



PODER LEGISLATIVO FEDERAL
COMISION PERMANENTE

"2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria"

MESA DIRECTIVA

OFICIO No. CP2R2A.-227

Ciudad de México, 20 de mayo de 2020

**DIP. MA. DEL PILAR ORTEGA MARTÍNEZ
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE
JUSTICIA
P R E S E N T E**

Me permito comunicar a Usted que en sesión celebrada en esta fecha, la Diputada Martha Patricia Ramírez Lucero, del Grupo Parlamentario Morena, presentó Iniciativa con proyecto de decreto por el que adiciona el capítulo III y los artículos 227-A y 227-B, al título décimo primero del Código Penal Federal.

La Presidencia, con fundamento en los artículos 21, fracción III y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dispuso que dicha Iniciativa, misma que se anexa, se turnara a la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados.

Atentamente




DIP. SERGIO CARLOS GUTIÉRREZ LUNA
Secretario

20 MAY 2020

SE TURNÓ A LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE LA CÁMARA
DE DIPUTADOS



Martha Patricia Ramírez Lucero
Diputada Federal

150

INICIATIVA QUE ADICIONA EL CAPITULO III Y EL ARTÍCULO 227-A Y 227-B, AL TITULO DECIMO PRIMERO DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, A CARGO DE LA DIPUTADA MARTHA PATRICIA RAMÍREZ LUCERO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA, EN MATERIA DE PERSECUCIÓN MALICIOSA.

La suscrita, Martha Patricia Ramírez Lucero, Diputada Federal de la LXIV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario de morena, con fundamento en los artículos con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 55, en su fracción II, 56, 179 y demás aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración del pleno de la Comisión Permanente, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el capítulo III y los artículos 227-A y 227-B, al título décimo primero del Código Penal Federal, de conformidad con lo siguiente.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En todos los sistemas de justicia del mundo existen fallas y el nuestro no es la excepción; entre las más graves que puede haber y que exhiben dichas deficiencias, es que en ocasiones se juzgue a una persona por un delito que no cometió, sin embargo, es aún más grave que se cometa una persecución maliciosa, lo que significa iniciar o llevar a cabo un procedimiento penal en contra de una persona de manera dolosa y sin fundamento, causándole diversos tipos de daños. Es increíble que esta figura no esté contemplada aún en nuestro sistema normativo, pues afecta



Martha Patricia Ramírez Lucero Diputada Federal

directamente los derechos y la vida de quien es perseguido maliciosamente, la de sus familiares e incluso afecta indirectamente al Estado.

Un ejemplo de esto fue lo que le sucedió a Jacinta Francisco, Teresa González y Alberta Alcántara, tres mujeres otomíes que en el año 2006 fueron condenadas y sentenciadas, inicialmente a 21 años de prisión, porque seis agentes investigadores federales las acusaron por haberlos retenido en contra de su voluntad.

Jacinta Francisco Marcial, fue excarcelada en 2009 y Alberta Alcántara Juan y Teresa González Cornelio, en 2010, después de que la Suprema Corte consideró insuficientes las pruebas presentadas contra las mujeres.^{1 2}

Esta situación, a pesar de que las personas antes citadas recuperaron su libertad, ha dejado un daño irreparable en sus vidas al haberse demostrado que ellas no eran culpables, pero no obstante ello, perdieron más de 4 años de su vida tras las rejas, por lo que se hace manifiesto que este tipo de acciones maliciosas no se pueden permitir y deben ser legisladas.

Ciertamente, es inverosímil que esta figura jurídica no exista en nuestro sistema normativo actual, ya que, si nos remontamos a antecedentes históricos, culturas milenarias como la mesopotámica, ya preveían una figura similar a la persecución maliciosa, tal y como puede apreciarse en el

¹ <https://www.animalpolitico.com/2013/11/mujeres-indigenas-acusadas-de-secuestrar-policias-solo-tendran-justicia-medias/>

² <https://www.eleconomista.com.mx/politica/PGR-se-disculpa-con-indigenas-acusadas-de-secuestro-20170221-0112.html>



Martha Patricia Ramírez Lucero Diputada Federal

artículo primero, del Código Hammurabi, que establecía que textualmente **"Si un hombre acusa a otro hombre y le imputa un asesinato pero no puede probarlo, su acusador será ejecutado"**; por lo tanto, podemos notar la gravedad que implicaba para esta cultura milenaria acusar falsamente a una persona y sus repercusiones.

