



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

C. Diputada Irma Leticia González Sánchez
Presidenta del Congreso del Estado
P r e s e n t e.

La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, recibió como pendiente legislativo para efectos de su estudio y dictamen, la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que, una vez concluido el proceso legislativo correspondiente, se envíe al Congreso de la Unión, de conformidad con el artículo 71, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Analizada la iniciativa de referencia, esta Comisión Legislativa de conformidad con las atribuciones que le establecen los artículos 75, 89, fracción V, 111, fracción I; y 171 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, presenta a la consideración de la Asamblea el siguiente:

D I C T A M E N

I. Proceso Legislativo.

1. En ejercicio de la facultad que les confieren los artículos 56, fracción II de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; y 167, fracción II de Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, presentaron la iniciativa de reforma al artículo 19 de la Constitución Política

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

de los Estados Unidos Mexicanos, para que, una vez concluido el proceso legislativo correspondiente, se envíe al Congreso de la Unión, de conformidad con el artículo 71, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. En sesión celebrada el 1 de octubre de 2020, se turnó la iniciativa de referencia por la presidencia del Congreso a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales para su estudio y dictamen, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 111, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato.

3. En reunión de la Comisión, que tuvo verificativo el 7 de octubre de 2020, se radicó la iniciativa de referencia. La Comisión legislativa aprobó por unanimidad la metodología para su análisis, acordando que la misma se remitiera a las diputadas y a los diputados integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura, al Poder Judicial del Estado, a la Coordinación General Jurídica del Gobierno del Estado, a la Fiscalía General del Estado, a la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, a los 46 ayuntamientos, a las instituciones de educación superior y colegios de profesionistas de la entidad, los que contaron con un término de 20 días hábiles, para remitir los comentarios y observaciones que estimaron pertinentes. Se remitió al Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado, para que realizara un estudio – opinión sobre la misma. También se creó un link en la página web del Congreso del Estado, para que la iniciativa pudiera ser consultada y la ciudadanía pudiera emitir observaciones.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se recibieron comentarios y observaciones por parte del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, de la Fiscalía General del Estado de Guanajuato, de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, de la Coordinación General Jurídica de Gobierno del Estado, de la Universidad de Guanajuato, de la Universidad De LaSalle, del Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado y; de los ayuntamientos de León, Irapuato, Cortazar y Celaya.

De igual forma, se pronunciaron los ayuntamientos de Doctor Mora, Yuriria, Purísima del Rincón y San Francisco del Rincón.

El Poder Judicial, manifestó que:

(...) acorde a la exposición de motivos totalmente se hace sentir consistir en dos razones, la primera tiene que ver en la necesidad de disuadir mediante una política criminal efectiva la comisión del delito de extorsión. Así se entiende con cuando se expone lo siguiente... la necesidad de ir fortaleciendo el andamiaje jurídico nacional, así como adecuando a la evolución.

Como se destaca en la propuesta, apenas el 12 de abril de 2019 se publicó (sic) en el diario oficial de la federación el antecedente próximo de ajuste constitucional al párrafo segundo del artículo 19 precisamente en lo que tiene que ver en incrementar los delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa incluyendo nueve delitos más. También en la propuesta se menciona, que el delito de extorsión, en sus distintas modalidades, conlleva conductas en la que participa la delincuencia y cuyo proceso consiste principalmente en la utilización de la violencia para intimidar a las víctimas a través del uso de agresiones de diversa índole.

Conforme a la propuesta imponer prisión preventiva oficiosa a delito de extorsión pretendiendo dar respuesta a demandas sociales de seguridad como política pública (sic) para combatirlo corre el riesgo de un abusivo de la prisión preventiva. Lo anterior revela que la creación e incremento del catálogo (sic) de delitos que ameriten prisión preventiva oficiosa debe ser un proceso sumamente cuidadoso para verificar que dicha medida cautelar que es la más gravosa encuentre la armonía mínima necesaria para mantener el respeto a los derechos fundamentales del inculpaado.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Si la prisión preventiva es la medida cautelar más severa que se puede aplicar a un inculpado debe de ser carácter excepcional y más aun cuando se trate de prisión preventiva oficiosa solo así se armoniza el sistema de justicia penal erigido sobre la base de respeto de lo (sic) derechos fundamentales haciendo posible que la regla sea libertad del procesado y no su detención. La propia realidad ha demostrado que la prisión preventiva oficiosa como tampoco el incremento de penas han logrado disuadir la comisión de ciertos delitos. Conforme a lo anterior, consideramos no necesaria la inclusión del delito de extorsión en el listado de delitos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

La Fiscalía General del Estado de Guanajuato, consideró que:

(...) Derivado del análisis realizado a la citada Iniciativa, este Órgano Constitucional Autónomo comparte el planteamiento de incorporar en el catálogo de delitos por los que procede la prisión preventiva oficiosa el de « extorsión», misma que en consonancia y complemento con diversa propuesta para modificar y adicionar en el Código Penal local la punibilidad e incluir agravantes al delito en comento, patentiza la voluntad propositiva para la generación de una política criminal y un andamiaje normativo en la materia, y se vislumbra como una herramienta coadyuvante en el tópico de investigación y sanción de las conductas criminales de extorsión y sus diversas modalidades, en beneficio de las víctimas de tal ilícito y de la sociedad en general.

La Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, opinó lo siguiente:

(...) este organismo considera que seguir ampliando el catálogo de delitos que ameriten prisión preventiva oficiosa es violatoria de la presunción de inocencia, debido proceso, seguridad jurídica, independencia judicial, igualdad, integridad de las personas y el principio de progresividad de los derechos humanos, principalmente y; por ello, no debe ser extendida.

En efecto, este Organismo comparte la preocupación expresada por el Comité de Derechos Humanos en sus Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México del año 2019, en las cuales se expresó que: Al Comité le preocupa particularmente la figura penal de la prisión preventiva oficiosa, la cual no cumple con los requisitos contenidos en los artículos 9 y 14 del Pacto. En particular, lamenta que ésta figura penal se haya extendido a otros delitos mediante la reforma constitucional



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

publicada en abril de 2019. Al Comité le preocupa, asimismo, el alto número de personas detenidas en prisión preventiva (arts. 9 y 14). En suma a lo anterior, citan las recomendaciones realizadas por parte del mismo Comité de Derechos Humanos al Estado mexicano en relación a la prisión preventiva oficiosa. Debe, asimismo, eliminar la prisión preventiva oficiosa de la legislación y en la práctica. El Estado parte debe reducir significativamente el uso de la prisión preventiva y velar por que siempre se tenga en cuenta la posibilidad de recurrir a las medidas alternativas a la privación de libertad y asegurar que la prisión preventiva sea el último recurso y se aplique de forma excepcional, razonable, cuando sea estrictamente necesaria y por el tiempo más breve posible, de conformidad con la observación general núm. 35 (2014) sobre libertad y seguridad personales.

Frente a esta modificación del texto constitucional federal, la oficina del Ombudsperson guanajuatense estima que el aumento de las hipótesis de la prisión preventiva oficiosa no es la solución a los problemas que México enfrenta en los ámbitos de seguridad y justicia, pues debilita los derechos a la presunción de inocencia, el debido proceso, la libertad, la igualdad y la no discriminación.

Por el contrario, se debe apostar al reforzamiento de las medidas de capacitación de las y los operadores del sistema de justicia para dar debido cumplimiento a lo mandado en el artículo 20 apartado A inciso I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que el proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen. De tal suerte, se expresa muy respetuosamente por parte de esta Institución, la recomendación de no extender más una institución como la prisión preventiva oficiosa, misma que al contrario debe ser reducida y dejar su aplicación a cada caso concreto en sede judicial.

La Coordinación General Jurídica de Gobierno del Estado, expresó lo siguiente:

(...) la autoridad y legitimidad del Estado encuentran su sustento en los fines para el que está instituido: procurar el bien común, mantener el orden y la seguridad públicos y sentar las bases para la prosperidad de sus habitantes. Las instituciones jurídicas dadas para sí por el Estado deben en consecuencia establecerse para el cumplimiento de estos propósitos, trascendentes y permanentes, y con ello hacer posibles las aspiraciones de sus integrantes. En este sentido, se estima que la propuesta de reforma a la constitución general busca dotar a las instituciones de procuración y administración de justicia con las herramientas que les permitan operar de manera más eficiente en contra de la



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

delincuencia primordialmente de la organizada; lo cual se pretende a través de la incorporación al párrafo segundo del artículo 19 del delito de extorsión, como uno de los que ameritan la prisión preventiva oficiosa.

Dicho delito, además de afectar directamente el patrimonio económico de la víctima, vulnera la percepción de seguridad social y el bienestar de los ciudadanos; limita y diezma la inversión formal, y constituye un daño o afectación colateral en el desarrollo económico regional o nacional. Pero independientemente de la obtención de un lucro, ocasiona también una afectación emocional por el inmediato daño moral al sujeto pasivo. Aunado a lo anterior, lleva inmerso un efecto atentatorio contra la autonomía de la voluntad que genera que la persona amenazada o constreñida acceda en contra de su voluntad a las exigencias de la parte actora. De ahí que, se estime que esta conducta es lo suficientemente grave para vulnerar no solo a las personas víctimas de este, sino a la sociedad en su conjunto; y que su inclusión como uno de los tipos penales que son merecedores de la medida cautelar de prisión preventiva oficiosa, se enmarca en las consideraciones que el Congreso de la Unión tomó en cuenta para llevar a cabo la reforma constitucional del 12 de abril de 2019.

La Universidad de Guanajuato, campus Celaya - Salvatierra consideró lo siguiente:

(...) Los argumentos vertidos en la iniciativa con proyecto de Decreto presentada por GPPAN, son insuficientes para concluir en la reforma propuesta, las siguientes consideraciones: En primer lugar, no pasa inadvertido que el anteproyecto violenta el derecho humano de la presunción de inocencia, que se encuentra reconocido tanto a nivel constitucional, como en tratados e instrumentos internacionales, entre los que figuran la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 en su artículo 11, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 en su artículo 14.2, la Convención Americana de los Derechos Humanos de 1968 en su artículo 8.2, la Declaración del Hombre y el Ciudadano de 1789 en su artículo 9, de igual forma los artículos 7 y 8 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos deriva que toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal; y que todo inculpado por un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe recordar que la imposición de medidas cautelares, tienen la finalidad de imponerse al imputado para asegurar su presencia en un procedimiento, garantizar la seguridad de la víctima u ofendido o del testigo, o evitar la obstaculización del procedimiento. Otro derecho humano transgredido es el derecho a la libertad física o deambulatoria, ya que toda restricción a los derechos debe estar fundada y motivada, lo cual en la iniciativa analizada no se advierte de manera plena.

Lo anterior, implicaría un grave retroceso en materia de derechos humanos, en contraposición al principio de progresividad previsto en el artículo 1º de la Constitución Federal, y el principio de presunción de inocencia, como uno de los pilares del sistema de justicia penal oral.

