

308409

2



UNIVERSIDAD LATINA S.C.

INCORPORADA A LA U.N.A.M.

LA COORDINACION DE LOS PODERES  
PARA LA CREACION DE LEYES EN  
MATERIA PENAL

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A:  
MONICA ) ACOSTA AVENDAÑO

ASESORA: LIC. ROSALBA ALVAREZ SALAZAR



MEXICO, D. F.

2002

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

México, D. F., a 30 de Octubre de 2001.

**LIC. SANDRA LUZ HERNÁNDEZ ESTÉVEZ**  
**DIRECTORA TÉCNICA DE LA**  
**LICENCIATURA EN DERECHO**  
**P R E S E N T E**

Por medio de la presente, me dirijo a usted, con motivo de que la alumna **Mónica Acosta Avendaño**, con número de cuenta 21971555-5, ha concluido a mi parecer satisfactoriamente la Tesis denominada "**La Coordinación de los Poderes para la Creación de Leyes en materia Penal**" debido a que ha cumplido con los requisitos formales, que determina el Reglamento y Manual de Titulación para la Licenciatura en Derecho.

De lo anteriormente expuesto, otorgo mi definitiva *aprobación* en el contenido y en el desarrollo de la Investigación que realizó la alumna en este trabajo de Tesis, dirigido estrictamente bajo la observancia de su servidora.

Sin más por el momento, agradezco la atención prestada a la presente.

ATENTAMENTE



LIC. ROSALBA ALVAREZ SALAZAR

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



**UNIVERSIDAD LATINA, S.C.**  
INCORPORADA A LA U.N.A.M.



*Coyoacán México, 13 de junio de 2002*

C. DIRECTOR GENERAL DE REVALIDACIÓN  
INCORPORACIÓN Y DE ESTUDIOS. UNAM  
P R E S E N T E:

La C. **ACOSTA AVENDAÑO MONICA** ha elaborado la tesis profesional titulada **"La coordinación de los poderes para la creación de leyes en materia penal"**, bajo la dirección de la Lic. **ROSALBA ALVAREZ SALAZAR**, para obtener el Título de Licenciada en Derecho.

La alumna ha concluido la tesis de referencia, misma que llena a mi juicio los requisitos marcados en la Legislación Universitaria y en la normatividad escolar de la Universidad Latina para las tesis profesionales, por lo que otorgo la aprobación correspondiente para todos los efectos académicos correspondientes.

**ATENTAMENTE**  
**"LUX VIA SAPIENTIAS"**

**LIC. SANDRA LUZ HERNÁNDEZ ESTÉVEZ**  
**DIRECTORA TÉCNICA DE LA**  
**LICENCIATURA EN DERECHO.**  
**CAMPUS SUR**

**TESIS CON**  
**FALLA DE ORIGEN**

## **A mis Padres**

**Gracias, padres,  
porque me han enseñado,  
que ante todos los problemas  
y las adversidades,  
el darse por vencida nunca es la solución.**

**Por corregirme inteligentemente,  
en mis momentos de desorientación,  
y por haberme servido,  
cuando la que debería servirles, soy yo.**

**Por estar presentes cuando los he necesitado,  
en los momentos de felicidad para alentarme,  
y en los momentos de tristeza,  
para consolarme y aconsejarme.**

**Por haberme enseñado,  
a tener sangre fría en los momentos de crisis;  
y cautela y honor en los momentos grandes,  
por haber respetado mi individualidad y, más aún,  
por enseñarme a no cometer sus errores,  
invitándome a seguir su camino de aciertos.**

**Pero, mucho más,  
porque me han enseñado  
a ser dedicada y responsable.**

*Y dar gracias a Dios,  
Por permitirme tenerlos a mi lado.*

*Los quiere,  
Monica.*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

*A mis Familiares y Abuelita:*

**Comparto con ustedes cada uno de mis logros,  
por el apoyo incondicional brindado,  
pero sobre todo por el cariño  
que en cada momento  
me han brindado.**

**Los quiero mucho,  
Monica.**

*A la Universidad Latina:*

**Por haberme permitido ser parte  
integrante de una generación  
egresada de esta Universidad.**

**Por la magnífica calidad docente y  
labor que desempeñan  
cada uno de los miembros  
Académicos y Administrativos**

**Y por la lucha  
que cada uno de ustedes  
desempeñan para lograr  
que esta Universidad  
sea la mejor de todas.**

*A la Lic. Rosalba Alvarez:*

No tengo las palabras precisas  
para agradecer cada uno de los días,  
así como el tiempo que me brindó  
para lograr la conclusión de este trabajo.

Por transmitirme sus conocimientos  
y experiencias, pero sobre todo  
por la amistad que se logró  
entre nosotras,  
y más aún, Gracias  
por permitirme  
visitar su casa.

