplimiento de la ley y de asistencia a las víctimas, mediante medidas como la capacitación, la asignación de recursos y los arreglos de asistencia técnica concertados con otros Estados, y convienen en promover la participación de todos los sectores sociales en la lucha contra todo tipo de delitos graves transnacionales, así como en su prevención.

Artículo 10

Los Estados Miembros convienen en prohibir y combatir la corrupción y el soborno, que socavan la base jurídica de la sociedad civil, y en hacer cumplir la legislación interna vigente contra esos actos. Los Estados Miembros convienen asimismo, para ese fin, en considerar la adopción de medidas concertadas de cooperación internacional destinadas a prevenir y reprimir la corrupción.

Artículo 11

Las medidas que se adopten en cumplimiento de la presente Declaración deberán respetar plenamente la soberanía nacional y la jurisdicción territorial de los Estados Miembros conforme al derecho internacional y a los tratados en vigor y no deberán ser contrarias a los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos por las Naciones Unidas.

39. Medidas para el control de las armas de fuego a los efectos de prevenir la delincuencia y salvaguardar la salud y la seguridad pública^{10*}

El Consejo Económico y Social,

10 * Resolución 1997/28 del Consejo Económico y Social.

Recordando la resolución 9 del Noveno Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, de 7 de mayo de 1995 celebrado en El Cairo del 29 de abril al 8 de mayo de 1995¹¹,

Recordando también la parte A de la sección IV de su resolución 1995/27, de 24 de julio de 1995, y su resolución 1996/28, de 24 de julio de 1996,

Consciente de la necesidad de aplicar eficazmente esas resoluciones,

Tomando nota del informe del Secretario General sobre medidas para el control de las armas de fuego¹²,

Tomando nota también de las conclusiones enunciadas en el proyecto de “estudio internacional de las Naciones Unidas sobre el control de las armas de fuego”, preparado por la División de Prevención del Delito y Justicia Penal de la Secretaría,

Tomando nota además de la labor de la Comisión Interamericana para el Control del Uso de Drogas de la Organización de los Estados Americanos sobre la cuestión del control del movimiento internacional ilícito de armas de fuego y explosivos, incluida la propuesta de un modelo de reglamento para controlar el movimiento internacional de armas de fuego,

1. *Insta* a los Estados Miembros que no hayan respondido aún al cuestionario relativo al proyecto de “estudio internacional de las Naciones Unidas sobre el control de las armas de fuego”¹³ a que lo hagan para el 30 de septiembre de 1997 a más tardar;

2. *Pide* al Secretario General que siga reuniendo datos y difundiendo información sobre el control de las armas de fuego, incluido el formato revisado del estudio a que se hizo referencia en el informe de la Reunión del Grupo de Expertos sobre recopilación y análisis de información para el control de las armas de fuego, celebrada en Viena del 10 al 14 de febrero de

11 Véase A/CONF.169/16/Rev.1, cap. I.

12 E/CN.15/1997/4 y Corr.1.

13 E/CN.15/1997/CRP.6.

1997¹⁴ y manteniendo actualizada en todo momento una lista de personas y organizaciones de contacto en cada uno de los Estados Miembros encargadas de suministrar esa información y de mejorar la base de datos existente sobre las medidas para el control de las armas de fuego;

3. *Toma nota con reconocimiento* de la propuesta del Secretario General de convocar una reunión especial de representantes de organizaciones internacionales competentes¹⁵ con miras a coordinar mejor la labor de obtener los datos necesarios para una comprensión más completa de las cuestiones que afectan al control de las armas de fuego;

4. *Pide* al Secretario General que, con sujeción a los recursos existentes, promueva proyectos de cooperación técnica en los que se reconozca la importancia del control de las armas de fuego como medio para amparar a la mujer contra la violencia, promover la justicia para las víctimas del delito, hacer frente al problema de los niños y jóvenes como víctimas o autores de delitos, y restablecer o fortalecer el imperio de la ley en proyectos de mantenimiento de la paz que se ejecuten en situaciones posteriores a conflictos;

5. *Alienta* a los Estados Miembros a que, si no lo han hecho aún, estudien la posibilidad de adoptar sistemas regulatorios del empleo de armas de fuego por civiles que tengan los siguientes elementos comunes:

- a) Un reglamento sobre seguridad y custodia de las armas de fuego;
- b) Penas o sanciones administrativas adecuadas para los delitos que se cometan haciendo uso indebido de armas de fuego o por su tenencia ilícita;
- c) La atenuación o exoneración de la responsabilidad penal y programas de amnistía o programas similares que, en opinión de los Estados Miembros, sean apropiados para alentar a los ciudadanos que entreguen las

14 E/CN.15/1997/CRP.4.

15 E/CN.15/1997/20, párr. 10.

armas de fuego ilícitas, inseguras o no queridas que estén en su poder;

d) Un sistema de licencias, incluida la concesión de licencias a los establecimientos comerciales de venta de armas de fuego, para que no se distribuyan armas de fuego a personas declaradas culpables de delitos graves y demás personas a las que la legislación de los respectivos Estados Miembros prohíba adquirir o poseer armas de fuego;

e) Un sistema de inscripción en un registro de armas de fuego con inclusión de un régimen para la distribución comercial de las armas de fuego y la exigencia de que esas armas sean numeradas o matriculadas de manera apropiada al momento de su fabricación e importación a fin de facilitar las investigaciones penales, desalentar el robo de armas de fuego y limitar su distribución a las personas que estén autorizadas para adquirirlas o poseerlas de conformidad con la legislación de los respectivos Estados Miembros;

6. *Pide* al Secretario General que incluya en el programa provisional de los cuatro seminarios regionales sobre el control de las armas de fuego, que se habrán de organizar en 1997 de conformidad con el Plan de trabajo¹⁶ aprobado por el Consejo en su resolución 1996/28, en el marco de los recursos existentes y con sujeción a la disponibilidad de financiación extrapresupuestaria, entre otras cosas, la posibilidad de elaborar una declaración de principios de las Naciones Unidas sobre la base de los sistemas regulatorios antes sugeridos, la obtención de información comparable sobre las medidas para el control de las armas de fuego, la prestación de asistencia técnica, la capacitación y el intercambio de información, y la necesidad de aplicar acuerdos o arreglos bilaterales, regionales o multilaterales de lucha contra el tráfico ilícito de armas de fuego, a fin de que todos los Estados Miembros dispongan de la capacidad requerida para el control de las armas de fuego, y pide asimismo que se permita a cada una de las organizaciones no gubernamentales interesadas hacer una declaración en los seminarios regionales sobre temas comprendidos en su labor pero que no se permita que asistan a las reuniones de los seminarios en que se hayan de examinar aspectos delicados en relación con el cumplimiento de la ley;

16 Véase *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1996, Suplemento N° 10 y correcciones* (E/1996/30 y Corr.1 a 3), párr. 73 g).

7. *Pide también* al Secretario General que recabe las opiniones de los Estados Miembros, de los institutos de la red del Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, de las entidades de las Naciones Unidas y de las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales correspondientes acerca de la elaboración de una declaración de principios basada en los sistemas regulatorios antes sugeridos y que presente a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, en su séptimo período de sesiones, un informe que contenga las opiniones recabadas;

8. *Pide además* al Secretario General que estudie el modo de elaborar un programa de formación complementaria para los encargados de administrar la justicia penal y de educación y conciencia de la población en relación con los vínculos existentes entre el uso de armas de fuego por civiles y el nivel inaceptable de violencia imperante en las ciudades, comunidades y familias y que difunda esa información para alentar a los Estados Miembros a elaborar programas similares;

9. *Alienta* a los Estados Miembros a que traten de seguir la pista de las armas de fuego ilícitas y respondan con precisión y rapidez a toda solicitud de datos al respecto que reciban de otros Estados Miembros;

10. *Invita* a la Organización Internacional de Policía Criminal a que examine los dispositivos de sus Estados miembros para seguir la pista de las armas de fuego y en materia de balística, a fin de informar a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal sobre la idoneidad de esos dispositivos y a que defina o compile una terminología y descripción comunes de las armas de fuego, preferentemente en forma de índice, a fin de facilitar el intercambio de la información dimanada de las investigaciones de los Estados Miembros sobre las armas de fuego;

11. *Invita* al grupo de expertos gubernamentales de las Naciones Unidas en armas pequeñas, creado en cumplimiento de lo dispuesto en la resolución 50/70 B de la Asamblea General, de 12 de diciembre de 1995, y a otras organizaciones intergubernamentales especializadas competentes, a que faciliten a la Comisión la información disponible sobre el resultado de su labor relacionada con la proliferación de armas pequeñas militares ilegales

en los Estados Miembros;

12. *Invita* al Consejo de Cooperación Aduanera, también conocido como Organización Mundial de Aduanas, a examinar las prácticas aduaneras internacionales en relación con el movimiento de armas de fuego para fines civiles y las tendencias mundiales del contrabando de armas de fuego, incluidos asuntos tales como la tramitación de permisos de importación y exportación, la concesión de licencias, la vigilancia, los protocolos ordinarios, incluidos un certificado común de importación y exportación, y un sistema de notificación previa, a fin de informar a la Comisión sobre la eficacia de las medidas de control relativas al movimiento internacional de armas de fuego;

13. *Invita* a otras organizaciones intergubernamentales competentes a que analicen nuevamente sus datos sobre cuestiones relacionadas con las armas de fuego, en el marco del “estudio internacional de las Naciones Unidas sobre el control de las armas de fuego”, a fin de presentar a la Comisión, por conducto del Secretario General, informes sobre posibles medidas para mejorar la reunión y el análisis de las estadísticas interdisciplinarias conexas;

14. *Reitera su petición* al Secretario General de que publique el “Estudio internacional de las Naciones Unidas sobre el control de las armas de fuego”, tal como está previsto en el plan de trabajo aprobado en su resolución 1996/28, y le dé la mayor difusión posible;

15. *Alienta* a los Estados Miembros a que difundan en su territorio el informe del Secretario General sobre medidas para el control de las armas de fuego² y el “Estudio internacional de las Naciones Unidas sobre el control de las armas de fuego” y consideren si esos informes les son útiles para decidir si adoptan o no nuevas iniciativas para el control de las armas de fuego;

16. *Pide* al Secretario General que prepare un informe sobre la aplicación de esta resolución y lo presente a la Comisión en su séptimo período de sesiones;

17. *Decide* que la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal examine el tema titulado “Medidas para el control de las armas de fuego” en su séptimo período de sesiones, basándose en el informe del Secretario General a que se hace referencia en el párrafo 16 *supra*.