No puede justificarse ampliar el catálogo de delitos que ameritan como medida cautelar la prisión preventiva oficiosa con la justificación de la actualización de la "restricción constitucional" que opera en materia de libertad personal deambulatoria en nuestro País, conforme lo ha sostenido erróneamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación -desde mi apreciación personal-, ya que podría generar un abuso indiscriminado por parte del legislador local o federal, para que de una manera arbitraria y autoritaria propongan a través de mecanismos legislativos la imposición de la prisión preventiva oficiosa en cualquier delito, atendiendo únicamente al incremento de cualquier conducta delictiva en registros estadísticos, además de violentar derechos humanos por su actuar sin justificar con argumentos jurídicos-científicos la necesidad de establecer dichas medidas cautelares como en el presente ocurre con la iniciativa analizada. Apoya las anteriores consideraciones la tesis de jurisprudencia VI.2o.P J/2 (10a.), sostenida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, consultable en la página 2077, del Libro 60, Tomo 111, noviembre de 2018, en la Gaceta de Semanario Judicial de la Federación, con número de registro 2018459.

Por otra parte, el anteproyecto de iniciativa, sostiene que con el planteamiento que formula se combate la criminalidad mediante una política criminal efectiva; sin embargo, del contenido de dicho documento no explica cuál es, ni cómo la atiende. De la lectura del anteproyecto, se aprecia que el grupo parlamentario, no buscó la eficacia de una política criminal, únicamente se limitó a citarla textualmente, pero perdió de vista todas aquellas acciones que dentro de su ámbito de competencia y facultades puede legislar para combatir la criminalidad del delito de extorsión mediante la ejecución de una política pública criminal, ya que se insiste no refiere la manera en que propone la iniciativa

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

atendiendo una directriz de la política pública aludida, o en su caso, la propuesta para atender y solucionar de origen dicha práctica delictiva.

La Universidad DeLaSalle, campus León manifestó lo siguiente:

(...) considera inviable la reforma propuesta, lo anterior debido a los puntos anteriormente esgrimidos, en específico la tergiversación a la finalidad constitucional de la reforma del artículo 19 Constitucional. De ahí que nos encontramos pendientes de la concreción de las propuestas, pues resulta de vital importancia que el objetivo trazado con la reforma propuesta realmente se logre, pues es evidente que uno de los más importantes quehaceres del Estado Mexicano es evidentemente la disminución de los índices delictivos de cualquier conducta tipificada como tal. Seguros de que la desaparición de los índices de delito es tarea de todos, estaremos realizando puntual seguimiento a la iniciativa propuesta, ello con el objetivo de abonar en la medida de lo posible a la concreción de los fines de la misma.

El Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado, opinó lo siguiente:

(...) desde el ámbito jurídico internacional, se ha establecido la posibilidad de aplicación como una medida excepcional y salvo el cumplimiento de diversos requisitos la aplicación de la Prisión Preventiva Oficiosa, mismos que han sido adoptados por nuestra Carta Magna, precisamente en el artículo 19 segundo párrafo, mismo que se pretende reformar para incluir en los delitos que ameritan precisamente la aplicación de esta medida, el delito de extorsión; dichos requisitos son: a) Que el delito amerite pena privativa de prisión, b) cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, c) durante el desarrollo de la investigación; d) por protección a la víctima, e) protección a los testigos o a la comunidad, f) así como cuando el imputado haya sido procesado o sentenciado de forma previa por delito doloso, adicionando a las posibilidades anteriores, la comisión de un listado de delitos graves entre los que se pretende incluir al delito de extorsión.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De igual forma, resulta necesario observar las estadísticas de personas privadas de su libertad, en relación con el costo que implicaría su manutención, ello con la finalidad de revisar el gasto que se generaría con la implementación de la reforma y los resultados que se obtienen en cuanto a la disminución de la incidencia delictiva. En tales circunstancias y en atención a lo previamente analizado, se concluye que la iniciativa que se estudia resulta viable, ya que hace evidente la necesidad de generar una política criminal eficaz a través de un andamiaje jurídico que coadyuve a contar con investigaciones eficaces y sanciones de conductas criminales como en el particular el delito de extorsión, lo anterior en beneficio de las víctimas y de la sociedad mexicana en general.

Los ayuntamientos de León, Irapuato, Cortazar y Celaya, opinaron lo siguiente de manera respectiva:

(...) este Ayuntamiento coincide con el objetivo principal de los iniciantes, considerando que los gobiernos a través de sus leyes deben dotar de mecanismos que garanticen el orden público necesario para que los ciudadanos puedan disfrutar de sus derechos patrimoniales, en términos de libertad e igualdad, por lo que se debe garantizar también que las personas gocen y disfruten de sus bienes. No obstante lo anterior y toda vez que el objeto principal de la iniciativa en comento, no tiene incidencia municipal, este Ayuntamiento se reserva generar observaciones u aportaciones a la misma en lo particular.

(...) no tiene observaciones y/o comentarios al respecto, lo anterior ya que la adición del delito de extorsión al artículo 19 de la Carta Magna, contempla que la víctima de dicha conducta ilícita, goce de la presencia del indiciado en todo momento hasta en tanto no se dicte sentencia, a través de la prisión preventiva oficiosa, ya que de seguir el sujeto activo en libertad se puede dar el supuesto de evasión a la justicia.

(...) la extorsión se ha convertido en un asunto que afecta a toda la sociedad, sin importar nivel socioeconómico o condición social de los afectados, y representa una manera más fácil para los delincuentes de obtener recursos económicos que bien pueden ser usados para continuar con otras conductas criminales que son todavía más dañinas para la sociedad.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La prisión preventiva oficiosa es una salida falsa para acabar con la delincuencia e impunidad, ya que los acusados del delito en cuestión terminarán en la cárcel, sean responsables o no, debido a que el Ministerio Público le solicitará al juez la prisión preventiva oficiosa. Es por ello que proponemos que sea una prisión preventiva justificada, ya que una vez teniendo el juez los elementos y las pruebas presentadas, sea quien valore estas y determine si es justificada la prisión preventiva oficiosa que le solicitó el representante social en su momento, o en su caso determine las medidas cautelares conducentes. Expresado lo anterior, los integrantes de esta Comisión nos pronunciamos en lo general por la afirmativa respecto a la iniciativa que nos presenta.

(...) respecto al planteamiento de la iniciativa no se observa punto alguno, sin embargo, únicamente se estima conveniente se armonice la normativa tales como la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, el Código Civil para el Estado de Guanajuato, y demás normativa en la que refiera el tema.

Las observaciones remitidas se compilaron en un documento con formato de comparativo que se circuló a quienes integran la Comisión legislativa.

4. El 8 de febrero del 2021 se llevó a cabo una mesa de trabajo de carácter híbrida, en la que participaron diputadas y diputados integrantes de la Comisión homóloga ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, servidores públicos de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado, de la Fiscalía General del Estado y de la Coordinación General Jurídica de Gobierno del Estado; asesores de los grupos parlamentarios representados en la Comisión y, la secretaría técnica, en la que se analizó por primera vez las observaciones remitidas.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. En fecha 14 de septiembre de 2021, las diputadas y los diputados integrantes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Sexagésima Cuarta Legislatura, determinaron dejar esta iniciativa como un pendiente legislativo para que fuera la siguiente Legislatura quien se pronunciara al respecto.

6. En fecha 11 de octubre de 2021, se instaló la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Sexagésima Quinta Legislatura, donde se impusieron del contenido de los pendientes legislativos, y entre ellos se encuentra la iniciativa que se dictamina.

En reunión de la comisión legislativa del 24 de enero de 2022, se determinó a efecto de dar continuidad y seguimiento puntual a la metodología de análisis y estudio aprobada por unanimidad en su momento por la homóloga de la Sexagésima Cuarta Legislatura, la fecha para la celebración del grupo de trabajo, siendo esta el 23 de febrero de 2022.

7. Se celebró un grupo de trabajo en modalidad híbrido para desahogar los comentarios y observaciones a la iniciativa, estando presentes las diputadas Susana Bermúdez Cano, Yulma Rocha Aguilar y el diputado Gerardo Fernández González integrantes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, así como, la maestra Gloria Jasso Bravo, magistrada de la octava sala penal del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, servidores públicos representantes de la Fiscalía General del Estado de Guanajuato, de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato y de la Coordinación General Jurídica de Gobierno del Estado. Estuvieron presentes también asesores de los grupos parlamentarios de los partidos Acción Nacional, MORENA, Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México y la secretaria técnica de la comisión, en fecha 23 de febrero de 2022.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

8. La presidencia de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales instruyó a la Secretaría Técnica para que elaborara el proyecto de dictamen en sentido positivo, atendiendo a lo vertido en las mesas de trabajo y, conforme con lo dispuesto en los artículos 94, fracción VII y 272; fracción VIII inciso e de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, mismo que fue materia de revisión por parte de esta Comisión.

II. Objetivo de la Iniciativa

En la exposición de motivos de la iniciativa las diputadas y los diputados iniciantes refieren lo siguiente:

«[...]»

[...] en su numeral 19 la propia Carta Magna permite la limitación del derecho a la libertad de una persona sin sentencia judicial firme, a título de prisión preventiva, y precisa aquellas conductas que ameritan tal medida de manera oficiosa. De tal forma, la prisión preventiva es de naturaleza de medida cautelar y no de pena anticipada, atendiendo a su carácter de, entre otros, temporalidad y excepcionalidad.

Bajo dicha tesitura, el común denominador de los delitos por los que procede la prisión preventiva oficiosa enlistados en el referido artículo, atiende a un supuesto que incluye el peligro inminente que representa el sujeto merecedor de tal prisión preventiva para la continuidad del proceso penal, así como para la víctima o sociedad, ello aunado a configurarse para conductas típicas que por su gravedad, sin duda, vulneran por un lado la seguridad del Estado Mexicano y por el otro, según se trate, los de la sociedad en general, y en particular de las personas que recienten el hecho criminal.

Asimismo, es de señalar que en años recientes en nuestro País se expresó la coincidencia en cuanto a la necesidad de aumentar el catálogo de los delitos contemplados en el numeral 19 de la CPEUM, sobre los cuales debería ser procedente la prisión preventiva oficiosa, entre otros argumentos y



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

justificaciones, por el vacío legal existente, así como, sobre todo, por la magnitud de las conductas perpetradas y que en atención a ellas los sujetos activos estuvieran en libertad, representando ello un riesgo inminente de su evasión a la justicia o, incluso, la posibilidad de seguir delinquiendo en grados mayores.