Es un hecho entonces que la persecución maliciosa representa un acto vil e injusto, el cual ha estado presente desde hace miles de años, razón por la cual debe ser regulado de acuerdo con nuestro contexto actual, para evitar que se acuse injustamente a alguna persona y así, acercarnos al ideal de impartir justicia de manera adecuada.

CONSIDERANDO:

1.- El sistema de Justicia Penal Acusatorio entró en vigor a partir de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación en el año 2008; este fue un gran paso para la impartición de justicia en nuestro país, ya que el nuevo sistema estableció la transición del sistema inquisitorio al sistema acusatorio oral, con el fin de proteger y dar prioridad a la observancia y protección de los derechos humanos de las partes involucradas; es una forma de prevenir el delito; cambiar la forma de juzgar a los presuntos delincuentes y ejecutar las sentencias. Igualmente, se procura una reducción en el tiempo de duración de los procedimientos y sus costos económicos, a la vez que se propicia una mayor transparencia en los métodos. No obstante, aún queda mucho esfuerzo por hacer para alcanzar los objetivos planteados en este sistema y lograr que funcione de manera eficiente para crear certeza en la población mexicana.³

³ <http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/articulos/doc/20.pdf>



Martha Patricia Ramírez Lucero Diputada Federal

2.- Uno de los propósitos que debe contener un procedimiento judicial como su principal objetivo, es el esclarecer los hechos, es decir, resolver cada asunto siempre con una perspectiva de derechos humanos, procurando en todo momento la protección del inocente, la reparación del daño y castigar al culpable; sin embargo, esta herramienta de acceso a la justicia si no se usa correctamente, puede ser utilizada para causar daños, incurriendo en una persecución maliciosa, es decir, iniciar o llevar a cabo un procedimiento penal en contra de una persona de manera dolosa, causándole todo tipo de daños y perjuicios. Como ejemplo, cito los siguientes:

Daños económicos: un procedimiento judicial en México, que es la forma en la que se desarrolla el proceso judicial ante los juzgados y tribunales competentes en nuestro país, puede ser un camino muy largo, esto conlleva una serie de gastos como honorarios del defensor, y otros trámites administrativos, incluso la pérdida del trabajo del procesado, así como incapacidad para cubrir los gastos de su familia, máxime si se trata del padre, la madre o el principal proveedor de la misma.

De acuerdo con una encuesta llevada a cabo entre familiares de internos en el Estado de Morelos y la Ciudad de México, el 31% de los familiares gastan entre \$1,000.00 y \$2,000.00 pesos; y el 26.6% entre \$2,000.00 y \$5,000.00 pesos mensuales, por concepto de transporte y viáticos de la familia para visitar y llevar alimentos para compartirlos el día de la visita a sus familiares internos, ya que los proporcionados por las cárceles, prisiones o centros de readaptación social, resultan en la mayoría de los casos, insuficientes. Además, el 41.5% de los familiares reportó haber dejado de



Martha Patricia Ramírez Lucero Diputada Federal

trabajar o haber perdido su trabajo debido al encarcelamiento de su familiar.⁴

Restricción de sus derechos: lo cual tiene lugar cuando durante el procedimiento se impone una medida cautelar,⁵ es decir, una medida restrictiva, para asegurar la presencia del procesado a las diligencias atinentes al procedimiento y evitar que obstaculice la investigación.

Daño, demérito de la persona: a su psique o a su reputación, por el hecho de ser presentado y aparecer ante la opinión pública como responsable de una conducta delictiva⁶, es decir, que se le atribuya la participación o comisión de un delito antes de ser juzgado por el tribunal competente.