40. Directrices para la prevención del delito^{17*}

I. INTRODUCCIÓN

1. Hay indicios claros de que las estrategias de prevención del delito bien planificadas no solo previenen el delito y la victimización, sino que también promueven la seguridad de la comunidad y contribuyen al desarrollo sostenible de los países. Las políticas responsables y eficaces de prevención del delito mejoran la calidad de la vida de todos los ciudadanos. Producen beneficios a largo plazo al reducir los costos relacionados con el sistema formal de justicia penal, así como otros costos sociales resultantes de la delincuencia. La prevención del delito ofrece oportunidades para aplicar un enfoque más económico a los problemas de la delincuencia. En las presentes directrices se esbozan los elementos necesarios para una prevención eficaz del delito.

II. MARCO DE REFERENCIA CONCEPTUAL

2. El gobierno, a todos los niveles, tiene la responsabilidad de crear, mantener y promover un contexto en que las instituciones pertinentes del gobierno y todos los sectores de la sociedad civil, incluido el sector empresarial, puedan cumplir mejor la función que les corresponde en la prevención del delito.
3. A los fines de las presentes directrices, la expresión “prevención del delito” engloba las estrategias y medidas encaminadas a reducir el riesgo de que se produzcan delitos y sus posibles efectos perjudiciales para las personas y la sociedad, incluido el temor a la delincuencia, y a intervenir para influir en sus múltiples causas. Las actividades para hacer cumplir las leyes, las sentencias y las medidas correctivas, aunque también desempeñan funciones de prevención, están fuera del ámbito de las directrices, pues ya están extensamente reguladas en otros instrumentos de las Naciones Unidas.
4. Las presentes directrices tratan de la delincuencia y de sus efectos sobre las víctimas y la sociedad y tienen en cuenta la creciente

17 * Resolución 2002/13 del Consejo Económico y Social, anexo.

internacionalización de las actividades delictivas.

5. La participación de la comunidad, la cooperación y las asociaciones representan elementos importantes del concepto de prevención del delito establecido en estas directrices. Si bien el término “comunidad” puede definirse de diferentes maneras, en el presente contexto se refiere esencialmente a la participación de la sociedad civil a nivel local.
6. La prevención del delito comprende una amplia diversidad de enfoques, entre los cuales figuran:
 - a) Promover el bienestar de las personas y fomentar un comportamiento favorable a la sociedad mediante la aplicación de medidas sociales, económicas, de salud y de educación, haciendo particular hincapié en los niños y los jóvenes, y centrando la atención en el riesgo y los factores de protección relacionados con la delincuencia y la victimización la prevención mediante el desarrollo social o la (prevención social del delito);
 - b) Modificar las condiciones existentes en los vecindarios que influyen en la delincuencia, la victimización y la inseguridad resultantes del delito mediante el fomento de iniciativas, la aportación de experiencia y la decisión de los miembros de la comunidad (prevención de la delincuencia basada en la localidad);
 - c) Prevenir los delitos reduciendo oportunidades de cometerlos, aumentando para los delincuentes el riesgo de ser detenidos y reduciendo al mínimo los beneficios potenciales, incluso mediante el diseño ambiental, y proporcionando asistencia e información a víctimas reales y potenciales (prevención de situaciones propicias al delito);
 - d) Prevenir la reincidencia proporcionando asistencia para la reintegración social de los delincuentes y otros mecanismos preventivos (programas de reintegración).

III. PRINCIPIOS BÁSICOS

Función rectora del gobierno

7. El gobierno, a todos los niveles, debe asumir una función rectora en la elaboración de estrategias eficaces y humanas de prevención del delito y la creación y el mantenimiento de marcos institucionales para su aplicación y examen.

El desarrollo socioeconómico y la inclusión

8. Se deben integrar consideraciones de prevención del delito en todos los programas y políticas sociales y económicos pertinentes, incluidos los que tratan del empleo, la educación, la salud, la vivienda y la planificación urbana, la pobreza, la marginación social y la exclusión. Se debe hacer particular hincapié en las comunidades, las familias, los niños y los jóvenes en situación de riesgo.

La cooperación y las asociaciones

9. La cooperación y las asociaciones deben formar parte de una prevención eficaz del delito, en razón de la naturaleza global de las causas del delito y de las calificaciones y responsabilidades necesarias para abordarlas. Entre las asociaciones figuran las que se establecen entre ministerios y entre autoridades, organizaciones comunitarias, organizaciones no gubernamentales, el sector empresarial y los ciudadanos a título individual.

Sostenibilidad y rendición de cuentas

10. La prevención del delito requiere recursos adecuados para asegurar su sostenimiento, inclusive fondos para estructuras y actividades. Debe haber una clara rendición de cuentas respecto de los fondos, la ejecución y la evaluación, así como del logro de los resultados previstos.

Base de conocimientos

11. Las estrategias, políticas, programas y medidas de prevención del delito deben tener una amplia base de conocimientos multidisciplinarios sobre los problemas de la delincuencia, sus múltiples causas y las prácticas que hayan resultado eficaces y prometedoras.

Los derechos humanos, el estado de derecho y la cultura de la legalidad

12. En todos los aspectos de la prevención del delito se deben respetar el estado de derecho y los derechos humanos reconocidos en los instrumentos internacionales en los que los Estados Miembros son parte. Se debe promover activamente una cultura del imperio de la ley.

Interdependencia

13. Cuando corresponda, las estrategias y los diagnósticos de prevención nacional del delito deben tener en cuenta la vinculación entre los problemas de la delincuencia nacional y la delincuencia organizada internacional.

Diferenciación

14. Las estrategias de prevención del delito deben tener debidamente en cuenta, según corresponda, las diferentes necesidades de los hombres y las mujeres, así como las necesidades especiales de los miembros vulnerables de la sociedad.

IV. ORGANIZACIÓN, MÉTODOS Y ENFOQUES

15. Teniendo en cuenta que todos los Estados tienen estructuras gubernamentales singulares, en la presente sección se definen instrumentos y metodologías que los gobiernos y todos los sectores de la sociedad civil deberían tener en cuenta al elaborar estrategias para prevenir la delincuencia y reducir la victimización. Esta sección se basa en las buenas prácticas internacionales.

Participación de la comunidad

16. En algunas de las cuestiones indicadas más abajo, la responsabilidad principal corresponde a los gobiernos. Ahora bien, la participación activa de las comunidades y otros sectores de la sociedad civil es una parte esencial de la prevención eficaz del delito. Las comunidades, en particular, deberían cumplir una función importante determinando las prioridades de la

prevención del delito, la aplicación y la evaluación, y ayudando a determinar una base sostenible de recursos.

A. Organización

Estructuras gubernamentales

17. Los gobiernos deben prever la prevención como aspecto permanente de sus estructuras y programas de lucha contra la delincuencia, asegurando el establecimiento de responsabilidades y objetivos claros dentro del gobierno en cuanto a la organización de la prevención del delito, concretamente:

- a) Estableciendo centros o puntos de coordinación con experiencia y recursos;
- b) Estableciendo un plan de prevención del delito con prioridades y objetivos claros;
- c) Estableciendo vínculos y coordinación entre organismos o departamentos pertinentes del gobierno;
- d) Fomentando las asociaciones con organizaciones no gubernamentales, las empresas, los sectores privado y profesional y la comunidad;
- e) Buscando la participación activa de la población en la prevención del delito e informándola sobre las necesidades y los medios de acción y sobre su función.

Capacitación y creación de capacidad

18. Los gobiernos deben apoyar el desarrollo de conocimientos y competencias de prevención del delito:

- a) Facilitando el desarrollo profesional de los funcionarios de categoría superior de los organismos pertinentes;

- b) Alentando a las universidades, academias y otras entidades educativas pertinentes a impartir cursos básicos y avanzados, incluso en colaboración con especialistas;
- c) Trabajando con los sectores profesional y docente para desarrollar calificaciones profesionales y de certificación;
- d) Promoviendo la capacidad de las comunidades para determinar sus necesidades y satisfacerlas.

Apoyo a las asociaciones

19. Cuando corresponda, los gobiernos y todos los sectores de la sociedad civil deben apoyar el principio de la asociación, concretamente:

a) Difundiendo los conocimientos sobre la importancia de este principio y los componentes de las asociaciones fructíferas, incluida la necesidad de que todos los asociados tengan funciones claras y transparentes;

b) Fomentando la formación de asociaciones a diferentes niveles y entre los diferentes sectores;

c) Facilitando el funcionamiento eficiente de las asociaciones.