En ese sentido, como antecedente próximo de enmienda al numeral que nos ocupa, el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el numeral 135 de la Carta Magna y previa aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados, declaró reformado el artículo 19 de la CPEUM, adicionando a los hasta entonces vigentes delitos, una serie de conductas delictivas sobre las cuales resultaría procedente la prisión preventiva oficiosa, siendo éstos los siguientes: (I) abuso o violencia sexual contra menores, (II) feminicidio, (III) robo de casa habitación, (IV) uso de programas sociales con fines electorales, (V) corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, (VI) robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, (VII) delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, (VIII) los delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares y (IX) los delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

[...] es de referir que en materia penal se prevén ciertos contextos especiales en los que es menester disponer y aplicar disposiciones mayormente restrictivas que coadyuvan a desincentivar la comisión de un determinado delito, ello a fin de buscar disuadir mediante una política criminal efectiva, la comisión de conductas antijurídicas, en este particular caso, y como motivo principal de la presente Iniciativa, aquellas orientadas a obtener un beneficio obligando a otra persona a dar, hacer o dejar de hacer algo en su perjuicio o en el de un tercero, entendida técnico-jurídicamente tal acción como «extorsión», la cual deriva en una sustancial contravención a los valores y principios de todo Estado Constitucional y Democrático de Derecho y la que, sin duda, lacera por sus impactos no sólo un bien jurídico de carácter patrimonial, sino de manera transversal al de la salud, la integridad, la libertad y, en unos casos, hasta el de la vida.

Así pues, el delito de extorsión, en sus distintas modalidades, cada vez más amplias en sus formas de comisión, conlleva conductas en las que participa la delincuencia y cuyo proceso consiste, principalmente, en la utilización de la violencia para intimidar a las víctimas, a través del uso de agresiones de diversa índole.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[...] es de hacer notar que el no considerar el delito de extorsión como uno respecto de los cuales procede la prisión preventiva oficiosa, dejó al margen un paso que pudo darse para disponer de un marco jurídico integral a los operadores de la norma, ya que, efectivamente aunque en primera instancia el bien jurídico tutelado es el patrimonio de las personas, a la par se debe atender a que el mismo es un delito que genera alteración emocional, psicológica, moral, un impacto de temor, angustia, sufrimiento e incertidumbre en la víctima, trastoca su estabilidad y tranquilidad siendo que el delincuente para lograr su cometido –económico– amenaza incluso con atentar contra la vida, libertad y seguridad de la víctima o de la de sus familiares o seres queridos.

Del mismo modo, con la presente reforma de inclusión del delito de extorsión en los contemplados por el 19 Constitucional, a su vez, se busca evitar la reincidencia o la comisión de nuevos delitos, asegurar la investigación, la comparecencia del inculpado al proceso, pero sobre todo preservar la seguridad de las víctimas y de la sociedad en general.

[...]»

III. Consideraciones de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales

Las diputadas y los diputados que dictaminamos sabemos que la reforma constitucional en materia de derechos humanos del año 2011 proporcionó un conjunto de herramientas que deben ser usadas para interpretar las obligaciones del Estado mexicano en materia de protección de cualquier derecho humano. Una de las cuales, es el bloque de constitucionalidad, pues la Constitución se configura a partir de un binomio tratados-Constitución. Es decir, son normas constitucionales todas aquellas contenidas en la Constitución, pero también lo constituyen aquellas relacionadas con derechos humanos establecidas en tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sabemos también, que este bloque requiere a su vez de un proceso de interpretación que le permita cumplir su propósito. El artículo 1o constitucional, en su párrafo segundo, establece la obligación del Estado de hacer una interpretación de las normas relativas a los derechos humanos conforme a la Constitución y a los tratados internacionales. A esta herramienta se le denomina interpretación conforme, bajo la cual no sólo se toma en cuenta el contenido exacto de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, sino que también comprende las interpretaciones hechas a estas normas por organismos internacionales de protección a los derechos humanos.

Bajo este supuesto, nuestro máximo Tribunal de Justicia resolvió, a partir del principio *pro persona*, que la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos es vinculante para los jueces mexicanos, de forma particular con estas herramientas es que se ubican las obligaciones del Estado mexicano en materia de protección de diversos derechos humanos, incluyendo aquellos que refieren al patrimonio y seguridad de las personas.

En ese contexto, queremos dilucidar sobre el delito de extorsión, que desde hace muchos años en México y en el estado de Guanajuato representa un grave daño al patrimonio de las personas; mancilla la libertad y refleja un precario *Estado de Derecho*, ya que las autoridades no garantizan la seguridad de los habitantes y su patrimonio en detrimento del desarrollo económico y social del país. Por ello, nuestro objetivo como legisladoras y legisladores es proporcionar lecturas objetivas y diagnósticos que sirvan de base para determinar un balance idóneo sobre el estado



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

de la extorsión en México, y poder ser considerado dentro del catálogo del artículo 19 Constitucional partiendo entre otra información, del análisis estadístico de las bases de datos disponibles en el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).

Y, bajo esas consideraciones de enero 2019 a febrero 2020, alrededor de 111,000 mexicanos denunciaron algún tipo de extorsión al número telefónico 089, convirtiéndose así en el segundo delito del fuero local más recurrente en el país, después del robo o asalto en la calle o transporte público.¹

Se estima que en el 2018 por referir en ejemplo se cometieron 5.7 millones de extorsiones, el 91.6% de las cuales fueron vía telefónica. Las autoridades del Centro Nacional de Información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública tienen datos de que entre 2018 y 2019 se observó un incremento significativo en las extorsiones concretadas; es decir, que el ciudadano afectado pagó lo solicitado. Derivado del aumento en la efectividad de las extorsiones, el monto económico recaudado por el crimen alcanzó un máximo histórico 12,000 millones de pesos, cantidad que es equivalente a lo destinado por el gobierno federal de manera proporcional a los estados en dos fondos de seguridad: FASP y FORTASEG.²

Sabemos que de acuerdo al documento del Centro Nacional de Información del Secretariado Ejecutivo del SNSP, la extorsión es el delito más frecuente en 14 entidades federativas: Sinaloa, Durango, Zacatecas, San Luis Potosí, Tamaulipas, Hidalgo, Veracruz, Guerrero, Michoacán, Jalisco, Nayarit, Morelos, Tlaxcala y Colima.

¹ <https://www.gob.mx/senssp/articulos/incidencia-delictiva?idiom=es>

² <https://www.economista.com.mx/politica/Extorsion-segundo-delito-mas-recurrente-en-Mexico-20200416-0118.html>



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se menciona también que, en el 2018, el delito de robo o asalto en la calle o transporte público ocupó el primer lugar de los delitos del fuero local con 29%; seguido de la extorsión con 17%; el fraude con 14%; el robo de vehículo con 12%; las amenazas 9%; el robo a casa habitación con 7%; entre otros delitos.

En el periodo de enero 2019 a febrero 2020, casi 111,000 mexicanos denunciaron una extorsión al 089.³

La extorsión desde su origen etimológico latino *extorsio /extorquere* nos refiere a la acción y efecto de usurpar, separar y arrebatar por fuerza una posesión a una persona, realizar cualquier daño o perjuicio.⁴ Si tomamos en cuenta la importancia del lenguaje como un factor primordial para un acercamiento inicial a la naturaleza de las conductas sociales, es significativo que la raíz misma de este concepto haga referencia al ejercicio de actos violentos perjudiciales en los cuales la voluntad individual de la persona afectada se ve prácticamente anulada.

El Código Penal Federal define a la extorsión como *al que sin derecho obligue a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o para otro o causando a alguien un perjuicio patrimonial.*

³ <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Extorsion-segundo-delito-mas-recurrente-en-Mexico-20200416-0118.html>

⁴ <https://www.onc.org.mx/uploads/interioresextorsionfebrero.pdf>



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las medidas cautelares y la prisión preventiva oficiosa de manera particular, tiene la finalidad de asegurar la presencia del imputado durante todo el proceso penal, la seguridad de la víctima u ofendido o testigo, la continuidad del procedimiento, la efectividad de la reparación del daño integral y de la sentencia condenatoria que en su caso, sea dictada.

En ese contexto, el legislador federal consideró en el artículo 153 del Código Nacional de Procedimientos Penales que, las medidas cautelares serán impuestas mediante resolución judicial, por el tiempo indispensable para asegurar la presencia del imputado en el procedimiento, garantizar la seguridad de la víctima u ofendido o del testigo o evitar la obstaculización del procedimiento.

Ser conscientes de este elemento es fundamental para la comprensión de este delito de alto impacto pues a diferencia de cualquier forma de robo o estafa, se caracteriza por ser un ilícito en el cual la victimización se consuma porque por acción propia de la víctima, esta entrega sus bienes patrimoniales.

Cierto es que durante los últimos años, en México se ha hecho referencia a este delito como una de las principales conductas que afectan la tranquilidad y seguridad de la sociedad en su conjunto, al grado que se menciona cierta normalización de la extorsión dada su cotidianeidad. Sin embargo, para poder generar un diagnóstico sobre este ilícito en nuestro país no basta con estas referencias, sino que debemos contar con una base teórica mínima que nos permita ubicarlo en el marco de la diversificación de actividades de las organizaciones del crimen organizado y la estrecha conexión que tiene con la corrupción.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, al analizar la extorsión es esencial contar con una perspectiva regional pues como sabemos se trata de un delito en el cual las fronteras geográficas no son determinantes.

En México y la mayoría de los países de América Latina, cuando hablamos de extorsión, nos referimos principalmente a tres modalidades:⁵

El engaño telefónico. Puede suceder cuando se recibe una llamada que informa que somos acreedores a un premio y se condiciona su entrega a cambio de alguna cantidad de dinero o tarjetas prepagadas de algún servicio.

La amenaza telefónica. Sucede cuando se recibe una llamada de alguien que intenta atemorizarnos para que paguemos cierta cantidad de dinero. En estos casos, el delincuente amenaza y exige que se pague una cantidad de dinero a cambio de no atentar contra nuestros familiares o nuestra persona.

Cobro por derecho de piso. Ocurre cuando los delincuentes se presentan directamente en el establecimiento, empresa u hogar para exigir cantidades periódicas y así garantizar la integridad física de la víctima o de su actividad comercial.

Estos fenómenos delictivos vulneran la percepción de seguridad social y bienestar de las personas e inhiben la inversión formal, principalmente de pequeños y medianos empresarios. Asimismo, dichas conductas ilícitas afectan o ponen en riesgo el desarrollo económico regional y nacional, como lo es el caso de Guanajuato.

⁵ Evolución de la extorsión en México: un análisis estadístico regional (2012-2013)

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Las autoridades del orden federal y estatal han puesto en marcha, en los medios de comunicación, campañas enfocadas a la prevención de las diversas modalidades de este delito. Sin embargo, pese a estos esfuerzos que buscan advertir a los ciudadanos sobre el engaño telefónico, se concluye como aquel con mayor cantidad de extorsiones denunciadas en México.