Por último, espero  
que sea elogiada  
por muchos alumnos más  
para que les dirija las tesis,  
demostrando en cada una,  
al ser humano,  
pero mucho más,  
la calidad de docencia  
que ha sido característica  
de usted.

Solo me resta decir,  
que Dios la Bendiga a Usted  
y a su Familia

*A mis Maestros y Sinodos:*

**Gracias,  
Por transmitirme sus conocimientos  
en cada clase que impartía.**

**Gracias,  
por haber brindado unos minutos de su tiempo  
para revisar la presente Tesis.**

**Gracias,  
por indicarme mis aciertos  
y mis errores.**

**Y por ultimo, Gracias,  
por acompañarme,  
en el momento más importante  
de mi vida académica**

## **INTRODUCCION**

### **CAPITULO I EL DERECHO PENAL**

<b>1.1 HISTORIA DE LAS IDEAS PENALES</b>	<b>1</b>
1.1.1 La venganza privada	3
1.1.2 La venganza religiosa o divina	4
1.1.3 La venganza pública	5
1.1.4 Etapa humanista o humanitaria	7
1.1.5 Periodo Científico	8
<b>1.2 EVOLUCION DE LA LEY PENAL EN EL MUNDO.</b>	<b>8</b>
1.2.1 BABILONIA	9
1.2.2 CHINA	9
1.2.3 INDIA	10
1.2.4 EGIPTO	10
1.2.5 ISRAEL	10
1.2.6 GRECIA	11
1.2.7 ROMA	12
a) Antes de la fundación de Roma	13
b) La fundación de Roma	13
c) La República	13
d) El Imperio	14
1.2.8 ESPAÑA	14
<b>1.3 EVOLUCION DE LA LEGISLACION PENAL EN MÉXICO</b>	<b>16</b>
1.3.1 EPOCA PRECORTESIANA	16
a) Los Aztecas	17
b) Los Mayas	17
c) Los Purepechas	18
1.3.2 EPOCA COLONIAL.	18
1.3.3 LA INDEPENDENCIA	20

**CAPITULO II**  
**LA NORMA PENAL**

<b>2.1 ANÁLISIS DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LA NORMA PENAL</b>	<b>22</b>
a) Público.	22
b) Original.	23
c) Cultural.	23
d) Valorativa.	23
e) Imperativo.	23
f) Personal.	24
g) Social.	24
h) Necesaria.	24
<b>2.2 EL DELITO Y LA PENA</b>	<b>25</b>
<b>2.2.1 NOCION DEL DELITO</b>	<b>25</b>
a) Escuela Clásica	28
b) Escuela Positiva	28
<b>2.3 CONCEPTO LEGAL DEL DELITO</b>	<b>31</b>
<b>2.4 ELEMENTOS DEL DELITO</b>	<b>32</b>
<b>2.5 ELEMENTOS DEL TIPO</b>	<b>33</b>
<b>2.6 NOCION DE LA PENA</b>	<b>35</b>
<b>2.6.1 TEORIAS QUE FUNDAMENTAN LA PENA</b>	<b>38</b>
a) <i>Teorías absolutas</i>	38
b) <i>Teorías relativas</i>	39
c) <i>Teorías mixtas</i>	41
<b>2.6.2 FINES DE LA PENA</b>	<b>42</b>
<b>2.6.3 PRINCIPIOS QUE SUSTENTAN LA PENA</b>	<b>44</b>

I. Principio de legalidad	53
II. Principio de la necesidad de la pena	54
III. Principio de proporcionalidad	54
IV. Principio de la readaptación social	56
V. Principio de humanidad	56
VI. Principio de Igualdad	57
VII. Personal	60
VIII. Jurídica	61
2.6.4 CLASIFICACION DE LAS PENAS	62
2.6.5 LAS PENAS EN LA LEGISLACION PENAL MEXICANA	65
2.7. CIENCIAS TRASCENDENTALES EN MATERIA PENAL.	71
2.7.1 CRIMINOLOGIA.	71
2.7.2 ANTROPOLOGÍA CRIMINAL.	72
2.7.3 PSICOLOGIA CRIMINAL	73
2.7.4 SOCIOLOGÍA CRIMINAL.	73
2.7.5 VICTIMOLOGIA.	73
2.7.6 PENOLOGIA.	74
2.8. POLÍTICA CRIMINOLOGICA.	74

**CAPITULO III**  
**EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO**

3.1 LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LA JERARQUÍA DE LEYES.	76
3.2. LA CONSTITUCIÓN	78
3.2.1 RESEÑA HISTÓRICA DE LA ORGANIZACION POLÍTICA DE MÉXICO	79
3.3. ANTECEDENTES DE LA DIVISIÓN DE LOS PODERES	91
3.4. CARACTERÍSTICAS DEL PODER EJECUTIVO	94