Sostenibilidad

20. Los gobiernos y otros organismos de financiación deben esforzarse por lograr la sostenibilidad de programas e iniciativas de prevención del delito que hayan resultado eficaces, concretamente:

a) Examinando la asignación de recursos para establecer y mantener un equilibrio apropiado entre la prevención del delito y la justicia penal y otros sistemas, a fin de que sean más eficaces en la prevención del delito y de la victimización;

b) Estableciendo responsabilidades claras en cuanto a financiación,

programación y coordinación de iniciativas de prevención del delito;

c) Fomentando la participación de la comunidad para asegurar la sostenibilidad.

B. Método

Base de conocimientos

21. Los gobiernos y, en su caso, la sociedad civil debe facilitar la prevención del delito basándose en sus conocimientos, concretamente:

a) Proporcionando la información que necesitan las comunidades para abordar los problemas de la delincuencia;

b) Apoyando la adquisición de conocimientos útiles y de aplicación práctica, que sean científicamente fiables y válidos;

c) Apoyando la organización y la síntesis de los conocimientos y determinando y colmando las lagunas en la base de conocimientos;

d) Compartiendo esos conocimientos, según corresponda, con investigadores, entes normativos, educadores, especialistas de otros sectores pertinentes y la comunidad ampliada en general;

e) Aplicando esos conocimientos para repetir intervenciones satisfactorias, concebir nuevas iniciativas y prever nuevos problemas de delincuencia y posibilidades de prevención;

f) Estableciendo sistemas de datos para ayudar a administrar la prevención del delito de manera más económica, incluso realizando estudios periódicos sobre la victimización y la delincuencia;

g) Promoviendo la aplicación de esos datos a fin de reducir la victimización repetida, la persistencia de la delincuencia y las zonas con altos niveles de delincuencia.

Planificación de intervenciones

22. Los encargados de planificar las intervenciones deben promover un proceso que incluya:

a) El análisis sistemático de los problemas de la delincuencia, sus causas, los factores de riesgo y las consecuencias, en particular en el planolocal;

b) Un plan que aproveche los enfoques más apropiados y adapte las intervenciones a los problemas y al contexto específicos de la localidad;

c) La ejecución de un plan para realizar intervenciones apropiadas que sean eficientes, eficaces y sostenibles;

d) La movilización de las entidades que tengan capacidad para abordar las causas;

e) Vigilancia y evaluación.

Evaluación del apoyo

23. Los gobiernos, otras entidades de financiación y los encargados de formular y ejecutar programas deben:

a) Realizar evaluaciones rigurosas a corto y a largo plazo de las actividades que funcionan, del lugar en que se realizan y de las causas de su éxito;

b) Realizar análisis de costos y beneficios;

c) Evaluar hasta qué punto las actividades logran reducir los niveles de delincuencia y victimización, la gravedad de los delitos y el temor a la delincuencia;

d) Evaluar sistemáticamente los resultados y las consecuencias

imprevistas, tanto positivas como negativas, de las actividades realizadas, como una reducción de las tasas de delincuencia o la estigmatización de personas y comunidades.

C. Enfoques

24. En la presente sección se dan más detalles sobre los enfoques de prevención del delito basados en las situaciones y en el desarrollo social. Se esbozan también enfoques que deben tratar de aplicar los gobiernos y la sociedad civil para prevenir la delincuencia organizada.

Desarrollo social

25. Los gobiernos deben abordar la cuestión de los factores de riesgo de la delincuencia y la victimización:

- a) Promoviendo factores de protección mediante programas amplios de desarrollo social y económico que no produzcan estigmatización, incluidos los programas de salud, educación, vivienda y empleo;
- b) Promoviendo actividades que eliminen la marginación y la exclusión;
- c) Promoviendo la solución positiva de conflictos;
- d) Utilizando estrategias de educación y sensibilización de la población para promover una cultura del imperio de la ley y la tolerancia respetando al mismo tiempo las identidades culturales. Prevención de situaciones

26. Los gobiernos y la sociedad civil, incluido, cuando corresponda, el sector empresarial, deben apoyar el desarrollo de programas de prevención del delito basados en las situaciones, concretamente:

- a) Mejorando el diseño ambiental;
- b) Utilizando métodos apropiados de vigilancia en que se respete

el derecho a la intimidad;

c) Alentando un diseño de los bienes de consumo que los haga más resistentes a la comisión de delitos;

d) Haciendo hincapié en el “endurecimiento” sin afectar a la calidad de las zonas edificadas ni limitar el libre acceso a los espacios públicos;

e) Aplicando estrategias para prevenir la repetición de casos de victimización.

Prevención de la delincuencia organizada

27. Los gobiernos y la sociedad civil deben tratar de analizar y resolver los vínculos entre la delincuencia organizada transnacional y los problemas de delincuencia de ámbito nacional y local, concretamente:

a) Reduciendo las posibilidades actuales y futuras de los grupos de delincuentes organizados de introducir en mercados legales el producto de delitos, recurriendo para ello a medidas adecuadas de tipo legislativo, administrativo y de otra índole;

b) Aplicando medidas para impedir que grupos delictivos organizados abusen de las licitaciones públicas y de las subvenciones y licencias para realizar actividades comerciales concedidas por autoridades públicas;

c) Elaborando estrategias de prevención del delito, cuando corresponda, para proteger a grupos socialmente marginados, especialmente las mujeres y los niños, que sean vulnerables a las actividades de los grupos delictivos organizados que se dedican a la trata de personas y el tráfico de migrantes.

V. COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Reglas y normas

28. Al promover las actividades internacionales de prevención del delito, se invita a los Estados Miembros a que tengan en cuenta los principales instrumentos internacionales relacionados con los derechos humanos y la

prevención del delito, en los que sean parte, como la Convención sobre los Derechos del Niño (resolución 44/25 de la Asamblea General, anexo), la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (resolución 48/104 de la Asamblea General), las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad) (resolución 45/112 de la Asamblea General, anexo), la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder (resolución 40/34 de la Asamblea General, anexo), las directrices para la cooperación y la asistencia técnica en la esfera de la prevención del delito urbano (resolución 1995/9, anexo), así como la Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: frente a los retos del siglo XXI (resolución 55/59 de la Asamblea General, anexo) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos (resolución 55/25 de la Asamblea General, anexos I a III, y resolución 55/255 de la Asamblea General, anexo).

Asistencia técnica

29. Los Estados Miembros y las organizaciones internacionales de financiación pertinentes deben proporcionar financiación y asistencia técnica, incluso para creación de capacidad y capacitación, a los países en desarrollo ya los países con economías en transición, a las comunidades y a otras organizaciones pertinentes para la ejecución de estrategias efectivas de prevención del delito y seguridad de las comunidades en los planos regional, nacional y local. En ese contexto, se debe prestar especial atención a las investigaciones y las medidas de prevención del delito mediante el desarrollo social.

Creación de redes

30. Los Estados Miembros deben fortalecer o establecer redes internacionales, regionales y nacionales de prevención del delito con miras a intercambiar prácticas prometedoras y de eficacia comprobada, determinar elementos que se puedan transferir y poner esos conocimientos a disposición de las comunidades en todo el mundo.

Vínculos entre la delincuencia transnacional y la delincuencia local

31. Los Estados Miembros deben colaborar para analizar y eliminar los vínculos entre la delincuencia organizada transnacional y los problemas de delincuencia de ámbito nacional y local.

La prevención del delito como prioridad

32. El Centro para la Prevención Internacional del Delito de la Oficina de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito de la Secretaría, la red de institutos del Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal y otras entidades pertinentes de las Naciones Unidas deben incluir entre sus prioridades la prevención del delito con arreglo a lo dispuesto en estas directrices, establecer un mecanismo de coordinación y redactar una lista de expertos que puedan realizar evaluaciones de las necesidades y prestar asesoramiento técnico.

Difusión

33. Los órganos pertinentes de las Naciones Unidas y otras organizaciones deben cooperar para producir información sobre prevención del delito en el mayor número de idiomas posible, utilizando medios impresos y electrónicos.

JURISPRUDENCIA

Tesis

Registro digital: 2006477

Instancia: Primera Sala

Décima Época

Materia(s): Constitucional, Penal

Tesis: 1a. CCI/2014 (10a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 6, Mayo de 2014, Tomo I, página 545

Tipo: Aislada

FLAGRANCIA. LAS CONSECUENCIAS Y EFECTOS DE LA VIOLACIÓN AL DERECHO HUMANO A LA LIBERTAD PERSONAL SON LA INVALIDEZ DE LA DETENCIÓN DE LA PERSONA Y DE LOS DATOS DE PRUEBA OBTENIDOS DIRECTA E INMEDIATAMENTE EN AQUÉLLA.

La limitación al derecho humano de libertad personal es de carácter excepcionalísimo y su escrutinio del más estricto rigor; por ello, cuando se aduzca flagrancia, debe acreditarse que hubo elementos objetivos y razonables para justificar válidamente la afectación a la libertad y seguridad personal. Ello es así, en principio, porque toda persona tiene no sólo la legítima expectativa sino el derecho a no ser molestada por la autoridad, salvo por causas justificadas. Por su parte, la autoridad tiene la posibilidad de hacer indagaciones bajo el marco jurídico y conforme a las atribuciones que legalmente justifiquen su proceder. Sin embargo, no puede justificarse constitucionalmente que bajo pretexto de cumplirse con cuestiones de aducida legalidad, se actúe de manera arbitraria, lo cual debe ponderarse bajo un

estándar de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida empleada. De ahí que si la detención de una persona, por aducida flagrancia, no se da bajo el respeto irrestricto del sistema constitucional y convencional, es decir, a partir del estricto cumplimiento de los requisitos y garantías establecidos de forma mínima a favor de la persona que sufrió la detención, ésta será considerada como arbitraria, al estar prohibida tanto a nivel nacional como internacional. Las consecuencias y efectos de la vulneración a lo anterior son la invalidez legal de la propia detención, así como de los datos de prueba obtenidos de forma directa e inmediata con motivo de la misma; esto conforme además a los principios de debido proceso y obtención de prueba lícita.

