



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Dip. Sergio Carlos Gutiérrez Luna
Presidente de la Mesa Directiva
Cámara de Diputados
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 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.

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 inculcado 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 inculcado 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. [...]

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.¹

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.

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.²

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.³ 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.

¹ 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>.

² *Ibidem*, p. 66.

³ *Ibidem*, pp. 66-67.



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 artículo 7.5 garantiza que aquella sea liberada si el periodo de la detención ha excedido el límite de lo razonable.⁴

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.

⁴ *Ibidem*, p.69.



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 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.

No obstante, resulta atinado 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.



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-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 tratase 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.⁵

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 que genera que la persona amenazada o constreñida acceda en contra de su voluntad a las exigencias pecuniarias en favor del agente agresor.⁶

⁵ 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.

⁶ *Ibidem*, p. 7.



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).⁷

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.⁸

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

⁷ 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.

⁸ Rincón Ortiz Oscar Ivan, *Op. Cit.*, p. 49.



esta manera reemplazar y obtener los ingresos ilícitos necesarios para su funcionamiento.⁹

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.*

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:

⁹ *Ibidem*, p. 4.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

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 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 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.¹⁰

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 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

¹⁰ <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2020/>



Observatorio Nacional Ciudadano, en su *reporte semestral de incidencia delictiva 2021*¹¹:



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

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

¹¹ *La información de 1997-2014 corresponde a la estadística del formati 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.

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 de homicidios dolosos y de extorsión, así como la cuarta más elevada de trata de personas¹².

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%¹³ de incremento

¹² Datos del SESNSP, descargados el 21 de julio de 2021.

¹³ REPORTE SEMESTRAL de incidencia delictiva 2021 del SESNSP.

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.

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 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 multifensiva¹⁴, 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 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.

¹⁴ 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).



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.

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



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

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.

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.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

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.

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.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

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.

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.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

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.

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



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

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 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



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

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:

- 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:

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



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

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...

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.»



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Guanajuato, Gto., 17 de marzo de 2022
Las diputadas y los diputados integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura
del Congreso del Estado de Guanajuato

Dip. Aldo Iván Márquez Becerra

Dip. Alejandro Arias Ávila

Dip. Alma Edwiges Alcaraz Hernández

Dip. Angélica Casillas Martínez

Dip. Armando Rangel Hernández

Dip. Bricio Balderas Álvarez

Dip. Briseida Anabel Magdaleno González

Dip. César Larrondo Díaz

Dip. Cuauhtémoc Becerra González

Dip. David Martínez Mendizábal

Dip. Dessire Ángel Rocha

Dip. Ernesto Alejandro Prieto Gallardo

Dip. Ernesto Millán Soberanes

Dip. Gerardo Fernández González

Dip. Gustavo Adolfo Alfaro Reyes

Dip. Hades Berenice Aguilar Castillo

Dip. Irma Leticia González Sánchez

Dip. Janet Melanie Murillo Chávez



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO


Dip. Jorge Ortiz Ortega


Dip. José Alfonso Borja Pimentel

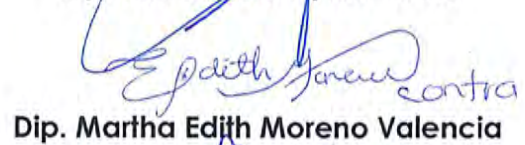

Dip. Katya Cristina Soto Escamilla


Dip. Laura Cristina Márquez Alcalá


Dip. Lilia Margarita Rionda Salas

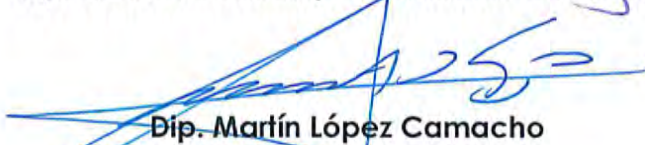

Dip. Luis Ernesto Ayala Torres


Dip. María De La Luz Hernández Martínez

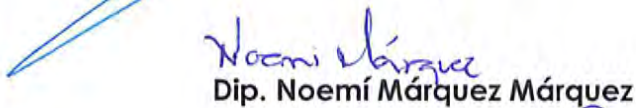

Dip. Martha Edith Moreno Valencia


Dip. Martha Guadalupe Hernández Camarena


Dip. Martha Lourdes Ortega Roque


Dip. Martín López Camacho


Dip. Miguel Ángel Salim Alle


Dip. Noemí Márquez Márquez


Dip. Rolando Fortino Alcántar Rojas


Dip. Ruth Noemí Tiscareño Agoitia


Dip. Susana Bermúdez Cano


Dip. Víctor Manuel Zanella Huerta


Dip. Yulma Rocha Aguilar