3.4.1.	FACULTADES DEL PRESIDENTE	95
3.4.2.	FACULTADES EJECUTIVAS O ADMINISTRATIVAS.	95
3.4.3.	FACULTADES LEGISLATIVAS	97
3.4.4.	FACULTADES JURISDICCIONALES	101
3.4.5.	INSTITUCIONES QUE FORMAN PARTE DEL EJECUTIVO	102
3.4.6.	LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y EL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL	103
3.4.7.	SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA	105
3.4.7.1	LA DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS Y NORMATIVIDAD	107
3.4.8.	CONSEJERIA JURÍDICA	108
3.4.9.	INDIVIDUALIZACION EJECUTIVA	109
3.5.	INTEGRACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO	111
3.5.1	EL QUÓRUM	113
3.5.2	LA ORDEN DEL DIA	114
3.5.3	PERIODOS DE SESIONES	115
3.5.4	LA COMISION PERMANENTE	116
3.5.5	LEY ORGANICA DEL CONGRESO Y EL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR.	117
3.5.6	LAS COMISIONES	118
	a) Breve recorrido por el procedimiento legislativo en general	120
	b) Funcionamiento de las comisiones	122
	c) Primera sesión de trabajo de las Comisiones	123
	d) Sesión Formal	124
	e) El Dictamen	125
	f) Órganos que producen Dictámenes	125
	g) Comisión de Justicia y Derechos Humanos	127
	1. Marco Jurídico	127
	2. Instalación	127
	3. Programa de Trabajo	129
	4. Sesiones Realizadas	132
	5. Dictámenes Aprobados	132
	6. Derechos Humanos	133

7. Reuniones con Servidores Públicos	136
3.5.7 PROCESO LEGISLATIVO	139
3.5.8. INDIVIDUALIZACIÓN LEGISLATIVA	143
3.6. COMPOSICIÓN DEL PODER JUDICIAL	144
3.6.1 LA JURISPRUDENCIA	147
a) Procedimiento de la Jurisprudencia	148
3.6.2 INDIVIDUALIZACION JUDICIAL	148

#### **ANEXO I**

**"DICTAMEN QUE ELABORA LA COMISION DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS DE LA CAMARA DE DIPUTADOS"**

**CONCLUSIONES**

**BIBLIOGRAFIA**

## INTRODUCCION

Las nuevas generaciones de jóvenes abogados reclaman que el proceso de la creación de leyes se realice con suma responsabilidad y en base a la realidad a la cuál se enfrenta la sociedad, dejando a un lado los intereses políticos o los caprichos de las figuras públicas e incluso del arraigado presidencialismo en donde todo gira alrededor de su persona.

En consecuencia el trabajo de investigación ha sido dividido en tres capítulos, el primero de ellos proporciona una visión del Derecho Penal a través del transcurso de los años, desarrollando cada una de las características que destacan a las civilizaciones que se describen brevemente y su evolución.

El segundo de los capítulos proporciona la descripción teórica de los elementos que se consideran de suma importancia, los cuáles deben de figurar en el binomio norma-pena, con el objeto de que esta serie de principios sean incorporados en el proceso legislativo debido a que conceptos y principios fundamentales no pueden faltar en la fabricación de nuestras normas vigentes.

Por último el tercer capítulo detalla la forma en que se encuentra integrado nuestro Sistema Federal Mexicano, el cual se compone por los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, esta fragmentación se basa principalmente en la Teoría de la División de Poderes, la cual a lo largo de la presente investigación es materia de una serie de cuestionamientos, uno de ellos, radica en la imposibilidad de que exista una estricta división de facultades más que de poderes, haciendo casi nula la posibilidad de que exista una colaboración o coordinación entre los mismos, la cual es posible observar en estos tiempos.

En consecuencia la principal propuesta es proporcionar los factores necesarios para la real colaboración entre los Poderes del Estado, para la creación de normas basadas en una realidad y con figuras que convivan diariamente con la problemática que se vive en el

mundo del Derecho Penal y con la responsabilidad de hacer todos los esfuerzos para aminorar la problemática social.

De lo anterior y dentro del proceso de transición que vive nuestro México, uno de los aspectos que se deben de replantear es el relativo a la instauración efectiva de un orden jurídico que ofrezca un soporte adecuado para lograr un desarrollo armónico y equilibrado; no solo en materia de administración y procuración de justicia, sino en todos los campos donde la complejidad de las sociedades hagan necesaria la participación del derecho y de sus instituciones de manera conjunta.

Como es bien sabido, en los últimos años se ha producido un intenso trabajo de reformas legislativas, que abarca a la norma suprema denominada Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a diversos ordenamientos secundarios relevantes para la materia penal. En ocasiones es de gran importancia llevar acabo una serie de reformas normativas para actualizar las soluciones jurídicas precedentes, las cuáles deben de ser acordes con la realidad y sumamente necesarias, sin embargo, nos hemos enfrentado ante reformas innecesarias e ilusorias, que son producto del desconocimiento de la realidad e incluso se cree que la modificación de las normas es la solución mágica al acontecer antisocial que se vive diariamente. Hoy como nunca, hay que reconocer la insuficiencia de la ley para regir justamente la totalidad de la vida social, y el desafío para nuestros legisladores consiste en revalorar al derecho como un instrumento eficaz para organizar con justicia la convivencia humana, a partir de la igualdad jurídica.