Amparo en revisión 703/2012. 6 de noviembre de 2013. Cinco votos por la concesión del amparo de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Mayoría de tres votos por el amparo liso y llano de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Encargado del engrose: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: José Alberto Mosqueda Velázquez.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de mayo de 2014 a las 10:06 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Tesis

Registro digital: 2006475

Instancia: Primera Sala

Décima Época

Materia(s): Constitucional, Penal

Tesis: 1a. CCIII/2014 (10a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 6, Mayo de 2014, Tomo I, página 544

Tipo: Aislada

DETENCIÓN Y SITUACIÓN JURÍDICA DEL IMPUTADO EN EL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL ACUSATORIO. LAS AUTORIDADES COMPETENTES DEBEN VERIFICAR SU COHERENCIA CON EL ORDEN CONSTITUCIONAL Y ARMONIZAR LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS CON LOS PRINCIPIOS DE DICHO SISTEMA.

Conforme a la reforma constitucional en materia penal de 18 de junio de 2008, la implementación del nuevo sistema de justicia penal implica la observancia de los principios y lineamientos constitucionales desde la primera etapa de investigación; ello, en convergencia con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 10 de junio de 2011; lo anterior conlleva incluso un sentido progresivo en el reconocimiento y protección de los derechos humanos desde dicha primera fase del procedimiento penal. Ahora bien, la consignación de una persona detenida puede sostenerse con la sola formulación de la imputación bajo la teoría del caso, así como con la mera exposición de los datos de prueba contenidos en la carpeta de investigación (a la que podría no tener acceso el órgano jurisdiccional hasta ese momento procesal). Por ello, se impone a las autoridades competentes un mayor y estricto escrutinio en la revisión de la detención y definición de la situación jurídica de la persona imputada, lo que implica verificar la coherencia del orden constitucional y armonizar la protección de los derechos humanos en convergencia con los principios del nuevo procedimiento penal, especialmente, en dicha primera

fase. En tales condiciones, la autoridad judicial puede incluso allegarse de todos los datos para salvaguardar la defensa adecuada de quien está sujeto a su tutela, y con mayor razón cuando hay manifestación de la persona detenida sobre la violación a sus derechos humanos.

Amparo en revisión 703/2012. 6 de noviembre de 2013. Cinco votos por la concesión del amparo de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Mayoría de tres votos por el amparo liso y llano de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Encargado del engrose: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: José Alberto Mosqueda Velázquez.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de mayo de 2014 a las 10:06 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Tesis

Registro digital: 2011527

Instancia: Primera Sala

Décima Época

Materia(s): Constitucional, Penal

Tesis: 1a. CXXXVII/2016 (10a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 29, Abril de 2016, Tomo II, página 1113

Tipo: Aislada

DETENCIÓN EN FLAGRANCIA. LOS ELEMENTOS POLICIALES QUE PARTICIPEN EN ÉSTA CARECEN DE FACULTADES PARA REALIZAR ACTUACIONES SOBRE LA INVESTIGACIÓN DEL DELITO, SIN AUTORIZACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO.

La detención en flagrancia, como excepción a la afectación del derecho humano a la libertad personal, constituye un ejemplo del parámetro restringido de la intervención de la policía, el cual aporta un fuerte contenido de seguridad jurídica para los gobernados, ya que los cuerpos de las instituciones policiales que participen en dicha detención no tienen autorización, en términos constitucionales, para actuar arbitrariamente; es decir, una vez lograda la detención del indiciado, la policía tiene la obligación de presentarlo inmediatamente ante el Ministerio Público, sin que esté facultada para realizar acciones relacionadas con la investigación del delito, sin autorización de aquél. El anterior imperativo persigue un objetivo constitucional: hacer que la detención en flagrancia opere materialmente como una verdadera excepción a la afectación del derecho humano a la libertad personal. Además, dicho mandato busca que al indiciado se le presente sin demora

injustificada ante la autoridad a quien le compete verificar si es correcta la causa que dio lugar a su detención y determinar la situación que guarda frente al sistema

jurídico positivo y vigente.

Amparo en revisión 549/2014. 8 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Julio Veredín Sena Velázquez.

Esta tesis se publicó el viernes 29 de abril de 2016 a las 10:29 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Tesis

Registro digital: 2010963

Instancia: Primera Sala

Décima Época

Materia(s): Constitucional, Penal

Tesis: 1a. XXV/2016 (10a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 27, Febrero de 2016, Tomo I, página 671

Tipo: Aislada

DETENCIÓN EN FLAGRANCIA. APRECIACIÓN DE SU VALIDEZ CONSTITUCIONAL CUANDO LA AUTORIDAD TIENE CONOCIMIENTO, POR MEDIO DE UNA DENUNCIA INFORMAL, QUE SE ESTÁ COMETIENDO O SE ACABA DE COMETER UN DELITO.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado el procedimiento que debe seguirse para efectuar una detención cuando la autoridad tiene conocimiento por medio de una denuncia informal sobre un delito cometido en flagrancia; y para que aquella pueda ser válida (por guardar correspondencia formal y material con la normativa que rige el actuar de la policía) tiene que ceñirse al concepto constitucional estricto de flagrancia, es decir, debe actualizarse alguno de los supuestos siguientes: 1. La autoridad puede aprehender al aparente autor del delito si observa directamente que la acción se comete en ese preciso instante, esto es, en el iter criminis; o, 2. La autoridad puede iniciar la persecución del aparente autor del delito a fin de aprehenderlo si, mediante elementos objetivos, le es posible identificarlo y corroborar que, apenas en el momento inmediato anterior, se encontraba cometiendo el delito. Ahora bien, tratándose de la detención en flagrancia en el supuesto de denuncia informal (aquella que no se rinde ante el Ministerio Público en las condiciones de regularidad formal que deben operar ordinariamente),

al evaluar la validez constitucional, el juez debe ponderar si la autoridad aprehensora contaba con datos suficientes que le permitieran identificar con certeza a la persona acusada y evaluar el margen de error que pudo haberse producido tomando como base la exactitud y la precisión de los datos aportados en la denuncia.

Amparo directo en revisión 3463/2012. 22 de enero de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Julio Veredín Sena Velázquez.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Tesis

Registro digital: 2010961

Instancia: Primera Sala

Décima Época

Materia(s): Constitucional, Penal

Tesis: 1a. XXVI/2016 (10a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 27, Febrero de 2016, Tomo I, página 669

Tipo: Aislada

CONTROL PROVISIONAL PREVENTIVO. PARÁMETROS A SEGUIR POR LOS ELEMENTOS DE LA POLICÍA PARA QUE AQUÉL TENGA VALIDEZ CON POSTERIORIDAD A LA DETENCIÓN EN FLAGRANCIA.

La finalidad de los controles preventivos provisionales es evitar la comisión de algún delito, salvaguardar la integridad y la vida de los agentes policiacos, o corroborar la identidad de alguna persona, con base en información de delitos previamente denunciados ante la policía o alguna autoridad. En este sentido, la realización de esos controles excluye la posibilidad de que la autoridad pueda detener a una persona sin causa mínima que lo justifique, de lo contrario, bajo una circunstancia abstracta -como la apariencia física de las personas, su forma de vestir, hablar o comportarse-, podrían justificar su detención y revisión física cuando es evidente que no existen circunstancias que permitan explicar la sospecha de que se está cometiendo un delito. Por tanto, para que se justifique la constitucionalidad de un control preventivo provisional es necesario que se actualice la sospecha razonada objetiva de que se está cometiendo un delito y no sólo una sospecha simple que derive de un criterio subjetivo del agente de la autoridad. Así, las circunstancias para acreditar empíricamente la sospecha razonable objetiva son relativas a los objetos materiales del ilícito, los sujetos, lugares y horarios descritos por las víctimas y los testigos de algún delito con las denuncias que haya recibido la policía. En este contexto, las condiciones en las cuales la policía estará en posibilidad de llevar a cabo un control

de detención, se actualizan cuando la persona tenga un comportamiento inusual, así como conductas evasivas y/o desafiantes frente a los agentes de la policía. Sin embargo, en la actualización del supuesto de sospecha razonada, no existe la condición fáctica descrita, la comisión del delito evidente y apreciable de forma directa, pero sí las condiciones circunstanciales que justifican la realización de un control preventivo provisional por parte de los agentes de la autoridad, ya sea porque haya una denuncia informal o anónima, o porque el sujeto exteriorice acciones que objetivamente den lugar a considerar que se pretende ocultar la realización de un delito. Aunado a lo anterior, las condiciones fácticas son las que van a determinar el grado de intensidad del control preventivo por parte de la autoridad. En este sentido, existen dos tipos de controles que pueden realizarse: 1. Preventivo en grado menor, en el cual, los agentes de la policía pueden limitar provisionalmente el tránsito de personas y/o vehículos con la finalidad de solicitar información a la persona controlada, por ejemplo, su identidad, ruta, motivos de su presencia, etcétera. En este control preventivo de grado menor, también los agentes de la policía pueden efectuar una revisión ocular superficial exterior de la persona o del interior de algún vehículo. 2. Preventivo en grado superior, el cual está motivado objetivamente por conductas proporcionales y razonablemente sospechosas, lo que implica que los agentes policiales estén en posibilidad de realizar sobre la persona y/o vehículos un registro más profundo, con la finalidad de prevenir algún delito, así como para salvaguardar la integridad y la vida de los propios agentes. En este supuesto, éstos podrían, además, registrar las ropas de las personas, sus pertenencias así como el interior de los vehículos. Este supuesto se actualiza si las circunstancias objetivas y particulares del delito y el sujeto corresponden ampliamente con las descritas en una denuncia previa, o bien si los sujetos controlados muestran un alto nivel de desafío o de evasión frente a los agentes de la autoridad. En consecuencia, si después de realizar el control provisional legítimo los agentes de la policía advierten la comisión flagrante de algún delito, la detención del sujeto controlado será lícita, y también lo serán las pruebas descubiertas en la revisión que, a su vez, tendrán pleno valor jurídico para ser ofrecidas en juicio.