Bajo esa tesitura, las y los legisladores estamos conscientes de las múltiples consecuencias generadas por la delincuencia, el clima de inseguridad y la impunidad crónica que han perjudicado las condiciones de vida de los habitantes del país y en especial del estado de Guanajuato. En virtud de lo anterior, para nosotros cada delito es importante y su análisis debe ser riguroso, balanceado y puntual. Por ello, estamos convencidos de que esta propuesta de reforma constitucional ayudará a inhibir las dimensiones y alcances de la extorsión en México al establecerlo dentro del catálogo de delitos que ameritan la prisión preventiva oficiosa, pues esta propuesta deviene de estadísticas y realidades de todos los días, desde hace muchos años, cuyos hallazgos han contribuido a que los tomadores de decisiones generen estrategias para disminuir la incidencia de este delito tan perjudicial en nuestra sociedad.

Por ello, en el caso específico de la extorsión, es menester no sólo dejar claro la afectación de tipo patrimonial que deja en su mayoría este acto en afectación a las víctimas que lo son de estos hechos delictivos, sino mas allá de ello, existe una afectación de tipo psicológico y a la salud de quienes son víctimas de este delito en cualquiera de sus modalidades, circunstancias tan adversas como las primeras y las cuales no se da la importancia que requiere.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es decir, entendemos que, dentro de este esquema, la víctima es toda persona física que haya sufrido un daño o perjuicio sobre su propia persona o patrimonio, en especial lesiones físicas o psíquicas, daños emocionales o perjuicios económicos directamente causados por la comisión de un delito.

En una aceptación amplia del concepto, se contempla como víctima a la persona que, debido a un suceso traumático resultado de una agresión injusta, sufre un malestar emocional. La extorsión se entiende como un suceso traumático que da lugar a una experiencia de victimización dado que es un delito ofensivo en el que media el uso de la violencia o la intimidación para doblegar a la víctima, causando sufrimiento y daño psicológico sobre la misma.⁶

Desde la criminología se ha estudiado cómo el papel de la víctima tiene una incidencia directa en la concurrencia del crimen, siendo esta un elemento clave del delito. Es decir, la víctima toma parte en el suceso delictivo y su conducta influye en la dinámica del delito siendo la víctima una de las principales causas de la situación pre criminal.

Los niveles de vulnerabilidad difieren de país a país, incluso de una zona a otra en un país en concreto. Se delimita el riesgo y vulnerabilidad de la extorsión teniendo en cuenta los siguientes factores: la situación de amenaza y prevalencia de la extorsión en la actualidad; las herramientas legales y la legislación nacional que

⁶ La extorsión un estudio desde la fenomenología y la psicopatología (2017-2018)

<https://addi.ehu.es/bitstream/handle/10810/29756/Goicoechea%20Goicoechea%20Maitane.pdf?sequence=2&isAllowed=y#:~:text=Las%20v%C3%ADctimas%20de%20extorsion%C3%B3n%20presentan,insuficiente%20>



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

tipifican la extorsión; la respuesta y capacidad de las instituciones, del gobierno, de la policía y la prosecución del delito; la presencia, así como el deterioro o aumento de factores internos que elevan el riesgo como pueden ser la corrupción, entre otros.

Como hemos referido anteriormente, la elección de la víctima depende del victimario, así como de su motivación delictiva y su capacidad operacional. Los individuos, empresas y organizaciones se convierten a menudo en objetivos vulnerables por parte de los extorsionadores. Lo que convierte a este delito en ser predominantemente sistemático o continuo.

Quienes dictaminamos, consideramos oportuno y necesario enviar, un mensaje claro y contundente, que con esta reforma a la Constitución Política Federal se mejorará la coordinación y colaboración entre instituciones y entidades federativas para disminuir una problemática que afecta profundamente a la sociedad de todo el país.

Con esta propuesta expresamos nuestra preocupación sobre el incremento de la extorsión no solo por los niveles históricos alcanzados al día de hoy, sino porque detrás de esas cifras residen múltiples efectos que demeritan el desarrollo individual y social en nuestro país. Es responsabilidad de las y los legisladores buscar alternativas para resolver problemáticas que permean en nuestra sociedad y que lastiman profundamente sus bienes jurídicos.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con esta iniciativa, consideramos que atendemos un gran problema a nivel nacional, la extorsión y en vista de la complejidad del escenario actual, las legislaturas locales no podemos ser omisas ante esta situación, y ejerciendo una de nuestras facultades constitucionales proponemos que la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, presente ante el Congreso de la Unión esta iniciativa de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el objetivo de incluir en su catálogo de delitos graves a la extorsión, consolidando así un marco jurídico – penal suficiente para hacer valer el Estado de Derecho y el imperio de la Ley en la imposición de la prisión preventiva oficiosa como medida cautelar para combatir este delito, procurando de esta forma, brindar una mayor confianza a la ciudadanía sobre la punibilidad de este delito y su castigo a los responsables.

Quienes integramos esta comisión dictaminadora, queremos dejar claro que la construcción por un lado de políticas sociales y de seguridad que garanticen el bienestar de las personas y las conductas ciudadanas en apego a la legalidad nos permitirán lograr lo que otras sociedades han logrado: garantizar la paz que todas las personas merecen en este país. La seguridad pública es responsabilidad de todos y en el Poder Legislativo de Guanajuato, con este esfuerzo renovamos nuestro compromiso por la transparencia en materia de información y corresponsabilidad en materia de seguridad.

Es decir, dictaminamos esta propuesta convencidos de que se traduce en un tema de alto interés y repercusión social e institucional, pues involucra un delito que tiene repercusiones sumamente gravosas para las víctimas, el núcleo cercano de las mismas y para la sociedad en general.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Converge e involucra el estudio de derechos y principios de gran sensibilidad como lo son el análisis de legitimidad, procedencia y justificación de la prisión preventiva, el de presunción de inocencia, entre otros principios constitucionales a favor de las personas imputadas y por otro lado, nos lleva a analizar los derechos de las víctimas y los objetivos y eficacia del sistema penal acusatorio asumiendo de manera armónica y sistemática para concluir en la determinación a manera de política criminal justificada.

Ello, en razón de reiterar que el análisis que realice el legislador federal sobre la inclusión del delito de extorsión al catálogo del artículo 19 Constitucional no debe versar sólo en considerar que éste es de efecto patrimonial y económico, sino como un delito multi ofensivo, que trastoca la paz, la libertad, la estabilidad de las víctimas, de sus familias, seres queridos y del tejido social en general, afectando psicológicamente, físicamente, emocionalmente y patrimonialmente, de ahí su importancia, mas allá de la definición que el Código Penal Federal le determina.

En atención a los argumentos vertidos determinamos atendible la iniciativa, por lo que la dictaminamos en sus términos, para que, una vez aprobada por el Pleno de esta Sexagésima Quinta Legislatura, se remita al Congreso de la Unión, por conducto de la Cámara de Diputados, con fundamento en el artículo 71, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 111, fracción I, y 204 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, nos permitimos someter a la consideración de la Asamblea, la aprobación de la siguiente:



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

INICIATIVA

Único. La Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Guanajuato acuerda remitir a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la iniciativa que reforma el artículo 19, segundo párrafo, de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, en los siguientes términos:

«INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 19, SEGUNDO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

**CC Integrantes de la Cámara de Diputados
del Congreso de la Unión
Ciudad de México**

Las diputadas y los diputados integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentamos la **Iniciativa que reforma el artículo 19, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, en atención a la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El noveno párrafo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala: *La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas*

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

En ese sentido y siendo responsable el legislador federal, a través del acto legislativo cuya publicación en el Diario Oficial de la Federación de fecha 18 de junio de 2008 del decreto por el que se reformaron los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma por la que se instituyó el nuevo sistema procesal penal acusatorio, el nuevo sistema de ejecución de las penas y de reinserción social y el sistema nacional de seguridad pública en el país.

Dichas reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de justicia penal tuvieron su origen, en la necesidad de regular el sistema procesal penal acusatorio, así como modificar al sistema penitenciario y de seguridad pública. Cuyos ejes centrales radican en: modificaciones sustanciales al proceso penal; y el combate a la delincuencia organizada, pues *con ella* se establecen las bases para un sistema penal acusatorio y oral, regido por los principios de contradicción, concentración, inmediación, publicidad y un equilibrio procesal adecuado entre la defensa, el acusado y las víctimas.

Es así como el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla temas relacionados con el auto de vinculación a proceso, la prisión preventiva y la caución.

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

En ese sentido, la prisión preventiva en el nuevo sistema procesal penal acusatorio recibe el tratamiento de medida cautelar excepcional y de aplicación oficiosa, cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para lograr los fines que prescribe el señalado artículo 19, que refiere: asegurar y garantizar la comparecencia del inculpado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como los casos en los que el inculpado esté siendo procesado o haya sido condenado previamente por la comisión de un delito doloso. Ello sin dejar de mencionar los casos en que la Constitución señala la aplicación de esta medida de manera oficiosa.

Aspectos de constitucionalidad y convencionalidad de la prisión preventiva oficiosa

De acuerdo con lo anterior, la prisión preventiva sigue la premisa de que sólo se aplicará de manera excepcional, con una duración máxima de dos años y para garantizar el adecuado desarrollo del proceso penal, con lo que se encuentra en concordancia con lo que señala la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* en su artículo 7.5:

Artículo 7.- Derecho a la Libertad Personal

1. a 4. [...]



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un

plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio.

6. a 7. [...]

Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos entiende que la norma contenida en el artículo 7.5 de la Convención prevé como únicos fundamentos legítimos de la prisión preventiva los riesgos de que el imputado intente eludir el accionar de la justicia o de que intente obstaculizar la investigación judicial. En este sentido, lo que se pretende por medio de la aplicación de esta medida cautelar es concretamente lograr la efectiva realización del juicio a través de la neutralización de los riesgos procesales que atentan contra ese fin.⁷

De igual forma, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señala que para el caso de la prisión preventiva se deben tener en cuenta los criterios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad.

⁷ Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas, OEA, CIDH, 2013, p. 61, consultable en: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/pdfs/informe-pp-2013-es.pdf>.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por ello, de acuerdo con el criterio de necesidad, la prisión preventiva, al igual que el resto de las medidas cautelares se deberá imponer en tanto sea indispensable para los objetivos propuestos. La detención preventiva de una persona no debe prolongarse por un periodo más allá del cual el Estado pueda dar una justificación adecuada de la necesidad de esta, de lo contrario la privación de libertad se torna arbitraria. Por tanto, el criterio de necesidad no sólo es relevante al momento en que se decide la aplicación de la prisión preventiva, sino también al momento de evaluar la pertinencia de su prolongación en el tiempo.⁸

Para la imposición de la prisión preventiva es de esencial importancia tener en cuenta el criterio de proporcionalidad, lo que quiere decir que, debe analizarse si el objetivo que se persigue con la aplicación de esta medida restrictiva del derecho a la libertad personal, realmente compensa los sacrificios que la misma comporta para los titulares del derecho y la sociedad.⁹ En este caso, es precisamente una exigencia de la sociedad que este tipo de delitos puedan procesarse con la garantía de que el presunto responsable de su comisión no se evada de la acción de la justicia.