Queda de manifiesto que quien es víctima directa de una persecución maliciosa es el particular que fue procesado, pero también es cierto que el estado, de manera indirecta, sufre un perjuicio por este tipo de acciones, y estos pueden ser:

Perjuicios económicos: ya que existe un impacto en el presupuesto público, esto relacionado con el desarrollo de todo el proceso de investigación e impartición de justicia, pues es menester precisar de recursos materiales y humanos; y si el procesado se encuentra en prisión preventiva los gastos aumentan; si tomamos en cuenta únicamente este último rubro, el costo promedio de manutención de cada interno en el sistema penitenciario nacional, es de \$213.00 pesos diarios, lo cual implica que sólo

⁴ [https://www.forbes.com.mx/encarcelar-nos-cuesta-muy-carol/](https://www.forbes.com.mx/encarcelar-nos-cuesta-muy-carol)

⁵ <https://www.forbes.com.mx/encarcelar-nos-cuesta-muy-carol/>

⁶ <https://elderecho.com/el-imputado-efectos-colaterales-de-la-imputacion>



Martha Patricia Ramírez Lucero Diputada Federal

para mantener a las personas en prisión preventiva se invierten aproximadamente \$ 22,970,000.00 pesos al día y \$ 8,269 000, 000.00 (millones de) pesos al año. Es importante destacar que a la presente fecha, aproximadamente el 42.1% de las personas encarceladas por haberseles impuesto la medida cautelar de prisión preventiva oficiosa, no han recibido sentencia alguna.^{7 8}

En el proceso: Procesalmente involucra una saturación de asuntos, y en consecuencia, el empleo del tiempo de agentes de policía para llevar a cabo las indagatorias correspondientes, los agentes de las fiscalías y defensores públicos, quienes analizan un asunto de fondo, adicional al personal que conforman las entidades o autoridades jurisdiccionales que conocen y resuelven el caso.

Al analizar la carga de trabajo en los fiscales, se observa que anualmente en las Procuradurías Estatales de Justicia, existen 233 expedientes por Agente o Fiscal Investigador. Esto representa la atención de casi un expediente diario por cada agente o fiscal adscrito a la fiscalía de que se trate.

Con relación a la carga de trabajo de los jueces en un año, se encontró que en promedio, cada juez en el sistema acusatorio oral, atendió causas penales que involucraron 135 procesados y/o imputados durante el año 2014.

⁷ <https://www.nvnoticias.com/nota/39945/juicio-oral-encarece-justicia>

⁸ <https://www.forbes.com.mx/encarcelar-nos-cuesta-muy-carol/>



Martha Patricia Ramírez Lucero Diputada Federal

A la Credibilidad: En efecto; si se inician procesos con persecuciones maliciosas, se pone en tela de juicio la eficacia de la capacidad del estado para impartir justicia; la ciudadanía lo ve como una figura autoritaria que solo busca enjuiciar a alguien, sin procurar el principio de presunción de inocencia y nó como una autoridad que se encarga de esclarecer los hechos e impartir justicia.

De acuerdo con cifras del Estudio Nacional en Vivienda, realizada por Parametría, Investigación Estratégica y Estudio de Mercado en el 2014, revelan que del total de encuestados, el 62 % de los ciudadanos dudan ser tratados conforme a la ley por las autoridades correspondientes, en caso de ser acusados de la comisión de algún ilícito. A esta opinión se suma el 65 % de los encuestados que desaprueban el trabajo de las autoridades al investigar un delito; un 67 % rechaza la premisa de que en los juzgados prevalece la honestidad y la justicia y un dato de suma importancia es que solo un (23 %) confía en las fiscalías.⁹

3.- Una vez analizado lo anterior, se estima que resulta urgente legislar y sancionar la persecución maliciosa, pues es una obligación del estado evitar que el sistema de justicia penal sea utilizado con fines maliciosos, personales o de venganza, procurando evitar que se inicien investigaciones de manera infundada, provocando el menoscabo de nuestro sistema de justicia.

4.- Es importante destacar que la persecución maliciosa es una figura que ya ha sido contemplada en otros países como lo son, Estados Unidos y

⁹ http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4632



Martha Patricia Ramírez Lucero Diputada Federal

Canadá que pertenecen al sistema jurídico *Common Law*¹⁰ y Costa Rica, el cual tiene un sistema jurídico mixto.