Amparo directo en revisión 3463/2012. 22 de enero de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Julio Veredín Sena Velázquez. Esta tesis se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Tesis

Registro digital: 2010490

Instancia: Primera Sala Décima Época

Materia(s): Constitucional, Penal

Tesis: 1a. CCCLIV/2015 (10a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 24, Noviembre de 2015, Tomo I, página 970

DERECHO A SER INFORMADO DE LOS MOTIVOS DE LA DETENCIÓN Y LOS DERECHOS QUE LE ASISTEN A LA PERSONA DETENIDA. DEBE HACERSE SIN DEMORA Y DESDE EL MOMENTO MISMO DE LA DETENCIÓN.

De conformidad con el artículo 1o. constitucional y con base en el principio pro persona, el artículo 20 constitucional -tanto antes como después de la reforma e independientemente de que esta última haya entrado en vigor- en relación con el derecho a ser informado de los motivos de la detención y de los derechos que le asisten a la persona detenida, debe interpretarse armónicamente con los artículos 9.2 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, 7.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como con la jurisprudencia interamericana. En este sentido, las autoridades que lleven a cabo una detención -tanto por orden judicial, por urgencia o por flagrancia- tienen la obligación de informar inmediatamente a la persona detenida de los hechos que se le atribuyen y de los derechos que le asisten. Dicha información, además, debe darse ante el ministerio público y el juez. El razonamiento detrás de dicho derecho es el de evitar detenciones ilegales o arbitrarias y, además, garantizar el derecho de defensa de la persona detenida. En conclusión, toda persona detenida tiene derecho a que, sin demora y desde el momento de su detención, se le informe sobre el motivo de la misma y sobre los derechos que le asisten. Cabe aclarar que si la detención de un individuo se da en flagrancia por un particular, la obligación de informar sobre dicho derecho surge en el momento preciso en que la persona detenida es puesta a disposición de una autoridad.

Amparo directo en revisión 3998/2012. 12 de noviembre de 2014. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto particular, y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Tesis

Registro digital: 2010351

Instancia: Primera Sala Décima Época

Materia(s): Penal

Tesis: 1a. CCCXXIV/2015 (10a.) Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 24, Noviembre de 2015, Tomo I, página 972

Tipo: Aislada

DETENCIÓN DEL INculpADO. PARA DETERMINAR LA FORMA EN QUE SE REALIZÓ, EL JUZGADOR DEBE ATENDER A LAS REGLAS DE LA SANA CRÍTICA Y A LOS DATOS DE CONVICCIÓN QUE OBRAN EN EL EXPEDIENTE.

Para que el juzgador pueda determinar la forma en que fue detenido el inculpado, es necesario que atienda a las reglas de la sana crítica y a los datos de convicción que obran en el expediente que permitan, en un ejercicio de ponderación entre todo el acervo probatorio, llegar a una conclusión fundada. De ahí que esté obligado a realizar un ejercicio de ponderación sobre los elementos probatorios que sean opuestos.

Amparo en revisión 338/2012. 28 de enero de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.

Esta tesis se publicó el viernes 06 de noviembre de 2015 a las 10:30 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Tesis

Registro digital: 2009821

Instancia: Primera Sala Décima Época Materia(s): Constitucional, Penal

Tesis: 1a. CCLII/2015 (10a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 21, Agosto de 2015, Tomo I, página 466

Tipo: Aislada

DETENCIÓN POR CASO URGENTE. REQUISITOS PARA SU VALIDEZ.

El artículo 16, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre que no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder. Ahora bien, de las características ontológicas de la detención por caso urgente, destaca que: a) es una restricción al derecho a la libertad personal; b) es extraordinaria, pues deriva de condiciones no ordinarias, como el riesgo fundado de que la persona acusada de cometer un delito grave se sustraiga a la acción de la justicia y que por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público no pueda ocurrir ante la autoridad judicial a solicitar una orden de aprehensión; y, c) es excepcional, pues se aparta de la regla general sobre el control judicial previo dentro del régimen de detenciones. En ese sentido, para que sea válida o legal la detención por caso urgente debe estar precedida de una orden del Ministerio Público, una vez que se han acreditado los tres requisitos que la autorizan: i) que se trate de un delito grave; ii) que exista riesgo fundado de que el inculpado se fugue; y, iii) que por razones extraordinarias no sea posible el control judicial previo. Así, estos requisitos constitucionales a los que está sujeta la detención por caso urgente configuran un control normativo intenso dispuesto por el legislador, que eleva el estándar justificativo para que el Ministerio Público decida ordenar la detención de una persona sin control previo por parte de un juez. Por ello, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera razonable que el Constituyente determinara que el

Ministerio Público deba demostrar que los tres requisitos establecidos en el artículo 16 constitucional se actualizan concurrentemente. Además, deben existir motivos objetivos y razonables que el Ministerio Público tiene la carga de aportar para que la existencia de dichos elementos pueda corroborarse posteriormente por un juez, cuando éste realice el control posterior de la detención, como lo dispone el artículo constitucional referido.

Amparo directo en revisión 3506/2014. 3 de junio de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Los Ministros Zaldívar, Pardo, Sánchez Cordero y Gutiérrez, reservaron su derecho para formular voto concurrente. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.

Nota: Este criterio ha integrado la jurisprudencia 1a./J. 51/2016 (10a.), publicada el viernes 7 de octubre de 2016, a las 10:17 horas en el Semanario Judicial de la Federación y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, página 320, de título y subtítulo: “DETENCIÓN POR CASO URGENTE. REQUISITOS PARA SU VALIDEZ.”

Esta tesis se publicó el viernes 28 de agosto de 2015 a las 10:30 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Tesis

Registro digital: 2008639

Instancia: Primera Sala

Décima Época Materia(s): Constitucional, Penal

Tesis: 1a. XCIV/2015 (10a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 16, Marzo de 2015, Tomo II, página 1097

Tipo: Aislada

DETENCIÓN Y RESTRICCIÓN PROVISIONAL DE LA LIBERTAD PERSONAL. SU INTERRELACIÓN Y DIFERENCIAS CONCEPTUALES.

En materia de seguridad pública existen diferentes niveles de contacto entre la autoridad y las terceras personas para efectos de prevenir, investigar y perseguir las posibles conductas delictivas, en términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El primer nivel de contacto es la restricción temporal del ejercicio de un derecho como puede ser la libertad personal, que surge como una afectación momentánea de esa libertad que debe estar justificada constitucionalmente bajo la existencia de una suposición razonable de que se está cometiendo una conducta delictiva. El segundo nivel se origina con la privación de dicho derecho a partir de una detención, el cual se justifica con base en ciertos requisitos constitucionalmente exigidos, entre ellos, la flagrancia. Bajo esa tónica, resulta importante resaltar que no deben confundirse los citados niveles de actuación, pues habrá situaciones en las que restricciones temporales a la libertad personal se conviertan en detenciones, al verificarse en el instante de la restricción la actualización de una conducta delictiva, mientras que en otros casos se agotará la actuación policial en dicha restricción sin que exista propiamente una detención; en ese caso, la suposición razonable deberá acreditarse en su momento por la autoridad para que el juzgador pueda tomar como válidas las consecuencias o pruebas conseguidas a partir de aquél. Dicho lo anterior, podría darse el supuesto de que un control preventivo provisional tenga una relación directa con una detención en flagrancia, por lo cual esta última no se justificaría si los elementos con los cuales pretende acreditarse derivan o provienen únicamente de una

restricción temporal de la libertad personal carente de razonabilidad constitucional; es decir, no es posible justificar en todos los casos la flagrancia a partir de elementos conocidos por una restricción temporal de la libertad de una persona que no se realice de conformidad con los límites establecidos constitucionalmente. En cambio, si la detención en flagrancia es autónoma respecto a la restricción temporal de la libertad, es posible validar la detención sin tener que analizar si el control preventivo provisional se efectuó conforme a los citados lineamientos constitucionales, ya que en ese supuesto nunca hubo restricción temporal, sino directamente detención. Amparo directo en revisión 1596/2014. 3 de septiembre de 2014. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto particular, y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Miguel Antonio Núñez Valadez.

Esta tesis se publicó el viernes 13 de marzo de 2015 a las 09:00 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

AVANCES DE INVESTIGACIÓN

MAESTRÍA EN SEGURIDAD PÚBLICA

PROTOCOLO DE INVESTIGACIÓN

EL DERECHO PENAL DEL ENEMIGO EN EL SISTEMA ACUSATORIO

Maestra:

DRA. SONIA ESCALANTE LÓPEZ

Alumno:

LIC. DANIEL ANTONIO RAMÍREZ GUZMÁN

Diciembre de 2022

Culiacán, Sinaloa.