Con respecto al criterio de razonabilidad, la Corte Interamericana ha establecido que el artículo 7.5 de la Convención *impone límites temporales a la duración de la prisión preventiva y, en consecuencia, a las facultades del Estado para asegurar los fines del proceso mediante esta medida cautelar*. Así, como ya se vio, el mantener privada de libertad a una persona más allá de un periodo de tiempo razonable equivaldría, en los hechos, a una pena anticipada. No obstante, *aun cuando medien razones para mantener a una persona en prisión preventiva, el*

⁸ *Ibidem*, p. 66.

⁹ *Ibidem*, pp. 66-67.

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

artículo 7.5 garantiza que aquella sea liberada si el periodo de la detención ha excedido el límite de lo razonable.¹⁰

El 12 de abril del 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforma el segundo párrafo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión preventiva oficiosa. En este sentido se adicionaron al catálogo de delitos que ameriten prisión preventiva oficiosa, los siguientes:

1. Abuso o violencia sexual contra menores; 2. Femicidio; 3. Robo de casa habitación; 4. Uso de programas sociales con fines electorales; 5. Corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones; 6. Robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades; 7. Delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos; 8. Delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares; y 9. Delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada, y la Fuerza Aérea.

En nuestro proceso de análisis, los diputados y diputadas integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura hemos verificado la compatibilidad que supondría la reforma del artículo 19 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos frente al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y desde nuestro punto de vista existe una correspondencia entre los criterios y opiniones emitidos por la

¹⁰ *Ibidem*, p.69.

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Corte Interamericana de Derechos Humanos y lo redactado en nuestra Constitución, ya que se establece de antemano que la aplicación de la prisión preventiva al inicio del procedimiento, constitucionalmente se reserva para casos considerados graves, en cumplimiento con los principios de proporcionalidad y de excepcionalidad.

Es decir, tal como se señaló en el Pacto de los Derechos Civiles y Políticos en su artículo 9.3 así como en los criterios constantemente reiterados de la Corte Interamericana de Justicia, pues, la incorporación de la extorsión al catálogo de delitos graves en ningún sentido violenta el Sistema Interamericano de Derechos Humanos al no entrar en contradicción con la facultad del Ministerio Público de solicitar al juez la Prisión Preventiva cuando las otras medidas cautelares no sean suficientes para asegurar la comparecencia del imputado en el juicio así como la protección de víctimas, ofendidos y testigos.

En razón de lo anterior, consideramos que no existe proscripción alguna de la posibilidad de que la prisión preventiva se dicte con el fundamento que el hecho delictivo sea grave, por parte de las autoridades del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, incluso no existe impedimento alguno que dicha medida se dicte por cualquier delito, aun no grave, ya que su intención busca evitar la prolongación irrazonable de la medida, con la única salvedad que su implementación sea debida a una excepcionalidad, es decir, que no se aplique por regla general al cometerse un delito, descartando la posibilidad de que toda medida de prisión preventiva sea aplicable a cualquier delito.

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

No obstante, resulta afinado observar que ninguna disposición convencional o autoridad internacional se arroga la facultad de establecer cuando son los casos excepcionales en los cuales sí debe ser aplicada esta medida, estando en el caso de nuestro país por las causas de procedencia reguladas a través de las reformas implementadas al artículo 19 de la Constitución en 2011 y 2019, como también en el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales que establecen el catálogo de delitos graves en los cuales el Juez de Control dentro de su ámbito de competencia está facultado para dictar la prisión preventiva, estando obligado el Juez en los casos controvertibles a decidir imponer esta medida poniendo especial atención a las situaciones particulares de cada caso para asegurar si es factible o no sujetar al indiciado a la prisión preventiva oficiosa.

En este orden de ideas, al no estar el catálogo de delitos graves en contradicción con el orden convencional, bajo el razonamiento de que lo particular sigue la suerte de lo general, la adición de un nuevo inciso al catálogo de delitos graves que ameriten prisión preventiva tampoco resulta una contradicción al control de convencionalidad garantizado en el artículo 1o constitucional que garantiza en nuestro País que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la 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 la Constitución establece.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es decir, si suponemos que la adición del delito de extorsión al catálogo de delitos graves significara una contradicción a los principios reguladores de la prisión preventiva, entonces los demás delitos ahí establecidos en nuestro artículo 19 también lo serían, por tales razones consideramos que no existe impedimento convencional alguno para la inclusión de la extorsión como conducta antijurídica grave meritoria de prisión preventiva oficiosa dentro de nuestra Constitución Federal, pues de ninguna manera se afectaría la facultad del Ministerio Público de solicitar la prisión preventiva, ni del Juez de control en imponerla si así lo considerase previo análisis de las particularidades del caso, quedando salvaguardados los principios de necesidad, proporcionalidad y excepcionalidad de la prisión preventiva.

Del delito de Extorsión

Las diputadas y los diputados que integramos esta Sexagésima Quinta Legislatura sabemos que el delito de extorsión consiste en obligar a una persona a través de la utilización de violencia, intimidación o engaño, a realizar un acto o negocio jurídico con ánimo de lucro y con la intención de producir un perjuicio de carácter patrimonial o bien del sujeto pasivo. El Código Penal Federal aborda el tema de la siguiente manera considerando agravantes básicas:

Artículo 390.- *Al que sin derecho obligue a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o para otro o causando a alguien un perjuicio patrimonial, se le aplicarán de dos a ocho años de prisión y de cuarenta a ciento sesenta días multa.*

Las penas se aumentarán hasta un tanto más si el constreñimiento se realiza por una asociación delictuosa, o por servidor público o ex-



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

servidor público, o por miembro o ex-miembro de alguna corporación policial o de las Fuerzas Armadas Mexicanas. En este caso, se impondrá además al servidor o ex-servidor público y al

miembro o ex-miembro de alguna corporación policial, la destitución del empleo, cargo o comisión y la inhabilitación de uno a cinco años para desempeñar cargo o comisión público, y si se tratare de un

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

La extorsión, al igual que otra serie de delitos, por su naturaleza gravosa es considerado por la sociedad como un delito atroz, que vulnera la percepción de seguridad social y el bienestar de los ciudadanos y limita y diezma la inversión formal, principalmente de los medianos y pequeños empresarios, y consecuentemente conlleva un daño o afectación colateral en el desarrollo económico regional o nacional, de ahí la importancia de esta propuesta.¹¹

El concepto de extorsión trae consigo una connotación de índole económica, ya que es un delito que afecta directamente el patrimonio económico de la víctima, pero a su vez lleva inmerso un efecto atentatorio contra la autonomía de la voluntad

¹¹ Rincón Ortiz Oscar Ivan, Análisis del tipo penal de Extorsión, artículo 244 del Código Penal Colombiano, Universidad EAFIT, Medellín, 2019, p. 4. Consultable en: https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/13691/OscarIvan_RinconOrtiz_2019.pdf?sequence=2&isAllowed=y.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

que genera que la persona amenazada o constreñida acceda en contra de su voluntad a las exigencias pecuniarias en favor del agente agresor.¹²

En este contexto, la Suprema Corte de justicia de la Nación define a la extorsión como:

EXTORSIÓN. La extorsión es aquella acción que afecta de forma inmediata el sentido emotivo de quien la sufre, inhibiendo y coaccionando la voluntad del individuo (acción), para actuar de acuerdo al interés de quien la ejerce (consecuencia).¹³

Es esencial para quienes integramos esta Sexagésima Quinta Legislatura del Estado de Guanajuato, dejar de manifiesto que el fenómeno de la extorsión se ha venido atendiendo a través de la política criminal como uno de aquellos delitos en que el Estado pone especial atención, y es que los bienes jurídicos del patrimonio económico, la autonomía personal, el orden económico y social, la seguridad pública entre otros, si bien son protegidos por el Estado, requieren ser amparados con un mayor interés por ser conductas muy lesivas y de alto impacto, que violan en conjunto estos bienes jurídicos en detrimento de las condiciones de supervivencia social de los ciudadanos.¹⁴

¹² *Ibidem*, p. 7.

¹³ Tesauro Jurídico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Derecho Penal Índice Sistemático, p. 1280, Consultable en: https://www.sitios.scjn.gob.mx/centrodedocumentacion/sites/default/files/tesauro_juridico_scjn/pdfs/10.%20TJSCJN%20-%20DerPenal.pdf.

¹⁴ Rincón Ortiz Oscar Ivan, *Op. Cit.*, p. 49.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La extorsión tiene su evolución en virtud del debilitamiento de las finanzas de las organizaciones criminales derivadas del narcotráfico, que fueron en su momento atacadas mediante una lucha frontal por parte del Estado, lo cual les permitió a estos actores miembros de grupos delincuenciales dedicados a actividades ilegítimas en detrimento del bienestar social, generar así una nueva estrategia de vulneración o puesta efectivamente en peligro de bienes jurídicos importantes, entre ellos el patrimonio económico, y uno adicional como la autonomía de la voluntad, para de esta manera reemplazar y obtener los ingresos ilícitos necesarios para su funcionamiento.¹⁵

Este fenómeno delictivo configuró una serie de reformas a la ley federal durante los años 2009-2010 que a la fecha continúan vigentes, y que además fueron retomadas y fortalecidas en varios casos por Legislaturas de los Estados, donde, si bien se debe reconocer que las mismas se justificaron en su momento ante la laxa normatividad alrededor del uso creciente de la telefonía celular y del inexistente registro de los usuarios de las mismas por parte de las empresas de telecomunicaciones, no ha existido un nuevo esfuerzo normativo en la materia que actualice el marco jurídico y lo fortalezca.

Otra reforma que no ha tenido los resultados esperados fue la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita que tampoco ha inhibido el uso de cuentas bancarias para el cobro de las extorsiones que tienen éxito, y que representan alrededor del 30% del total, de acuerdo también con el Consejo para la Ley de los Derechos Humanos A. C.

¹⁵ *Ibidem*, p. 4.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Inclusive esfuerzos normativos muy importantes que en su momento se expresaron en la ley y que hoy operativamente dotan a la autoridad de herramientas para combatir el delito, encuentran resultados limitados ante la corrupción y la impunidad que acompaña a las extorsiones en México. Nos referimos al artículo 178 Bis del Código Penal Federal señala lo siguiente:

Artículo 178 Bis.- *A la persona física o en su caso al representante de la persona moral que sea requerida por el Ministerio Público o por la autoridad competente para colaborar o aportar información para la localización geográfica, en tiempo real de los dispositivos de comunicación en términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, que estén relacionados con investigaciones en materia de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, amenazas o cualquiera de los previstos en el capítulo II del Título Noveno del Código Penal Federal y que se rehusare hacerlo de forma dolosa, se le impondrá una pena de prisión de 3 a 8 años y de cinco mil a diez mil días multa.*

Las mismas penas se aplicarán a la persona física, o en su caso al representante de la persona moral que de forma dolosa obstaculice, retrase sin justa causa o se rehusé a colaborar en la intervención de comunicaciones privadas, o a proporcionar información a la que estén obligados, en los términos de la legislación aplicable.