En dichos sistemas jurídicos cuya fuente principal se basa en precedentes, sus tribunales han emitido múltiples resoluciones que sientan las bases de esta figura jurídica. En efecto; para ejemplificar lo expresado en líneas precedentes, señalo lo siguiente:

En Puerto Rico, el Tribunal Supremo resolvió en el caso *Fonseca V. Oyola* en 1954, que la acción por persecución maliciosa prosperará siempre y cuando se acrediten los siguientes elementos:

1. Que un proceso criminal fue instituido por el demandado o a instancias de este.
2. Que la acción o la causa, terminó de modo favorable para el demandante.
3. Que fue seguida maliciosamente y sin que existiera causa probable.
4. Que el demandante sufrió daños y perjuicios como consecuencia de ello.¹¹

En Canadá, la Corte de Apelaciones de Alberta, en *Radford v Stewart*, dijo que, "Hay cuatro elementos en el agravio del enjuiciamiento malicioso, y estos son:

¹⁰ El *Common Law* es el Derecho común o Derecho consuetudinario vigente en la mayoría de los países de tradición anglosajona, está formado por un conjunto de normas no escritas (*unwritten*) y no promulgadas o sancionadas (*unenacted*). Se fundamenta, por tanto, en el Derecho adjetivo o formal (*adjective law*) de carácter eminentemente jurisprudencial. De ahí el dicho comúnmente utilizado por los juristas anglosajones de *Remedies precede rights*, que podría traducirse por "la acción crea el derecho", y que hace referencia a que son las acciones o los procedimientos judiciales interpuestos antes los tribunales los que dan pie a las decisiones de los jueces que, a su vez, crean el Derecho.

¹¹ <https://vlex.com/pr/vid/77-d-p-r-684572093>



Martha Patricia Ramírez Lucero
Diputada Federal

- a. *el enjuiciamiento debe haber sido iniciado por el acusado,*
- b. *el procedimiento debe haber terminado a favor del demandante,*
- c. *debe haber una ausencia de causa razonable y probable y*
- d. *debe haber malicia o un propósito principal que no sea el de llevar a efecto la ley".*

En el año 2009, La Corte Suprema de Canadá, resolvió el caso *Miazga V. Kvello Estate*, dentro de la cual el tribunal confirmó que hay cuatro elementos necesarios para el agravio de un enjuiciamiento malicioso, haciendo referencia como podría probarse cada uno de estos elementos al pronunciar que:

"Bajo el primer elemento de la prueba de enjuiciamiento malicioso, el demandante debe probar que el enjuiciamiento en cuestión fue iniciado por el acusado. Este elemento identifica el objetivo adecuado de la demanda, ya que solo aquellos que fueron activamente instrumentales en la puesta en marcha de la ley pueden ser considerados responsables de cualquier daño que resulte.

El segundo elemento del agravio exige evidencia de que la acusación terminó a favor del demandante. Este requisito impide un ataque colateral a una condena debidamente dictada por un tribunal penal y, por lo tanto, evita conflictos entre la justicia civil y penal. El requisito de terminación favorable puede cumplirse sin importar la ruta por la cual el procedimiento concluya a favor del demandante, ya sea una absolución, una descarga en una audiencia preliminar, un retiro o una suspensión. Sin embargo, cuando la terminación no resulta de una resolución sobre el fondo, por ejemplo, en el caso de un acuerdo o acuerdo de culpabilidad, puede surgir



Martha Patricia Ramírez Lucero **Diputada Federal**

un problema real si la terminación del procedimiento fue a favor del demandante.

El tercer elemento que debe ser probado por un demandante es la ausencia de causa razonable y probable para comenzar o continuar el proceso, esto delimita aún más el alcance de los posibles demandantes. Como cuestión de política, si la causa razonable y probable existía en el momento en que el fiscal comenzó o continuó el proceso penal en cuestión, se debe considerar que el procedimiento ha sido debidamente instituido, independientemente del hecho de que finalmente terminó a favor del acusado.

Finalmente, el inicio del proceso penal en ausencia de una causa razonable y los motivos probables en sí mismos no son suficientes para fundamentar el caso de un demandante por enjuiciamiento malicioso, independientemente de si el acusado es un actor privado o público. El enjuiciamiento malicioso, como lo indica la etiqueta, es un agravio intencional eso requiere prueba de que la conducta del acusado al poner en marcha el proceso penal fue alimentada por malicia.