En consecuencia, nos hemos encontrado con que la modificación de los preceptos jurídicos, denominados normas es la respuesta errónea a la principal urgencia social calificada como inseguridad, escuchando los gritos desesperados de la comunidad por un remedio eficaz ante el crecimiento de la criminalidad. Este cáncer social no sólo es consecuencia de las insuficiencias legales, de los errores judiciales o de la corrupción, sino también influyen las circunstancias económicas y sociales que alientan a las conductas antisociales.

Ante un régimen presidencialista como es el de nuestro país, todo gira en una serie de decisiones incluso las de índole caprichoso de dicha figura, corrompiendo la teoría de la división de poderes, cuyo fin es establecer límites al abuso del poder que se puede ejercer por los órganos que conforman al Estado; debido a que el sistema mexicano funciona sobre la base de la figura del primer mandatario denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Por último, el nombre del trabajo de investigación denominado "Colaboración de los Poderes en la Creación de Leyes en materia Penal" marca esta serie de aspectos que a lo largo de esta Introducción se han planteado, así como algunos de los conceptos que se pretenden criticar con el fin de encontrar una respuesta adecuada a cada uno de ellos en base a lo jurídico.

Estos puntos, en mi opinión, siguen vigentes todavía en el siglo XX, por esta razón es importante continuar con la discusión sin mermar las opiniones que a lo largo de la historia se han trazado, debido a que en algunas ocasiones la historia demuestra que algunas ideas habían sido planteadas y que hasta después de muchos otros años llegan a aplicarse en la actualidad.

## **CAPITULO I**

### **EL DERECHO PENAL**

El Derecho Penal, es una de las Ciencias Jurídicas de mayor importancia, debido a que desde los primeros tiempos en que aparece el crimen, se han encontrado rastros de hechos antisociales, los seres humanos a la vez se han preocupado por conservar un orden y una solidaridad entre los mismos, con el fin de lograr la felicidad. Sin embargo nos atrevemos a señalar que el hombre nace con la vocación para el crimen, actualmente cuestionable, sin embargo el instinto de sobrevivencia hace que en ocasiones se realicen conductas que desemboquen en formas delictivas, anteponiendo ante ellas los valores morales.

Por lo tanto, siempre se ha suscitado una lucha incesante que la sociedad tiene contra el crimen, por medio de un ente superior a todos ellos denominado Estado, el cuál ante la necesidad de satisfacer los reclamos de la misma, organiza jurídicamente la represión de las conductas, dando origen a un sin número de leyes, a las cuáles denominaremos Derecho Penal.

#### **1.1 HISTORIA DE LAS IDEAS PENALES**

A lo largo de la historia se observa que cada civilización establece formas de pensar y de atacar ese mal social denominado delito y es aquí, precisamente en la historia donde se puede conocer el principio verdadero de las primeras ideas penales, ya que por medio de ella conocemos tanto las costumbres como la forma de creación de las primeras sociedades humanas, su forma de agruparse y su manera de pensar.

Como podemos observar el hombre tiende a unirse con sus iguales y a desunirse de sus desiguales y las formas de reacción ante el choque de pensamiento social fueron demasiado enérgicas para establecerlos como ilícitos sumamente graves y demasiado penados, y otros en cambio no lo consideraban bajo el mismo criterio de penalización.

Ese constante cambio de hacer y deshacer leyes se debe obviamente a diferentes culturas y estilos de vida que se observan en el mundo, en diferentes épocas, aunque también existen coincidencias entre las culturas ya que de alguna manera reconocen que existen delitos, que se pueden dar penas y por tanto la creación del derecho penal.

Algunos de ellos fueron demasiado enérgicos con relación a los ilícitos establecidos y otros no lo consideraban bajo un criterio de penalización. Dicha evolución se debe a diferentes culturas y estilos de vida que se observan en el mundo, pero no se descarta la posibilidad de que existan coincidencias entre las culturas, debido a que adoptan al delito, a las penas y al derecho penal.

Desde las primeras asociaciones humanas en donde la idea de coexistir se da como garantía de existencia, el crimen surge casi como un instinto natural del hombre guiado por las fuerzas de supervivencia y mucho antes de que cualquier régimen jurídico exista, uno de los probables libros más antiguos que se conocen (como es el caso de la Biblia), se observa el delito de homicidio entonces conocido como pecado al cuál se le da una penitencia lo que ahora conocemos como pena por lo tanto se dan hechos antisociales que a su tiempo se convierten en antijurídicas, debido a esa instintiva reacción social que el crimen desata y que impulsa al castigo del criminal.