Se aplicarán las mismas penas a la persona física, o en su caso al representante de la persona moral que sea requerida por las autoridades competentes, para colaborar o aportar información



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

para la localización geográfica, en tiempo real de los dispositivos de comunicación en términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y que se rehusare hacerlo de forma dolosa.

Reforma que fue complementada posteriormente de todo un Título Octavo en la propia Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, intitulado *De la Colaboración con la Justicia*, con su Capítulo Único *De las Obligaciones en Materia de Seguridad y Justicia*.

Como podemos visualizar, los dispositivos jurídicos parecen adecuados y sin embargo, el fenómeno no se agota y vuelve a retornar cada vez con mayor fuerza.

No perdamos de vista que alrededor del 80% de las extorsiones durante el 2019 se realizaron de manera telefónica, y que para el 2020 se estima que ya eran del orden del 95%, ante el crecimiento de herramientas incorporadas a los celulares, como las redes sociales y la mensajería.

Con lo que el fenómeno tiende a mutar y a volverse cada vez más complejo y avanzado, mientras la ley que se supone debe enfrentarlo, se encuentra estancada y en algunos casos ha fallado estrepitosamente en las soluciones propuestas, generando escozor y un estado de indefensión entre la ciudadanía.

De acuerdo con el reporte más reciente sobre delitos de alto impacto del Observatorio Nacional Ciudadano, se registró un incremento de los casos extorsión en el país durante el mes de enero de 41%. El repunte recuerda los picos experimentados durante años previos, pero por su porcentaje de crecimiento asemeja a los que se



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

vivieron durante los años de 2019 y 2020. La gravedad del registro, sin embargo, no coincide con la magnitud real del delito, dado que la mayoría de las tentativas ni los hechos consumados se contabiliza. Se trata de uno de los delitos que mayor cifra negra arroja, debido al contexto en el cual es cometido, en sus múltiples modalidades y los diversos sujetos activos que la perpetran.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública (ENVIPE) levantada durante 2020 por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), refiere que durante el 2019 se cometieron 4.6 millones de delitos de extorsión, lo cual representa una tasa de 5134 extorsiones por cada 100 000 habitantes. En donde el 88.9% de los casos, ésta fue telefónica y en un 8.6% fue pagada.

De igual forma, se manifiesta que, con respecto a las pérdidas por victimización, en ese mismo año, las pérdidas monetarias a consecuencia de haber sido víctima de uno o más delitos, así como gastos a consecuencia de daños en la salud, ascendieron a 187.3 mil millones de pesos; en especial referencia a la extorsión, se detectó en 2019: 4496 con respecto a 2018 que reflejó 2752. La cifra negra de las extorsiones reportadas fue de 97.1 durante 2019. Es decir, únicamente fueron denunciados menos de 2 de cada 100 extorsiones.¹⁶

Lo anterior coincide además con la información que presenta el organismo no gubernamental *Consejo para la Ley de los Derechos Humanos A. C.* que estima que cada 24 horas en el país se intentan en el país 6,800 extorsiones. De ahí que la

¹⁶ <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2020/>

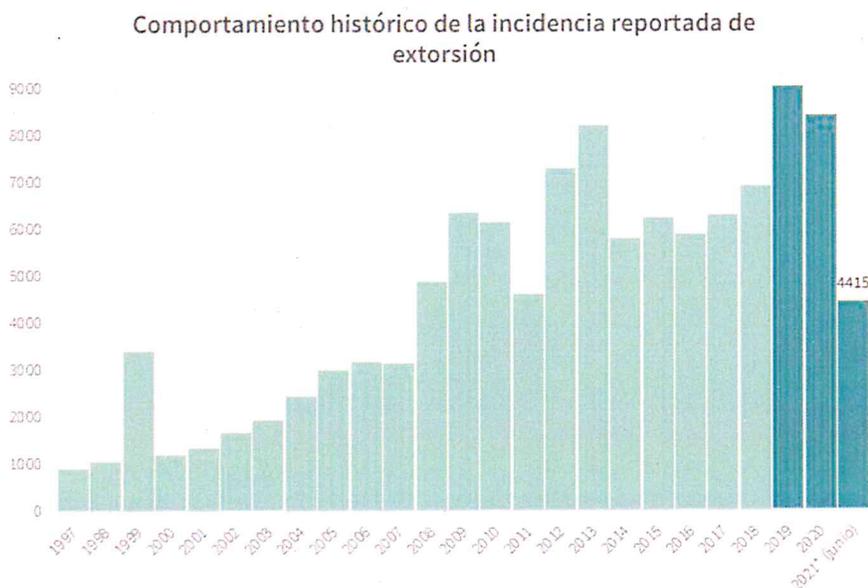


H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

población en general haya tenido conocimiento o bien haya sido directa o indirectamente perjudicada por este tipo de ilícito.

Para quienes dictaminamos es fundamental esgrimir de manera gráfica y con datos objetivos nuestra preocupación con respecto al incremento en la incidencia de este delito y lo expresamos mediante el siguiente comportamiento, delineado desde el Observatorio Nacional Ciudadano, en su *reporte semestral de incidencia delictiva 2021*¹⁷:



Fuente: Elaborado por el ONC con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

¹⁷ *La información de 1997-2014 corresponde a la estadística del formato CIEISP en términos de averiguaciones previas y carpetas de investigación. A partir de 2015, se toma en cuenta la información de la nueva metodología CNSP/38/15 que aporta información de víctimas. En general, no hay diferencias considerables entre carpetas y víctimas.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La persistencia de la extorsión en máximo histórico también es un logro del gobierno federal y de los gobiernos estatales y municipales hasta cierto punto. Donde las acciones encaminadas a contener la extorsión se han concentrado en las reformas para poner en marcha del Padrón Nacional de Usuarios de Telefonía Móvil *PANAUT* y en la difusión de modalidades de extorsión. Sin embargo, en términos de la investigación criminal, no se han dado a conocer métricas para evaluar la eficiencia de las Unidades Especializadas en Combate al Secuestro encargadas también de perseguir y conocer de la extorsión.

En materia de la prevención social del delito y la violencia por parte de la actual administración federal, consideramos que debe existir un fortalecimiento de esa política con consonancia con la estatal y la municipal acorde al desarrollo social y que dentro de los objetivos principales sean la prevención del delito y la violencia, con programas sociales focalizados con base en indicadores de incidencia delictiva.

De igual manera detectamos focos de atención en algunas entidades, con respecto al delito de extorsión, en Baja California aumentó 26.1% respecto al primer semestre de 2020. Este es uno de los nueve delitos de alto impacto que incrementó en la entidad. Michoacán de Ocampo tiene un alza de 412% de la tasa de víctimas de extorsión respecto al primer semestre de 2020, en Sinaloa aumentaron varios delitos patrimoniales respecto al primer semestre de 2020 tales como: robo en transporte público (98.6%), robo a transeúnte (93.6%), robo a negocio (71.4%), extorsión (28.7%) y robo de vehículo (4.9%). Con respecto a Zacatecas, tiene la tasa de víctimas más alta

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

de homicidios dolosos y de extorsión, así como la cuarta más elevada de trata de personas¹⁸.

Por otro lado, en lo que respecta a las víctimas de este delito, es menester reflexionar sobre los siguientes números. Dentro del 1er semestre de 2020 en los estados de Zacatecas, México y Querétaro se registraron de manera respectiva 3.26 a 3.44 sobre su 1er semestre de 2021, generando una variación del 5.62%¹⁹ de incremento mismo que va al alza, siendo Zacatecas el primer lugar con respecto a al estado de México y Querétaro ocupando el segundo y tercer lugar a nivel nacional.

Dado este panorama nacional sobre el delito de extorsión, consideramos las diputadas y los diputados que integramos la Sexagésima Quinta Legislatura que la propuesta que construimos es de alto interés y trascendencia social e institucional, en cuyo fin convergen derechos de gran sensibilidad y amplio estudio, tales como la aplicación y legitimidad de la prisión preventiva y el principio de presunción de inocencia, la seguridad y tranquilidad de las víctimas y demás derechos de éstas su seguridad, por lo cual, su abordaje debe realizarse de manera armónica e integral.

Esta Sexagésima Quinta Legislatura, confirma que la Extorsión no es un delito de mera o simple afectación patrimonial, es una conducta criminal pluriofensiva que lesiona diversos bienes jurídicos, trastoca la paz, la estabilidad, la libertad y seguridad de las víctimas, o de sus familiares o seres queridos, y de su entorno cercano, afectándoles psicológica, física, emocional y patrimonialmente, trascendiendo a la esfera personal, familiar y en el tejido social en general.

¹⁸ Datos del SESNSP, descargados el 21 de julio de 2021.

¹⁹ REPORTE SEMESTRAL de incidencia delictiva 2021 del SESNSP.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por ello, sin desconocer y sí, reconocer y coincidir que los elementos objetivos que deben cualificar a la prisión preventiva como medida excepcional, que sólo se justifica y procede bajo parámetros de necesidad, objetividad, razonabilidad y proporcionalidad, conforme a nuestro sistema jurídico y por las razones que hemos expuesto sobre el delito de extorsión, la Iniciativa se presenta para impulsar el diálogo institucional en el Congreso de la Unión en aras de que retome la revisión de este tipo penal, abonando a nuestro argumento con las razones siguientes:

- Como política criminal que responda a una determinada realidad nacional y exigencia social enfocada a programas sociales focalizados con base en indicadores de incidencia delictiva.
- Que visualice los impactos y efectos nocivos, múltiples y colaterales del delito de *Extorsión*, más allá de lo económico.
- Que involucre en este análisis los derechos, expectativas, perspectiva y situación de las víctimas.
- Que se lleve a cabo un amplio estudio de ponderación, considerando la naturaleza pluriofensiva de la *Extorsión*, la confronta con los actuales tipos penales considerados en el artículo 19 constitucional, frente a los bienes jurídicos, con la conducta criminal que nos ocupa.
- Dar garantía y tranquilidad a las víctimas, así como al impulso de la cultura de la denuncia y combate a la cifra negra.

Bajo la prospectiva y objetivo que se busca con la Iniciativa y se impulse el tema en el Congreso de la Unión, quien en su momento a través de la más reciente reforma al párrafo segundo del artículo 19 constitucional, que como ya lo referimos fue publicado el decreto en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 2019, en donde se amplió el catálogo de delitos por los que procede la prisión preventiva

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

oficiosa, y en su momento determinó no incluir el delito de extorsión bajo el argumento de que éste: *atenta únicamente contra el patrimonio, por lo que no se puede equiparar con los bienes jurídicos tutelados en el artículo 19.*

Sin embargo, consideramos fundamental y necesario avanzar positivamente con esta Iniciativa, ya que se estima no se realizó un estudio profundo e integral y no es objetiva tal justificación de exclusión, puesto que, se refrenda, a este delito como una conducta delictiva multiofensiva²⁰, aunado a que en el citado catálogo sí se incorporó el delito de robo a casa habitación considerado como un delito patrimonial.