ÍNDICE

1. **Planteamiento del problema.**
 - 1.1 Antecedentes.
 - 1.2 Enunciado del problema.
 - 1.3 Preguntas de investigación.
2. **Justificación.**
3. **Hipótesis de investigación.**
4. **Marco teórico conceptual.**
 - 4.1 Marco conceptual.
 - 4.2 Marco teórico.
 - 4.3 Estado del arte.
 - 4.3.1 Antecedentes de la investigación y estudios recientes en torno a ella.
5. **Marco metodológico.**
6. **Cronograma.**
7. **Capitulado de tesis.**
8. **Bibliografía.**

1. Planteamiento del problema.

1.1 Antecedentes.

Existen siempre dos corrientes para todo tipo de ideas, en este caso, hablando sobre el ser humano y si es un ser social o no, se tiene lo dicho por Aristóteles, que el ser humano es un ser social por naturaleza; posteriormente, tenemos las opiniones dadas a partir del siglo XVIII, donde abordaban la capacidad de asociación, no de manera inherente al ser humano, sino como consecuencia de la construcción social (Arrieta, 2016). Este debate podría seguir hasta el final de los tiempos, pero de lo que no hay duda es que realmente vivimos en una sociedad, desde lo más pequeño que podemos estar organizados, como lo es en el núcleo familiar, hasta de manera global como nos demuestra la Organización de las Naciones Unidas.

En consecuencia, a la unión en sociedad y para que la misma pueda vivir en armonía, se necesitó establecer un orden, en el cual se estableciera una jerarquía de mando y reglas o normas a respetarse por todos aquellos, teniendo en cuenta que al igual que hay seres sociales, también hay seres antisociales que pondrían en peligro esa forma de vida en conjunto. Para que esta forma de organización funcionase, los individuos tuvieron que renunciar a ciertas libertades y someterse a un gobierno que garantice la paz, tal y como describe Thomas Hobbes, en su famosa obra “El Leviatán” (Hobbes, 1651), así como nos lo menciona la teoría del contrato social.

De igual manera y en relación al párrafo que antecede, como bien nos da a entender la obra de “El Contrato Social” (Rousseau, 1762), el individuo somete parte de su independencia como ciudadano y la somete a una voluntad general que garantice la seguridad de la sociedad, y al mismo tiempo legitima las acciones y autoridad del estado.

Ya con un estado soberano y legitimado, basando su autoridad y accionar no solo por el poder conferido por la sociedad, sino también por el de las leyes, que amplió su organización y sus facultades, se pensaría que los individuos respetarían las leyes emanadas de su autoridad, pero no es así, puesto que hay individuos que buscan como ignorarlas, torcerlas o simplemente quebrantarlas, buscando salirse con la suya y obtener una ventaja personal, y en ciertas ocasiones, colectiva.

Con el paso de los años, la sociedad cambia, así como sus intereses y lo que ella considera prioridad para salvaguardarse, por lo tanto, el derecho mismo cambia, y así como cambia todo aquello que nos da garantías y libertades, también lo hace

el mandato que nos impone obligaciones, la mayor de ellas, obedecer la ley, lo que equivale a no ir en contra de la sociedad.

Para todos aquellos que no respetan a la sociedad y a su forma de organización, violentando la paz y el orden, se creó lo que hoy es el derecho penal, el cual otorga al ciudadano su derecho a ser atendido en su agravio y, si no a la reparación del daño, sí a la obtención de la justicia; de igual manera, le otorga al estado la facultad punitiva sobre el individuo, es decir, la capacidad de castigar a todo transgresor de la ley.

En México, en tiempos postcoloniales y modernos hasta la reforma de 2008, y por influencia de España, hasta en tiempos modernos, se tuvo un sistema inquisitivo, el cual tenía las siguientes características (Espíritu, 2016):

1. Procesos y juicios lentos.
2. La prisión preventiva es la regla, no la excepción.
3. Monopolio por parte del ministerio público respecto a la persecución de los delitos.
4. Toda actuación se realiza de manera escrita.
5. El ministerio público califica la detención y el juez la ratifica; a su vez, la confesión realizada ante el ministerio público cuenta con valor probatorio.
6. Delegación de cargas procesales por parte del Juez a sus subordinados.
7. Diferenciación entre delitos graves y no graves.

Posteriormente, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, con fecha 18 de junio de 2008, el decreto por el cual se reformaron diversos artículos constitucionales en materia de seguridad pública y justicia penal. En esta reforma, de corte garantista y con principios procesales a respetar, se dispuso en el artículo segundo transitorio que el nuevo sistema procesal penal acusatorio, debería de entrar en vigor en todo el territorio nacional dentro de un plazo de ocho años a partir de la entrada en vigor del mencionado decreto.

Si bien, se pasó de un modelo autoritario e inquisitivo, que daba una mayor prioridad a la persecución del delito y a castigarlo a como diera lugar; a uno garantista con respeto hacia los derechos humanos y al debido proceso, puede apreciarse que no fue

para mejor en el sentido que la criminalidad ha ido aumentando con el pasar de los años. Y con criminalidad no me refiero solo a cualquier tipo de delito, a los simples que puede cometer el ciudadano común, sino a los delitos que van más allá y que convierte al que lo realiza en enemigo del estado.

Pero distinguir, entre quien comete un delito común a uno que pone en peligro el orden creado por el estado, la sociedad y sus leyes, no fue tarea fácil, y mucho menos con la corriente garantista en su momento, así como la corriente humanista que impera en la actualidad, aquella que sobrepone el derecho innato del ser sobre todas las cosas, aun y cuando haya quebrantado las normas jurídicas y haya puesto en riesgo los bienes jurídicos tutelados de quienes lo rodean. Esta diferenciación puede entenderse como derecho penal del ciudadano y derecho penal del enemigo.

Fue en el año de 1985, en Alemania, cuando Günther Jakobs empezó a definir lo que hoy conocemos como el derecho penal del enemigo, el cual está orientado a combatir a toda aquella persona que va en contra del estado, planteando que todo aquel que no cumpla la norma jurídica, para el estado de derecho, debería de dejar de considerársele persona, y, por lo tanto, perder la protección que las mismas leyes le otorgan.

En México, así como en el sistema penal, el derecho penal del enemigo ha hecho eco en la ciudadanía y en nuestros legisladores, al identificar bajo esta corriente, delitos perpetrados por sujetos peligrosos, los cuales no cometen, como se ha dicho, delitos comunes, sino que se enfocan en aquellos hechos que ponen en riesgo la paz social; a su vez, el enemigo peligroso no viene únicamente de manera individual, por lo general y en la mayoría de los casos, es como parte de la delincuencia organizada; sin embargo, también existen leyes especiales, que por el impacto de su criminalidad, también entran en el derecho penal del enemigo.

Es por ello, que se ha definido lo que es delincuencia organizada en nuestra norma suprema, en su artículo 16 párrafo noveno: “Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley en la materia”.

De igual manera, al ser considerada una actividad que pone en riesgo la paz social y al estado de derecho, se publicó en 1996, la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, la cual en su artículo segundo nos da un catálogo de los delitos que entran en esta categoría; asimismo, esos delitos contemplados en la ley, cuentan con sus leyes especiales, por la gravedad del mismo contra la sociedad.

1.2 Enunciado del problema.

La seguridad pública es un tema que nos concierne a todos, y si bien, se refiere a la seguridad misma que el ciudadano debe percibir en la sociedad a la que está integrado y en cualquier ámbito de su vida, por lo general se asocia la idea a la seguridad que hay ante la criminalidad.

Y sí bien, la percepción respecto a seguridad que siente la población, en específico los que cuentan con 18 años en adelante, es buena (INEGI, 2022), teniendo como punto de partida los años del gobierno federal anterior, no se puede dejar de señalar que en el gobierno actual, la percepción inicial que se tenía de 75.6 en 2021, ha aumentado a 75.9 para el año 2022; y no es para menos, puesto que con mismos datos del INEGI, se tiene un incremento en el número anual de víctimas, pasando de 23520 víctimas por cada cien mil habitantes en el año 2020, a 24207 en el año 2021. (INEGI, ENCUESTA NACIONAL DE VICTIMIZACIÓN Y PERCEPCIÓN SOBRE SEGURIDAD PÚBLICA (ENVIPE) 2022, 2022)

Todo lo anterior es respecto a delitos que afectan de manera directa a la víctima o a los hogares, delitos como: robo en casa habitación, robo de vehículo, lesiones, extorsiones, etc. Es decir, los delitos contemplados en el derecho penal ciudadano y que no ponen en peligro la forma de organización del estado y su paz pública, aun y cuando afecten los bienes jurídicos tutelados de sus gobernados.

En cuanto a los crímenes que interesan al autor de este protocolo, a los cuales debe de ser aplicable el derecho penal del enemigo, por generalizar, aquellos a los que refiere la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, se tiene un aumento desde el 2015 de un 48.1%, a pesar de haber tenido una mejoría en 2020, se tuvo un deterioro para el 2021 de 7.1%, (Paz, 2022).

No quiere decir esto que nuestras instituciones de seguridad pública no estén haciendo correctamente su trabajo, habría que revisar si se está ejerciendo de manera eficaz y precisa el derecho penal del enemigo contra estos adversarios del estado y de la sociedad, puesto que el aumento de la percepción de inseguridad, de la victimización y de los crímenes cometidos pudiesen ser por la falta de miedo del delincuente al ser castigado por la ley, ausencia de miedo sabiendo que la inclinación del sistema acusatorio oral es de corte humanista y de respeto hacia el debido proceso, teniendo, si no es que la certeza, la esperanza de saber que su crimen tiene una alta posibilidad de quedar impune, ya sea por no ser condenado o por no poder reparar el daño realizado al estado (Ramos, 2021).