Sin embargo como anteriormente se dijo y como forma de garantía se han protegido siempre bienes inherentes al ser humano de carácter universal como lo son: la vida, la propiedad, la libertad personal y la de elegir la sexualidad que se desee, así como la salud; hay que reconocer la existencia de ciertos bienes protegidos más que nada como estrategia política, es decir, en un país que sufre despoblación siempre el aborto y a su vez en un país en el cuál se sufre de sobrepoblación siempre penaliza el mismo y así a través del tiempo podemos considerar cuatro periodos en la evolución histórica del derecho penal, pero ello no significa que todas las culturas hayan atravesado por los mismos, como son:

- a) La venganza privada, también conocida como venganza de sangre
- b) La venganza pública, conocida como venganza divina

- c) Periodo Humanitario
- d) Periodo Científico<sup>1</sup>

### 1.1.1 La venganza privada

En general es la forma más primitiva, el hombre actúa por instinto para protegerse así mismo y a su familia frente a las situaciones de conflicto, derivadas de la acción de otro miembro de la comunidad o de otro grupo. Se observa cómo el animal responde a la agresión, conducta asumida por el hombre cuando es lastimado, obedeciendo a las fuerzas de conservación, reproducción y de defensa lo cual en un principio se deba la venganza de acuerdo a la ofensa recibida al propio ofendido, aquí la pugna de obligaciones y deberes era exclusivamente entre particulares pero a medida en que el hombre se volvió sedentario y formó familias y tribus, la venganza de sangre se cobraba a nombre del ofendido o de su tribu y cada vez está venganza se hacía más social, o sea la venganza en nombre de la sociedad.

“...también se conoce como venganza de sangre y consiste en que el ofendido se hace justicia por su propia mano, o sea, el afectado, ocasiona a su ofensor un daño igual al recibido. Esta fase se identifica como la ley del Talión, cuya fórmula es -ojo por ojo y diente por diente-. Aquí se ve claramente la venganza individual, en la que se infrige un mal por otro recibido con daño”<sup>2</sup>.

Como se observa, en los primeros años la imposición de las penas eran aplicadas por los particulares, de tal forma que la “ley del Talión” se encontraba difundida en la mayoría de los Códigos de la época, uno de ellos, el más destacado, se conoce con el nombre de Código de Hammurabi, tal fórmula se encuentra plasmada en la mayoría de sus artículos, por ejemplo, su artículo 6º señala: “*Si un hombre roba algo propiedad del Dios o del palacio será ejecutado y el que haya aceptado de sus manos lo robado será ejecutado también*”, en dicho precepto como se relata, el delito de robo es uno de los ilícitos previstos desde la antigüedad el

<sup>1</sup> CARVAJAL MORENO, Gustavo. *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*. Porrúa, 33ª ed. México 1994 p.174

<sup>2</sup> AMUCHATEGUI REQUENA, Irma G. *Derecho penal*, Harla, México, 1998. pp. 4-5

cuál era castigado con la pena capital, por lo que se demuestra que la propiedad es un bien jurídico de suma importancia sin importar clase social, época, tradiciones, ni mucho menos cultura. Con esta serie de penas establecidas por la época lo que se buscaba era una prevención general, logrando con esta serie de actos una intimidación en el resto de la sociedad, cuya finalidad consistía en el abstenimiento de sus integrantes para evitar que se cometieran las conductas ilícitas.

Esta ley del Talión surge como limitación ya que acotó la venganza con sentido humanitario, esto es, hasta la dimensión exacta de la ofensa, ya que antes de esta ley era desproporcionado el pago de la ofensa al ofensor. Dentro de esta misma etapa aparece la figura de la composición o rescate del derecho de venganza, por medio del pago echo por el ofensor, en animales, armas o dinero lo cual humanizó y dio un gran paso al progreso del derecho penal, conociendo a está figura actualmente como indemnización o reparación del daño.

En este periodo se puede observar que la falta de un gobierno debidamente establecido provoca que los ciudadanos realicen justicia por su propia mano. Esta venganza privada es justificada en principio en que el hombre apareció sobre la faz de la tierra por la falta de un régimen que regule la conducta de los hombres en una sociedad. De lo anterior no se observa una división de poderes, a lo mucho nos enfrentamos con un personaje que trata de mantener un estado de vida pacífica; regulando y quizás conciliando los conflictos que se lleguen a presentar.