El requisito de malicia es la clave para lograr el equilibrio que el agravio fue diseñado para mantener: entre el interés de la sociedad en la administración efectiva de la justicia penal y la necesidad de compensar a las personas que han sido procesadas injustamente por un propósito principal que no sea el de llevar la ley en efecto."¹²

¹² <http://www.duhaime.org/LegalDictionary/M/MaliciousProsecution.aspx>



Martha Patricia Ramírez Lucero Diputada Federal

En Estados Unidos en el caso Kirk Carlson Moulton Appellant v Chief Constable of the West la Corte estableció que hay causa probable cuando exista:

"Un hallazgo en cuanto al estado mental subjetivo del oficial de policía responsable", es decir, ¿tenía el fiscal una creencia genuina sobre la culpabilidad del acusado; y "Una consideración objetiva de la idoneidad de la evidencia", es decir, desde la perspectiva de una persona "discreta y razonable", ¿era razonable en la evidencia disponible creer en la culpabilidad del acusado?.

En el caso *Jeremy Clifford v El jefe de policía de la policía de Hertfordshire [2011]* involucró a un demandante que creía que había sido procesado por posesión de imágenes indecentes. Se descubrió que el oficial que participó activamente en la investigación actuó maliciosamente porque había ocultado información crucial que eximía la causa probable.¹³

De lo anterior se puede determinar que, **la persecución maliciosa** es una realidad que debe ser detenida y sancionada, ya que afecta no solo a los sujetos activos de este hecho, sino también a la estructura y buen funcionamiento de nuestro sistema de justicia.

Por lo tanto, la persecución maliciosa debe ser tipificada como delito atendiendo al principio de proporcionalidad, tomando en cuenta lo siguiente:

¹³ <https://www.kingsleynapley.co.uk/insights/blogs/criminal-law-blog/malicious-prosecution-and-the-risk-to-private-prosecutors>



Martha Patricia Ramírez Lucero **Diputada Federal**

- La intervención legislativa persigue un fin constitucionalmente válido.
- Que la medida resulte idónea para satisfacer de alguna manera su propósito.
- No existen medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin.
- El grado de realización del fin perseguido es mayor al grado de afectación que se pudiera provocar a algún derecho fundamental por la medida impugnada.¹⁴

Por lo anterior expuesto, propongo la siguiente adición al Código Penal Federal:

Decreto que adiciona el capítulo III y los artículos 227-A y 227-B al título décimo primero del Código Penal Federal:

CAPÍTULO III

PERSECUCIÓN MALICIOSA.

Artículo 227- A. - Se sancionará con una pena de dos meses a cinco años de prisión al particular que:

De manera maliciosa, haya iniciado un procedimiento penal en contra de otro y este último haya sido declarado inocente o alguna otra figura equivalente eximente de responsabilidad y como resultado de este procedimiento, se le hubieren ocasionado daños a su reputación, a su persona o a su patrimonio.

¹⁴ <https://sif.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2013/2013156.pdf>



Martha Patricia Ramírez Lucero Diputada Federal

Para efectos de este artículo se entiende que hay malicia cuando el sujeto activo tenga la intención de dañar al sujeto pasivo, es decir, sin buscar la justicia, sino otro propósito, como lo es la venganza, el rencor, o la mala voluntad.

Artículo 227-B.- Se sancionará con la destitución de su cargo y una pena de dos meses a cinco años de prisión a la autoridad persecutora como policías, investigadores, ministerios públicos o Fiscales que:

- I. Hayan participado activamente en algún procedimiento penal en contra de persona alguna, cuando se acredite de manera fehaciente, que actuó bajo el conocimiento de que el procedimiento de que se trate haya tenido origen a partir de una acusación maliciosa.
- II. Cuando la persona acusada maliciosamente haya sido declarada inocente o alguna otra figura equivalente eximente de responsabilidad.
- III. Que como resultado de ese procedimiento se hayan ocasionado daños a la reputación, persona o patrimonio del injustamente encausado; y
- IV. Que no exista causa probable para iniciar o continuar con el procedimiento.

Para efectos de este artículo se entiende por causa probable: Justificar su acción en hechos objetivos que indiquen una actividad criminal probable, y mínimamente discutible.

Artículos Transitorios.-



Martha Patricia Ramírez Lucero
Diputada Federal

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, 15 de mayo de 2020.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Martha Patricia Ramírez Lucero", written over a horizontal line.

DIP. MARTHA PATRICIA RAMÍREZ LUCERO.