La impunidad es un grave problema en el país, como se puede apreciar en el párrafo que antecede, pero se desconoce si a causa de la corrupción, la falta de profesionalización en los elementos de las instituciones de seguridad pública o por la falta de recursos. México, de acuerdo a datos emitidos por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuenta con un déficit aproximado de 42% de elementos de policías estatales, esto quiere decir, que existen 1.02 policías por cada 1000 habitantes, cifra por debajo del estándar mínimo internacional establecido por el Consejo Nacional de Seguridad Pública. (SESNSP, 2020)

De igual manera, el gasto del producto interno bruto del país en materia de seguridad pública y justicia, solo es del 0.59% (Unión, 2022), por debajo del promedio de lo que gastan los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, inversión que parece ser una burla ante la problemática que es el crimen y la delincuencia organizada en nuestro entorno, en donde pareciera, sino es que es una realidad, que los delincuentes invierten más en sus herramientas delictivas, como se puede apreciar en los cárteles de las drogas.

Por todo lo anterior, se obtiene que, si bien existe el derecho penal del enemigo en nuestro sistema de justicia, tanto en las instituciones de seguridad pública como en las leyes del país, esta facultad punitiva resulta insuficiente al momento de acceder a la justicia y a la protección de la paz social.

1.3 Preguntas de investigación.

¿Cuál es la importancia del derecho penal del enemigo?

¿El derecho penal del enemigo violenta los derechos humanos de los delincuentes?

¿La ciudadanía y el delincuente están al tanto de la existencia del derecho penal del enemigo?

¿Por qué el delincuente no teme a las consecuencias jurídicas del delito?

¿Los derechos humanos entorpecen la aplicación del derecho penal del enemigo?

¿En qué momentos procesales se aplica o debe aplicarse el derecho penal del enemigo?

¿Qué instituciones intervienen en la aplicación del derecho penal del enemigo?

2. Justificación

El motivo por el que se realiza este estudio de investigación es por la importancia que se le da a la seguridad pública y a la paz social, sobre todo en el respeto a las leyes de carácter penal y a la facultad punitiva del estado de limitar derechos y libertades al ciudadano o enemigo que quebrante la ley.

Por esa misma razón, se analiza por qué si hay normas jurídicas claras en su supuesto de hecho y en su consecuencia jurídica, la criminalidad no disminuye, al contrario, va en aumento, desde los delitos más sencillos hasta los más complejos.

Encontrar una respuesta mediante la presente investigación si el derecho penal del ciudadano debe de complementarse con el derecho del enemigo, si una potestad más coercitiva del estado será la ideal para prevenir futuros hechos delictuosos, encontrar si es suficiente con las medidas especiales implementadas contra el enemigo del estado y si los principios de derechos humanos y del sistema penal se interponen en la facultad punitiva.

De igual manera, que todo aquel que esté interesado en ius puniendi del estado, no vele nada más por la corriente garantista y humanista que impera en el sistema penal acusatorio y oral, en caso de considerar que es insuficiente para proteger la organización social del país, los bienes jurídicos tutelados, ya sean individuales o colectivos, y, reiteradamente, la paz social.

3. Hipótesis de la investigación.

Los principios procesales y el respeto a los derechos humanos detienen o debilitan al estado en su facultad punitiva, en especial en los casos donde es aplicable el derecho penal del enemigo.

4. Marco teórico conceptual.

4.1 Marco conceptual.

El establecimiento de relaciones entre personas que tienen los mismos intereses y valores es llamado sociedad, y en toda sociedad surge la voluntad de proteger sus intereses y valores en común, por lo tanto, desde el inicio de esta forma de organización, se han creado reglas, ya sean de carácter religioso, a través de los mandamientos, o de carácter social, como son las tradiciones, y su evolución a la ley, o norma jurídica.

La ley o norma jurídica, son preceptos imperativos-atributivos (Maynez, 1940), es decir son un conjunto de supuestos de derecho que otorgan facultades o imperan obligaciones para los sujetos a quienes son aplicables en razón a sus ámbitos de validez personal, espacial y temporal, con la finalidad de proteger los bienes jurídicos tutelados por el estado.

Principalmente, los bienes jurídicos tutelados a los cuales se les da más importancia y, por lo tanto, son aquellos que siempre buscan respetarse por encima de los demás son los derechos humanos; la Comisión Nacional Derechos Humanos de México los define como *el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona.* (CNDH;, 2018)

El estado es la organización que se le ha dado al territorio de un país en conjunto con su población, gobierno, y la soberanía que este ejerce en dicha organización. Herman Heller lo define como *estructura económica, jurídica y política de dominación, independiente en lo exterior e interior, con medios de poder propios, que organiza la cooperación social territorial con base en un orden legítimo* (Heller, 1934).

Dentro de la mencionada estructura jurídica que el estado organiza para la cooperación social territorial, existen leyes creadas para aquellos que merecen un castigo por no respetar los valores establecidos dentro de la sociedad, los cuales se encuentran establecidos en su marco jurídico, mismo marco que otorga a el estado el derecho de castigar (*ius puniendi*), facultad brindada por el pueblo en esperanzas de tener como última instancia un derecho que procure justicia o reparar el daño hecho a la víctima, este derecho lo como conocemos como penal.

Como se ha demostrado, el derecho penal es una consecuencia de la relación, coexistencia o convivencia del ser humano con sus semejantes, ya que no se puede ser un ser aislado; Francisco Muñoz Conde define a este derecho como rama que estudia las normas penales, las conductas que las infringen y las sanciones aplicables a las mismas. (Conde, 1975)

Estas normas jurídicas aplicables al sujeto infractor, o como se le conoce, al delincuente, no pueden valerse de sí mismas, ya que, en sí, son textos en un libro o en una página web oficial, los cuales necesitan de un sistema de justicia penal acusatorio, en donde interviene el estado, mediante sus distintos órganos y facultades, como lo son de persecución de delitos y de procuración justicia; para perseguir delitos y procurar justicia con certeza, dicho sistema de justicia penal, se define como el

proceso acusatorio y oral en el que se observarán sus principios rectores y los demás que mandatan la Constitución, tratados internacionales y otras leyes aplicables en la materia, según lo entendido en el artículo 4 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Ya se estableció que el estado castiga las conductas contrarias a derecho con la finalidad de procurar justicia al afectado y a la sociedad a través del derecho penal, pero a veces este derecho no es suficiente, puesto que hay conductas que van más allá de dañar un bien jurídico tutelado, sino que, busca alterar el orden social y desmoronar o destruir el estado en su forma de organización, para estos sujetos existe un derecho penal más agresivo, conocido como derecho penal del enemigo, el cual fue una expresión acuñada por Günther Jakobs, y que optimiza la protección de los bienes jurídicos pues combate los peligros, es decir, es la forma legal de declarar la guerra al ser que carece de seguridad cognitiva de comportamiento. (Bastida, 2008)

4.2 Marco teórico.

El mismo derecho penal del enemigo, como se ha multicitado en la investigación, es una teoría propuesta por el jurista Günther Jakobs, mediante la cual separó al derecho penal en derecho penal ciudadano y derecho penal del enemigo; solicitando que se le aplicara un castigo más estricto y con menos privilegios procesales a aquella persona que con su misma conducta decidiera no pertenecer a la sociedad y, por lo tanto, obedecer sus normas jurídicas.

Previamente, a esta idea desarrollada por Jakobs, separando al ciudadano del enemigo para aplicar el *ius puniendi* del estado, otros autores habían establecido el pensamiento conocido actualmente como contractualismo, siendo sus exponentes Hobbes, Locke, Rousseau y Montesquieu, quienes consideraban que el estado era creado como resultado de la actividad y correlación de los seres humanos, fundando un pacto en la entrega parcial de sus libertades para la creación de un todo que garantice la paz y seguridad de la sociedad, y, a su vez, todo aquel que busque quebrantar esa organización del Estado, y lo que ello implica, dejaría de considerarse parte de la sociedad y de ser tratado como persona. (Guandique, 1941)

A pesar de que el derecho penal del Enemigo es un tanto más extremista en su persecución y penalidad, no difiere del derecho penal del ciudadano en cuanto a las teorías y doctrinas que existen en la materia en general, las cuales son: teorías absolutas, teorías relativas, teoría de la unidad, y, teoría de la prevención general positiva. (Jakobs, 1991)

Como Jakobs explica, la teoría de la prevención general positiva, al crearse una interacción social, se tendrá como consecuencia un número de conductas ciertas e inciertas, las cuales pueden estar reguladas y penadas con el fin de mantener el orden, ya sea si se aplica o no la pena, esta causará un miedo de ser ejecutada, por lo tanto, podrá prevenir las conductas sancionables.

De igual manera, la teoría absoluta, respecto al derecho penal del enemigo, se abordará dentro de ésta la teoría de la retribución como la idea de que la pena no recompensa equivalentemente un bien por otro bien, sino más bien, como la idea de que existe para traer justicia.

En cuanto a la teoría relativa (teoría de la prevención), Jakobs da a entender en su libro, que el fin justifica los medios, es decir, la creación de penas de manera general, e incluso de carácter individual, para prevenir la comisión del delito, en cuanto a la gravedad del castigo que será impuesto en caso de encontrarse culpable al transgresor de la norma.

4.3 Estado del arte.

4.3.1 Antecedentes de la investigación y estudios recientes en torno a ella.

En 1985, mediante una disertación, el jurista Günther Jakobs, planteo un derecho penal aplicable para la persona que él distinguía del “ciudadano”, es decir, un derecho aplicable al “enemigo”, aquella persona que pone en riesgo al orden social, al estado, y a la paz pública.