### **1.1.2 La venganza religiosa o divina**

“Parece natural que al revestir los pueblos las características de la organización teocrática, todos los problemas se proyecten hacia la divinidad, como eje fundamental de la constitución misma del Estado. Así surge, en el terreno de las ideas penales, el periodo de *la venganza divina*; se estima al delito una de las causas del descontento de los dioses; por eso los jueces y tribunales juzgan en nombre de la divinidad ofendida, pronunciando sus

sentencias e imponiendo las penas para satisfacer su ira, logrando el desistimiento de su justa indignación.”<sup>3</sup>

Basándose en los diez mandamientos de la Ley de Dios, por ejemplo, no matarás, no hurtarás, no levantarás falsos testimonios, no desearás a la mujer de tu prójimo, entre otros; se imponía, según los cánones de la Iglesia una penitencia por el pecado cometido, cuyo fin principalmente consistía en obtener el perdón y reivindicarse ante los ojos de Dios; de esta manera, inclusive, la iglesia cambia su procedimiento para ejecutar las penas y en lugar de ser acusatorio, se vuelve inquisitorio, considerando a la prueba confesional en este periodo como la “reina de las pruebas”.

Generalmente la represión de las conductas que ofendían a los dioses era aplicada por los sacerdotes, predominando la crueldad y los abusos.

Llegando al extremo de que la Iglesia con ese poder que ejercía sobre el propio pueblo, se les obligaba a los habitantes a pagar tributo a la Iglesia, lo que actualmente se conoce como multa para el Estado y curiosamente se utilizaba de forma estratégica la leyenda: “Dios dijo: dejad todo y seguidme”, así, los naturales se desapoderaban de sus pocas o muchas pertenencias con la finalidad de estar bien con su Dios.

Así los pueblos orientales la ponen en práctica, principalmente los hebreos, ya que los jueces juzgaban en nombre de Dios y la pena se impone de acuerdo a la ofensa cometida en contra de la divinidad y en la misma proporción, encaminada a complacerla mediante la expiación.

### **1.1.3 La venganza pública**

En la medida en que se fortalecen los Estados, los gobernantes consideran que cuando se comete un delito, no solo se ofende al individuo o divinidad sino también al Estado y como

<sup>3</sup> CASTELLANOS TENA, Fernando. *Lineamientos Elementales de Derecho Penal*. Porrúa. México 1995, p. 33

éste representa a los individuos, sólo éste tiene derecho a castigar. Surge cuando la estructura del poder se consolida en los grupos sociales alcanzando su estabilización por medio de una estructura política y social más o menos jerarquizada, para mantener un orden dentro del grupo, otorgando la facultad a una persona que concentra y representa el poder.

El terror y la intimidación fueron aprovechados por la autoridad pública. Para confesar a los "culpables" se utiliza la tortura y los suplicios; los métodos más crueles se inventaron para aplicarlos a los delincuentes: calabozos, argollas en el cuello o en los pies, el descuartizamiento, la hoguera, las marcas con hierro y los trabajos forzados.

Existía desigualdad en la administración de justicia, pues mientras a los nobles o poderosos se les aplicaban las penas más suaves y eran objeto de protección penal eficaz, para los plebeyos y siervos se reservaban los castigos más duros y en muchos casos la protección solo era una caricatura.

En este periodo dominaba la arbitrariedad, así, los jueces y tribunales tenían la facultad de imponer penas no previstas en la ley, incluso podían incriminar hechos no contemplados como delitos.

Como se puede observar a través de la historia, siempre ha estado en un cambio constante la forma de penar delitos y de imponer dichas penas, entonces se pueden conocer los dos criterios que se utilizan, esto es:

- I. **Criterio Objetivo:** En el que atendiendo a las formas de realización de la conducta delictuosa, el juez tiene nulo arbitrio.
  
- II. **Criterio Subjetivo:** En el cual lo importante consistía en la peligrosidad y personalidad del sujeto que cometía el delito, sin más preámbulo se consideraba el delito que se realizaba, sino se basaban únicamente en cuestiones subjetivas. Aquí el juez contaba con un total arbitrio judicial, ya que dependiendo de las consideraciones de dicha figura sería el grado de la pena que imponía. Este tipo de criterio es

precisamente el que impera en la etapa de la venganza pública, en la cuál, gracias a la manga ancha que le dan al juez para ajusticiar, se cometen excesivos abusos en la impartición de justicia.

#### **1.1.4 Etapa humanista o humanitaria**

Como consecuencia del exceso de la crueldad en materia penal un joven aristócrata plasma sus ideas humanitarias llamado César Bonnesana, Márques de Beccaria, que en su obra *De los Delitos y de las Penas*, crítica las instituciones penales de la época señalando que: las penas deben establecerse obligatoriamente en las leyes, ser públicas, prontas y necesarias, prohibir la pena de muerte y a los jueces interpretar la ley.

Este periodo se caracteriza por el reconocimiento de valores absolutos del hombre, que en forma de derechos deben de ser reconocidos por la estructura social.

En esta etapa se pretende reestablecer el orden jurídico roto por los abusos a los grupos inferiores y ciertas diferencias en la impartición de justicia surgen como son: la protección de los derechos del hombre que se plasman precisamente después de la Revolución Francesa en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en donde se consignan derechos que actualmente denominamos garantías individuales, plasmadas en la Constitución Política de nuestro país, tratando de humanizar la pena y el procedimiento para su aplicación, siendo de observancia obligatoria se da paso a dicho periodo humanitario.