Luego entonces, ratificamos en cada uno de sus partes la necesidad de analizar los alcances y naturaleza e inclusión del delito de *Extorsión*, al catálogo del artículo 19 Constitucional, pues este flagelo conlleva conductas en las que participan grupos criminales y cuyo proceso consiste, principalmente, en la utilización de la violencia para atemorizar a las víctimas y sus familias, a través del uso de agresiones o intimidaciones de diversa índole, por tal razón, su adición al catálogo contemplado en el numeral 19 constitucional, coadyuvaría a evitar la reincidencia o la comisión de nuevos delitos, a la par de la seguridad de las víctimas, refrendando que este delito es una conducta que por sus características específicas transgrede de manera simultánea diversos bienes jurídicos de alta sensibilidad, esa es su importancia.

Por ello, derivado de la afectación que padecen las víctimas de esta conducta delictiva desde el primer momento de contacto por cualquier medio, así como en razón de la forma de comisión del delito, se les amedrenta para no acudir a denunciar ante las autoridades, y si con base en las investigaciones se identifica y se logra

²⁰ A nivel nacional varias Entidades Federativas contemplan el delito de «Extorsión» en el capítulo correspondiente a los delitos que atentan contra la seguridad y tranquilidad de las personas (no sólo el aspecto patrimonial).

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

acercamiento con los afectados para que presenten su denuncia o colaboración en la investigación, las personas para valorar acceder, requieren garantía de que el o los extorsionadores serán detenidos y permanecerán en prisión durante el proceso, sobre lo cual no es posible tener certeza, ya que, si bien es factible solicitar prisión preventiva *de manera justificada*, la determinación dependerá del criterio de la autoridad jurisdiccional que corresponda conocer en cada asunto concreto.

Asimismo, apuntar que, en caso de utilizarse armas de fuego se actualiza supuesto de prisión preventiva oficiosa, no obstante, con base en la experiencia ministerial, cabe referir que la exigencia de dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo en perjuicio de la víctima o de tercero, en diversas ocasiones se solicita sin necesariamente el uso de armas de fuego, sino incluso vía mensaje en un papel o bien, con un teléfono celular al que se pide comunicarse, y con ello es suficiente para que las víctimas accedan a las exigencias delincuenciales para evitar daño personal o familiar, y con esto difícilmente se otorga prisión preventiva justificada dado el criterio judicial, poniendo en alto riesgo los bienes jurídicos de las y los ciudadanos.

En razón de lo esgrimido es que, quienes integramos esta Sexagésima Quinta Legislatura, creemos que si de origen no es factible garantizarles a las víctimas que las personas que sean detenidas quedarán bajo prisión preventiva, se pierde o dificulta la posibilidad de que accedan a denunciar y por tanto a colaborar en el seguimiento de la investigación, que esto sin duda es importante para determinar la manera en la que los están coaccionando, sobre la cantidad a pagar, la manera en que habrá de realizarse el pago, y la persona que efectuará la entrega del dinero, siendo que ello es de suma relevancia para la acreditación del delito.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese alcance fundamental que consagra esta Iniciativa, es que la Sexagésima Quinta Legislatura del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, considera que debido a la coyuntura de violencia, impunidad e inseguridad que afecta a las personas de todo el territorio nacional desde hace más de una década, y que ha rebasado el espíritu garantista del nuevo sistema de justicia penal, es que el Estado mexicano debe contar con los mayores instrumentos para proteger los derechos de la sociedad y generar un ambiente de certidumbre. Además de buscar disminuir la alta incidencia en la comisión de algunas conductas delictivas, especial referencia al delito de extorsión, altamente lesivas para las víctimas o bien para las mismas instituciones.

Motivo por el que nuestra Ley Primaria debe ser ajustada y fortalecida. Se trata de incentivar un cambio en las circunstancias para proteger a las personas contra el riesgo de seguir siendo víctimas del delito de extorsión, que busca incorporarlo al segundo párrafo del artículo 19 constitucional, lo cual se pondera como una excepción, como una medida para proteger los derechos de los ciudadanos.

No dejamos de reconocer que las circunstancias actuales en México, pone a cualquier ciudadano a la espera de contar con una procuración e impartición de justicia en el ámbito penal que estén siempre a su alcance, que le atienda sus denuncias, que detenga y procese efectivamente a los responsables de los delitos que lesionaron y vulneraron sus bienes jurídicos más preciados. Nuestra sociedad y especialmente la del Estado de Guanajuato coincide en que una de sus principales preocupaciones es el vivir en un entorno de seguridad pública y armonía garantizado por el Estado.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De ahí que quienes iniciamos hemos encontrado la oportunidad de generar un mecanismo importante de atención a este flagelo que permea de manera permanente en la vida de las personas al ser víctimas de la extorsión. Y, será *mediante esta iniciativa* la posibilidad de que el legislador local pueda incidir en la materia, haciendo uso de la facultad que le otorga el artículo 71 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la presentación de una iniciativa ante el Congreso de la Unión.

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

[...]

III. A las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y

[...]

Derivado de este contexto es que la autoridad y legitimidad del Estado encuentran su sustento en los fines para el que está instituido: procurar el bien común, mantener el orden y la seguridad públicos y sentar las bases para la prosperidad de sus habitantes. Las instituciones jurídicas dadas para sí por el Estado deben en consecuencia establecerse para el cumplimiento de estos propósitos, trascendentes y permanentes, y con ello hacer posibles las aspiraciones de sus integrantes. En este sentido, consideramos que la propuesta de reforma a la Constitución General busca dotar a las instituciones de procuración y administración de justicia con las herramientas que les permitan operar de manera más eficiente en contra de la delincuencia *primordialmente de la organizada*; lo cual se pretende a través de la incorporación al párrafo segundo del artículo 19 el delito de extorsión, como uno de los que ameritan la prisión preventiva oficiosa.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicho delito, además de afectar directamente el patrimonio económico de la víctima, *como ya lo hemos venido mencionando* vulnera la percepción de seguridad social y el bienestar de los ciudadanos; limita y diezma la inversión formal, y constituye un daño o afectación colateral en el desarrollo económico regional o nacional. Pero independientemente de la obtención de un lucro, ocasiona también una afectación emocional por el inmediato daño moral al sujeto pasivo.

Aunado a lo anterior, lleva inmerso un efecto atentatorio contra la autonomía de la voluntad que genera que la persona amenazada o constreñida acceda en contra de su voluntad a las exigencias de la parte actora.

De ahí que, se estime que esta conducta es lo suficientemente grave para vulnerar no solo a las personas víctimas de este, sino a la sociedad en su conjunto; y que su inclusión como uno de los tipos penales que son merecedores de la medida cautelar de prisión preventiva oficiosa, se enmarca en las consideraciones que el Congreso de la Unión tomó en cuenta para llevar a cabo la reforma constitucional del 12 de abril de 2019. Con esta Iniciativa pretende proteger de mejor manera a las personas contra el riesgo de seguir siendo víctimas de este delito; protección con la que todos los ciudadanos esperan contar y a la que tienen un derecho legítimo.

Con las circunstancias actuales en el País y, partiendo desde la perspectiva jurídica internacional, federal y local, se puede determinar que con este ajuste constitucional se fortalecen mecanismos para que la ciudadanía cuente con la seguridad y certeza que se procese efectivamente a los responsables de los delitos que lesionaron y vulneraron sus bienes jurídicos más preciados, en este caso, los relacionados con la extorsión.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Bajo estas consideraciones, es necesaria e idónea la iniciativa de reforma al artículo 19 de la Constitución Federal, pues dotará de certeza a las herramientas de las autoridades estatales *investigadoras* en la materia, y responderá a la inquietud de particulares cuya principal preocupación es la seguridad psicológica, material y en general de sus bienes jurídicos que son afectados por ese delito.

Nuestra sociedad mexicana y en especial, la del Estado de Guanajuato coincide en que una de sus principales preocupaciones es el vivir en un entorno de seguridad pública y armonía garantizado por el Estado.

Para las legisladoras y los legisladores de Guanajuato, es urgente instrumentar las medidas que apoyen y den certeza en la investigación de hechos configurados alrededor de la extorsión en todas sus modalidades; sancionar a las personas responsables de dichos actos y reparar a las víctimas, incluyendo a través de medidas de no repetición y esta iniciativa es el comienzo del andamiaje jurídico necesario de tales acciones en pro de la vida, la salud y la protección de los bienes jurídicos indispensables de las personas.

Es decir, ratificamos el planteamiento de incorporar en el catálogo de delitos por los que procede la prisión preventiva oficiosa el delito de *Extorsión*, pues patentiza la voluntad propositiva para la generación de una política criminal y un andamiaje normativo en la materia, y se vislumbra como una herramienta coadyuvante en el tópico de investigación y sanción de las conductas criminales de este delito y sus diversas modalidades, en beneficio de las víctimas de tal ilícito y de la sociedad en general.

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Este delito repercute no solo en el tema patrimonial y económico de la víctima, como ha sido analizado hasta el día de hoy por el legislador federal, sino en su entorno más cercano, por ello no debe visualizarse como un delito meramente *patrimonial*, al contrario, éste trastoca la paz, la libertad, la estabilidad de las víctimas, sus familias, seres queridos y de la sociedad en general. Es decir, este delito afecta psicológica, física y emocionalmente a las víctimas de este delito. De ahí que en los tipos penales de las 32 entidades establecen que la *Extorsión* si afecta la seguridad de las personas, su paz y su tranquilidad, es decir, éste es un delito pluri ofensivo.

Con esta iniciativa se les brinda garantías a las víctimas de impulsar el mecanismo de las denuncias, pues sabemos de la problemática que en su mayoría enfrentan las víctimas de este delito al ser amenazadas y por miedo no acuden al Ministerio Público a levantar la denuncia correspondiente, dejando poco o nada que hacer a las fiscalías para poder garantizar la existencia de la prisión preventiva dejando a las víctimas en un estado de indefensión y siendo vulneradas en sus derechos y bienes jurídicos.

Este Poder Legislativo a través de su Asamblea ratifica que debe reiterarse que las medidas que los Estados tienen la obligación de adoptar para prevenir, disuadir y reprimir legítimamente los hechos violentos y delictivos deben desarrollarse dentro del marco que consagra el ordenamiento jurídico internacional sobre protección y garantía de los derechos humanos en dos vías, por un lado los del imputado y por el otro, de la víctima, su familia y círculo cercano en la misma sincronía y a la par, buscando siempre determinar una política criminal homogénea. En esa dirección, se ha señalado algunos estándares específicos que deben ser tomados en cuenta en el



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

momento de definir las herramientas normativas que se incorporarán a su política pública sobre seguridad ciudadana.