Bajo esta doctrina, en la cual se podía permitir declarar una “guerra” legítima al enemigo, endureciendo las leyes penales, creando supuestos especiales a las conductas que ponen en riesgo lo anteriormente citado, endureciendo para estos sujetos el debido proceso, y aumentando la penalidad de dichas conductas.

Es por lo anterior, que, en 1993, derivado de este nuevo planteamiento y de una Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes (ONU, 1988), se reformó el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para introducir la figura de “crimen organizado” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1993), para posteriormente aprobar la ley correspondiente en la materia en 1994 (Congreso de la Unión, 1996).

De igual manera, México ratificó en 2005, la Convención de las Naciones Unidas

Contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Organización de las Naciones Unidas, 2000), conocida como la “Convención de Palermo”, en los que tratan a estas no personas, enemigas del estado, como “seres inciviles”, en los que los estados parte se comprometieron a adecuar sus marcos legales para combatir la delincuencia organizada, específicamente en los delitos de trata de personas.

Así también, en el año 2005, México ratificó a su vez la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (Organización de las Naciones Unidas, 2003), donde de nueva cuenta, se obligan los estados partes a tipificar los delitos por hechos de corrupción en el marco de la delincuencia organizada, y no solo como sanción penal ciudadana o como responsabilidad administrativa.

En tanto a nivel nacional, los legisladores del Congreso de la Unión, han ido reformando las conductas descritas como delincuencia organizada, puesto que la ley en la materia ha sufrido 18 reformas desde su publicación. (Congreso de la Unión, 1996)

De igual forma se han creado leyes especiales para determinar el proceder y la punibilidad de las conductas que son consideradas por estos “enemigos”, por mencionar algunas, la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro; Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos. (Congreso de la Unión, s.f.)

No es por menos dejar de último un tema que estuvo en discusión en los últimos meses, por ser una medida extrema en el combate a la delincuencia, sobre todo aplicada a los enemigos del Estado, me refiero, a la medida de la “prisión preventiva oficiosa”, la cual fue incorporada en el gobierno de Felipe Calderón, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 19, en junio de 2008. (Congreso de la Unión, 2008)

Hoy en día, el derecho penal del enemigo no se centra únicamente en este ámbito, sino que está alcanzando otras materias del derecho, como es el disciplinario; el cual ya se mencionó en esta investigación respecto al combate a la corrupción. De igual manera, en el ramo civil, se toman fundamentos de esta doctrina para la Ley de Extinción de Dominio.

Se piensa que todas estas modificaciones a la Constitución, la creación de Leyes secundarias, violan el garantismo del derecho penal, el respeto a los derechos

humanos en el ámbito nacional e internacional, pero no se es consciente que no hace más que fortalecer la protección de los bienes jurídicos tutelados. La misma Convención Americana de los Derechos Humanos, en su artículo 30 permite la restricción de derechos cuando la conducta del sujeto lo amerite. (Organización de las Naciones Unidas, 1969)

5. Marco metodológico.

En esta investigación se analiza la aplicación del derecho penal del enemigo en el sistema de justicia, y, sus efectos en cuanto a la prevención del delito. Tiene en su mayoría un enfoque social, se utilizará el método científico para comprobar y obtener resultados de la hipótesis planteada en este proyecto para tales efectos se realiza un análisis de la metodología cualitativa y cuantitativa.

Del enfoque cualitativo:

- Se realiza un análisis profundo y reflexivo de las Leyes en donde se aprecie la doctrina del derecho penal del enemigo.
- Se explica la finalidad de las mencionadas leyes y su actuación especial en el proceso penal acusatorio.
- Se propondrá el porqué es importante que todos los involucrados en el sistema penal acusatorio conozcan esta doctrina.
- Se definirá quién es el “enemigo” y qué conductas lo distinguen como tal.

Del enfoque cuantitativo:

- Recopilación de datos en cuanto al aumento de los delitos en las conductas que se realicen por los enemigos del estado.
- Recopilación de datos de los niveles de impunidad, así como de las denuncias realizadas en relación a los delitos de delincuencia organizada y demás relativos al enemigo.

6. Cronograma.

Trabajo por semestre	Semestre			
	1	2	3	4
Protocolo de investigación.				
Seminario de investigación I.				
Primer coloquio.				
Seminario de investigación II.				
Segundo coloquio.				
Seminario de tesis (borrador de tesis).				

7. Capitulado de tesis.

- I Capítulo I. Planteamiento del problema.
 - a Título del trabajo de investigación.
 - b Planteamiento del problema.
 - c Justificación.
 - d Hipótesis.
- I Capítulo II. Marco teórico.
 - a Antecedentes teóricos del objeto de investigación.
 - b Descripción de conceptos.
- II Capítulo III. Ruta metodológica.
 - a Metodología empleada.
 - b Sujetos participantes.
 - c Contexto.
 - d Técnicas e instrumentos.
- III Capítulo IV. Informes de resultados.
 - a Análisis y triangulación empírica.

b Contrastación de variables.

IV Capítulo V.

a Conclusiones.

b Sugerencias.

8. Bibliografía

Arrieta, E. (28 de 04 de 2016). *Cultura Genial*. Obtenido de <https://www.culturagenial.com/es/el-hombre-es-un-ser-social-por-naturaleza/#:~:text=%22El%20hombre%20es%20un%20ser%20social%20por%20naturaleza%22%20es%20una,se%20%22co%2Des%22>.

Bastida, E. M. (2008). *Derecho Penal del Enemigo*. Distrito Federal.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (1993). *Cámara de Diputados*. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_129_03sep93_ima.pdf

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (1996). *Cámara de Diputados*. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfcdo/LFCDO_orig_07nov96.pdf

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2008). *Cámara de Diputados*. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_180_18jun08_ima.pdf

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (s.f.). *Cámara de Diputados*. Obtenido de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfcdo.htm>

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (s.f.). *Cámara de Diputados*. Obtenido de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (s.f.). *Cámara de Diputados*. Obtenido de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cmpp.htm>

Conde, F. M. (1975). *Introducción al Derecho Penal*.

Congreso de la Unión, H. (s.f.). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Espíritu, R. (01 de 08 de 2016). *Nuevo Sistema de Justicia Penal para Jalisco*. Obtenido de <https://sistemadejusticiapenal.jalisco.gob.mx/acerca/Diferencias>

- Guandique, J. S. (1941). *Referencias al Contractualismo*. Obtenido de Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjR7MXv1_n7AhWTJ0QIHefDBsQFnoECBYQAQ&url=http%3A%2F%2Fhistorico.juridicas.unam.mx%2Fpublica%2Flibrev%2Frev%2Frevenj%2Fcont%2F11%2Fdtr%2Fdtr6.pdf&usg=AOvVaw1Bj3x3Xj2cABMa5pmTbpX9
- Heller, H. (1934). *Teoría del Estado*. Leiden.
- Hobbes, T. (1651). *El Leviatán*.
- Humanos, C. N. (2018). *Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. Obtenido de <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/que-son-los-derechos-humanos>
- INEGI. (2022). *ENCUESTA NACIONAL DE VICTIMIZACIÓN Y PERCEPCIÓN SOBRE SEGURIDAD PÚBLICA (ENVIPE) 2022*.
- INEGI. (2022). *INEGI*. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/temas/percepcion/>
- Jakobs, G. (1991). *Derecho Penal, Parte General, Fundamentos y Teoría de la Imputación*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, S.A.
- Maynez, E. G. (1940). *Introducción al Estudio del Derecho*. Porrúa.
- ONU. (1988). *Naciones Unidas*. Obtenido de https://www.google.com/l?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwi3hpm2_vv7AhWAEEQIHfpBBB8QFnoECBgQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.unodc.org%2Fpdf%2Fconvention_1988_es.pdf&usg=AOvVaw32HTdF8u7hYhD1Ku_gUA4g
- Organización de la Naciones Unidas. (2003). *Naciones Unidas*. Obtenido de <https://www.google.com>

4. BIBLIOGRAFÍA

* RECENCIONES / BIBLIOGRAFIA

* LISTA DE LIBROS Y ARTICULOS

- * Claus Roxin, (2014). Derecho Penal Parte General Tomo II, Especiales formas de aparición del delito. España. Editorial Thomson Reuters.
- * Claus Roxin, (2000). La evolución de la política criminal, el derecho penal y el proceso penal. Valencia España. Editorial Tirant Lo Blanch.
 - * Claus Roxin, (2002). Política Criminal y sistema del derecho penal. Argentina. Editorial HAMMURABI.
- * Julio B.J. Maier, Claus Roxin, Maximiliano A. Rusconi, Fabricio O. Guariglia, Marco L. Cerletti, Hernán L. Folgueiro, Gustavo A. Bruzzone, Eduardo A. Bertoni. (1993). El ministerio público en el proceso penal. Argentina. Editorial AD-HOC.
 - * Enrique Díaz Aranda, (2001). Problemas fundamentales de política criminal y derecho penal. México D.F. Universidad Autónoma de México.
 - * Gustavo Malo Camacho, (2003). Derecho Penal Mexicano. Argentina. Editorial Porrúa.
 - * José Hurtado Pozo, (2007). Pena de Muerte y Política Criminal. Perú. Fondo Editorial.
- * Günther Jakobs, (2016). Sobre la normativización de la dogmática Jurídico-Penal. España. Editorial Thomson Reuters.
- * Günther Jakobs, (2016). La imputación objetiva en derecho penal. España. Editorial Thomson Reuters.



UNIPOL
UNIVERSIDAD DE LA POLICÍA
DEL ESTADO DE SINALOA

Revista Científica - UNIPOL
Culiacán Rosales, Sinaloa, 2023

No. 1 | Enero - Junio 2023



//unipolsinaloa