En el siglo de la ilustración se replantea la relación entre individuo y sociedad, así, como la relación entre gobernante y gobernado. La pena de prisión surge de forma institucionalizada para superar las penas corporales e infamantes, formulando el principio del cambio en el proceso.

### 1.1.5 Periodo Científico

Algunos autores como Carrancá y Rivas e Irma G. Amuchategui han considerado una nueva etapa denominada “**periodo científico**”, él cual se inicia desde que se empiezan a sistematizar y ordenar los estudios de las ideas penales. Se considera al delito como efecto de factores complejos, el delincuente es el objeto de la preocupación de la justicia. El delito es una manifestación de la personalidad del delincuente y hay que readaptarlo a la sociedad corrigiendo sus vicios. El concepto de corrección es característico de este periodo, en cuanto a la pena lo que importa es su eficacia y no el sentido de sufrimiento. Las ciencias criminológicas iluminan el problema desde su fondo y la personalidad compleja del sujeto que es lo que destaca en el ámbito penal.

Se considera que el castigo no es suficiente, sino que se necesita de un estudio de personalidad del sujeto y analizar a la víctima, es necesario conocer él por qué del crimen, saber cuál es el tratamiento adecuado para readaptar al sujeto y prevenir la comisión de nuevos delitos.

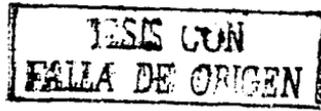
En esta etapa, la pena como sufrimiento carece de sentido y las teorías absolutistas quedan obsoletas, siendo que el delincuente, es la máxima preocupación en el periodo científico. La pena se aplica con un fin, esto es, prevenir la reincidencia, rehabilitar, corregir e incluso segregar a aquel que cometió el delito en defensa de la propia sociedad.

## 1.2. EVOLUCION DE LA LEY PENAL EN EL MUNDO.

“ El delito surgió cuando el hombre, en las relaciones con sus semejantes, transgredió aquellos principios que, según los juicios de valor de cada época, se consideraron fundamentales, apareciendo contra esas trasgresiones las diversas formas de la pena como constitutivas del elemento diferencial y más típico del derecho penal”.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> FONTAIN BALESTRA, Carlos. *Derecho Penal. Introducción y Parte General*. 14ª ed. Edit. Abeledo Perrot. Buenos Aires 1980. p. 37.



### **1.2.1 BABILONIA**

Los códigos orientales que se encontraban vigentes en las antiguas civilizaciones contenían un gran sentido religioso, de lo anterior, no se incluye al Código de Hammurabi, el cuál se le atribuye al rey de mismo nombre, manifestando una concepción política superando a la época teológica, en él mismo se adopta la Ley del Talión y se distinguen los delitos dolosos y culposos, y es considerado el cuerpo de leyes más antiguo del cual se tiene información.

Jiménez de Asúa, ubica a este código en el año de 2250 a. de C. que fue esculpido en caracteres cuneiformes en un bloque de piedra de diorita, siendo traducido por el alemán Winckler y se tiene conocimiento que en éste, se realiza la distinción entre delitos voluntarios y los causados por negligencia.

### **1.2.2 CHINA**

Su organización jurídico-penal apunta desde el año 2205 a. de C. periodo en que se encontraba vigente el Código de Hia, se indica que anteriormente en la época del emperador Seinu, había un libro llamado de Las Cinco Penas y se caracteriza por la aplicación de la Ley del Talión y cuando ésta ley no se aplicaba se llegaban a utilizar formas de talión simbólicas, por ejemplo, tratándose de un ladrón se le amputaban las piernas. En caso de delitos menores la pena era mutilante o de marca, y se contemplaba la pena de muerte la cual se realizaba en público y se ejecutaba por decapitación, descuartización, horca, etc.

Posteriormente se tuvo conocimiento del Código de Chou de 1052 a. de C. y de Chang de 1783 a. de C. los cuales se caracterizan por la crueldad que contenían, pero con el paso del tiempo se utilizaron tratamientos humanitarios e incluso excusas absolutorias para evitar que se sancionara a quien hubiese cometido un delito previsto en la ley.

### 1.2.3 INDIA

En dicha cultura se conoce al Código de Manú, que es considerado el más perfecto del Antiguo Oriente, preocupándose por la diferencia de castas, siendo posible que este Código haya sido del mismo tiempo que las legislaciones israelita, egipcia, persa y china, transmitiéndose de forma oral o por tradición.