En ese sentido, sabemos y tenemos claro que la adecuada administración de justicia es un elemento esencial para garantizar que las personas responsables de violaciones a los derechos sean identificadas, declaradas responsables y castigadas. Y están obligados a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de afectación de bienes jurídicos y de violación los derechos humanos y a sustanciarlos conforme a las reglas del debido proceso legal, en el marco de la obligación general de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos. Es decir, la relación de la seguridad ciudadana con el derecho a la protección judicial tiene que ver con el funcionamiento de un sistema de administración de justicia que brinde una respuesta rápida, eficaz y eficiente a las víctimas de la violencia y el delito.

Finalmente, es de destacar que el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 está presente en la Iniciativa puesta a su consideración, ya que incide de manera directa en el Objetivo 16 denominado Paz, Justicia e Instituciones Sólidas. Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas, respecto a las metas 16.3 Promover el Estado de Derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso y justicia para todos y 16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes, al abonar a la transparencia y rendición de cuentas.

Finalmente, es de señalar que la presente iniciativa tendrá, de ser aprobada lo siguiente:



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- I. **Impacto jurídico:** Con base en el artículo 71, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se formula la presente iniciativa de decreto que reforma el artículo 19, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- II. **Impacto administrativo:** La presente iniciativa no implica una carga administrativa adicional. Es deseable que, a partir de la reforma, sea evaluada la eficiencia de los procesos con que operan las autoridades administradoras e impartidoras de justicia, para conocer el grado de efectividad a partir de la reforma, que ampliará el alcance de las autoridades de administración e impartición de justicia del Estado.
- III. **Impacto presupuestario:** Esta iniciativa no representa una asignación de recursos financieros adicional al presupuesto aprobado para el presente ejercicio fiscal.
- IV. **Impacto social:** La implementación de esta reforma permitirá inhibir en gran medida la comisión del delito de extorsión en todas sus modalidades, lo que se traducirá en mayor seguridad, certeza y tranquilidad para los guanajuatenses y las y los ciudadanos de todo el país, protegiendo los bienes jurídicos de las víctimas y testigos lastimados por este delito.

Por lo anteriormente expuesto nos permitimos someter a consideración el siguiente proyecto de:



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DECRETO

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

«Artículo 19. Ninguna detención ante...

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, **extorsión**, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud.

La ley determinará...

El plazo para...

Si con posterioridad...

Todo mal tratamiento...



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dictamen que suscribe la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TRANSITORIOS

Artículo Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo. Para los efectos a que se refiere el artículo 19, párrafo segundo materia del presente Decreto, el Congreso de la Unión, en un plazo de 90 días siguientes a la publicación en el Diario Oficial de la Federación de dicho Decreto, deberá realizar las adecuaciones normativas para incluir en el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, y demás ordenamientos, la hipótesis delictiva incluida con el presente Decreto.»

Guanajuato, Gto., 15 de marzo de 2022
La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales

Dip. Susana Bermúdez Cano

Dip. Briseida Anabel Magdaleno González

Dip. Laura Cristina Márquez Alcalá

Dip. Rolando Fortino Alcántar Rojas

Dip. Alma Edwiges Alcaraz Hernández

Dip. Yulma Rocha Aguilar

Dip. Gerardo Fernández González

Voto
en
contra

contra

VOTO EN
CONTRA

Evidencia Criptográfica - Hoja de Firmantes

Información de Notificación:	Asunto:	Dictamen, a efecto de reformar artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
	Descripción:	La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, recibió como pendiente legislativo para efectos de su estudio y dictamen, la iniciativa suscrita por diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la Sexagésima Cuarta Legislatura, a efecto de reformar el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que, una vez concluido el proceso legislativo correspondiente, se envíe al Congreso de la Unión, de conformidad con el artículo 71, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
	Destinatarios:	ROLANDO FORTINO ALCANTAR ROJAS - Diputados de la LXV Legislatura, H Congreso del Estado de Guanajuato
Archivo Firmado:	File_1571_20220315095653455.pdf	
Autoridad Certificadora:	AUTORIDAD CERTIFICADORA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO	

FIRMANTE

Nombre:	GASPAR ZARATE SOTO	Validez:	Vigente
----------------	--------------------	-----------------	---------

FIRMA

No. Serie:	50.4c.45.47.30.31.00.00.00.02.f1	Revocación:	No Revocado
-------------------	----------------------------------	--------------------	-------------

Fecha (UTC/CDMX):	15/03/2022 03:57:27 p. m. - 15/03/2022 09:57:27 a. m.	Status:	Válida
--------------------------	---	----------------	--------

Algoritmo:	RSA - SHA256
-------------------	--------------

Cadena de Firma:

5b-12-d8-3d-b6-2c-01-46-71-59-28-6f-7e-4c-c9-aa-bd-d9-d4-8d-ee-93-95-6b-94-79-d6-f7-af-54-37-e2-f0-69-8b-97-e6-3e-c6-d0-d9-eb-3e-c0-e5-8b-46-76-85-dc-02-93-f3-31-48-ea-e8-a1-50-a9-3f-4b-1c-ad-bb-2e-81-a1-92-5f-2b-33-98-89-bc-de-33-50-20-8f-9b-86-ef-48-d3-08-8c-b9-91-7c-f8-fe-26-8a-74-0d-a3-2e-9b-57-34-82-36-63-9c-f3-a7-e4-2f-7f-a2-07-58-c9-2d-7f-32-47-8c-6d-a5-16-a0-7d-6b-88-c3-dc-c8-07-1a-44-77-5a-cd-d2-d2-2c-c1-fa-3c-29-b0-92-b5-15-50-d4-08-0c-92-c0-f0-89-ac-8d-02-dd-aa-3b-8a-40-56-72-fc-33-19-5b-bf-c4-88-d2-58-32-8f-a9-20-d7-d8-77-0a-07-3b-2a-ed-c8-a3-35-81-47-c0-1c-e6-d0-ec-72-58-29-07-2d-ee-c8-d1-ac-48-8a-fd-14-e1-2e-be-ec-6f-db-34-e0-96-e9-c4-b5-0e-b9-99-23-84-39-1d-cf-94-e3-02-58-17-9e-50-14-a2-8b-1c-6c-9d-2c-1a-b0-ee-6d-c7-c6-f8-ae-a0-0b-da-e0-ab-a7

OCSP

Fecha (UTC/CDMX):	15/03/2022 03:58:31 p. m. - 15/03/2022 09:58:31 a. m.
--------------------------	---

Nombre del Respondedor:	Servicio OCSP de la AC del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato
--------------------------------	---

Emisor del Respondedor:	AUTORIDAD CERTIFICADORA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO
--------------------------------	--

Número de Serie:	50.4c.45.47.30.31.30.35
-------------------------	-------------------------

TSP

Fecha (UTC/CDMX):	15/03/2022 03:58:32 p. m. - 15/03/2022 09:58:32 a. m.
--------------------------	---

Nombre del Emisor de Respuesta TSP:	Advantage Security PSC Estampado de Tiempo 1
--	--

Emisor del Certificado TSP:	Autoridad Certificadora Raiz Segunda de Secretaria de Economía
------------------------------------	--

Identificador de la Respuesta TSP:	637829351126069442
---	--------------------

Datos Estampillados:	pVc3qZaLGC/OvnPErg0sLrPLdVs=
-----------------------------	------------------------------

CONSTANCIA NOM 151

Índice:	269952666
----------------	-----------

Fecha (UTC/CDMX): 15/03/2022 03:58:34 p. m. - 15/03/2022 09:58:34 a. m.
Nombre del Emisor: Advantage Security PSC NOM151
Número de Serie: 2c

Firma Electrónica Certificada

FIRMANTE

Nombre: ROLANDO FORTINO ALCANTAR ROJAS **Validez:** Vigente

FIRMA

No. Serie: 50.4c.45.47.30.31.00.00.00.03.ea **Revocación:** No Revocado

Fecha (UTC/CDMX): 15/03/2022 04:50:33 p. m. - 15/03/2022 10:50:33 a. m. **Status:** Válida

Algoritmo: RSA - SHA256

Cadena de Firma: 88-d7-e6-f6-83-2e-56-59-77-b0-e4-87-92-0e-4d-1e-a6-3c-27-82-be-48-6b-85-e0-d8-64-a4-45-ed-db-76-19-44-ef-08-9e-be-6a-46-ad-d3-50-b9-a2-d3-b2-b6-a5-36-1d-ad-47-37-cf-49-11-5d-0e-b2-40-6b-e1-a8-2c-1f-25-61-61-ba-9e-55-61-aa-90-ce-b6-74-8d-89-57-29-33-6a-86-cf-85-6e-01-09-c6-cb-1d-16-9b-f8-a9-99-a3-bf-e8-70-66-3b-ee-3f-1f-52-e1-94-56-75-e0-b8-8b-be-22-bc-d8-ab-ef-1a-1b-6c-0e-2f-7f-03-7e-b7-69-82-8d-7f-47-a6-cd-1f-c0-a2-a4-dc-63-a3-df-a7-d0-b4-a6-6c-a7-18-49-bd-a9-be-53-d1-45-dd-6c-bf-02-51-44-c6-60-2c-ca-24-5c-ce-83-27-66-9a-20-3d-9f-51-dd-b0-f0-e1-29-c8-d8-21-56-a6-68-db-ac-f7-33-52-bf-5f-fc-1f-47-30-ec-a6-3c-0c-f4-27-ee-1a-d5-f6-e7-5c-c8-66-71-3f-99-b8-2c-d2-f7-33-af-d5-ab-15-bd-85-79-63-45-25-71-71-97-13-d4-c5-ee-c1-90-cb-a2-b0-4f-a9-18-11-f9-08-30-f2-a0-b8

OCSP

Fecha (UTC/CDMX): 15/03/2022 04:51:38 p. m. - 15/03/2022 10:51:38 a. m.

Nombre del Respondedor: Servicio OCSP de la AC del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato

Emisor del Respondedor: AUTORIDAD CERTIFICADORA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO

Número de Serie: 50.4c.45.47.30.31.30.35

TSP

Fecha (UTC/CDMX): 15/03/2022 04:51:38 p. m. - 15/03/2022 10:51:38 a. m.

Nombre del Emisor de Respuesta TSP: Advantage Security PSC Estampado de Tiempo 1

Emisor del Certificado TSP: Autoridad Certificadora Raiz Segunda de Secretaria de Economia

Identificador de la Respuesta TSP: 637829382989040795

Datos Estampillados: +bBCHT1iAT+P1Ue/blvGumyLH90=

CONSTANCIA NOM 151

Índice: 269954428

Fecha (UTC/CDMX): 15/03/2022 04:51:41 p. m. - 15/03/2022 10:51:41 a. m.

Nombre del Emisor: Advantage Security PSC NOM151

Número de Serie: 2c

Firma Electrónica Certificada