### 1.2.4 EGIPTO

Se tiene conocimiento de que el Derecho Penal en esta civilización data desde el año 2700 a. de C. periodo de la quinta dinastía y se encuentra la figura de los jueces que actualmente se puede comparar con la Suprema Corte de Justicia. Este Derecho tenía impreso un gran sentido religioso, debido a que el delito era la ofensa que se realizaba en contra de los dioses y las penas más crueles se llegaban a imponer por los sacerdotes. Los delitos divinos se consideraban de mayor gravedad y los más importantes en este Derecho Penal consistían en: los atentados que se realizaban en contra de los faraones; así como la complicidad para cometerlos, además de la desobediencia de las órdenes reales, las injurias y ofensas en contra del faraón y familiares. Existían penas como era el talión simbólico, por ejemplo, al estuprador se le cortaban los genitales y; al espía la lengua. Se contemplaba la esclavitud y los trabajos públicos y en minas, como penas para otra clase de delitos.

### 1.2.5 ISRAEL

En el siglo XVI se encuentra la legislación de Moisés, la cual se sustenta en el Pentateuco que son los cinco libros que lo integran. Se observan normas de carácter penal principalmente en el Éxodo, Levítico y Deuteronomio: "Si el marido inadvertidamente se junta con ella en el tiempo de la sangre menstrual, quedará inmundos siete días, y cada cama en que durmiere quedará inmunda"<sup>5</sup>, este delito si llegaba a ser del conocimiento de los jueces,

---

<sup>5</sup> LEVITICO 12:24

tenía pena de muerte; “ Y prenderán éstos al marido, si es culpable, y le azotarán; multándole además en cien siclos de plata, que dará al padre de la muchacha, por haber infamado gravísimamente a una virgen de Israel: y la retendrá por mujer; ni podrá repudiarla en todos los días de su vida”<sup>6</sup>, está era la pena más grave después de la muerte, señalando que se daban treinta y nueve azotes.

La Biblia establece reglas que son comunes en las legislaciones: el crimen debe ser comprobado, la existencia de testigos oculares, que el delito se haya consumado y que se hubiere cometido de forma consciente.

Pienso de lo anteriormente expuesto, que esta obra de igual manera que las precedentes civilizaciones a pesar de contener reglas en que se basa la religión, de forma inconsciente se crea el derecho penal al señalar las conductas que en ocasiones aborrece la propia sociedad en su mayoría, e incluso podría afirmar que en su totalidad, por el espíritu religioso que se tenía tan arraigado y atribuyéndole a las mismas un castigo o pena.

## 1.2.6 GRECIA

En las ciudades-estado de Grecia surgen diversas legislaciones penales, cada una con sus características, destacando:

### a) Esparta.

Esta ciudad tuvo una organización socialista por lo que la vida y la educación se basan en la victoria de las batallas. Sus leyes contenían un sentido heroico, a tal grado de castigar al soldado cobarde en combate, se ordenaba la muerte a niños deformes, pero se aplaudía y estimulaba el robo que practicaban los adolescentes ya que demostraban sus aptitudes predatorias. En las leyes de Locris las penas eran simbólicas, es decir, a los reos de delitos sexuales se les sacaban los ojos, debido a que por ahí la pasión penetró, para las Leyes de

---

<sup>6</sup> DEUTERONOMIO 12:18,19

Carondas los delitos consistían en lesiones personales, atentados contra la propiedad, el frecuentar malas compañías y en las Leyes de Crotiyina se encuentran reglas sobre delitos sexuales.

De lo anterior pienso que los espartanos se preocuparon demasiado por asuntos militares dejando a un lado otras cuestiones, sin embargo se observa una colaboración entre las facultades de los reyes y el senado en cuestiones de suma importancia; por lo tanto se desprende una colaboración entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, incluso el senado realiza funciones judiciales encasillando facultades depositadas en un mismo poder.

b) Atenas.

En ella las leyes penales son de gran importancia por que no se inspiran en un contenido de ideas religiosas, por lo contrario se afirman el concepto de Estado. La pena se basa en la venganza y en la intimidación y los delitos se diferencian si lesionan derechos de todos o un derecho individual y se pone fin a las penas inhumanas. Lo más importante de esta ciudad para el Derecho Penal es la distinción que se hace entre el delito público y el privado.

### 1.2.7 ROMA

Esta civilización es la más rica de donde surgen las instituciones jurídicas occidentales, y se divide en cuatro periodos:

- a) **Antes de la fundación de Roma ( s. IX A.c. )**
- b) **La fundación de Roma ( 753 – 509 A.c. )**
- c) **La República ( 510 – 30 A.c. )**
- d) **El Imperio**

**a) Antes de la fundación de Roma**

Anteriormente a la fundación de Roma, en el siglo IX a. de C., se caracteriza por que los integrantes de la familia y de la gens practican la venganza privada. El centro de toda domus romana es el paterfamilias, quien es dueño de los bienes, señor de los esclavos, y ejerce la potestad sobre los hijos y nietos, incluso sobre la esposa y nueras. El paterfamilia es un juez dentro de la domus y sacerdote del hogar, quién se encuentra facultado para imponer la pena de muerte a sus súbditos. En aquellos tiempos no se contaba con un sistema procesal, por lo que la imposición de sanciones se encontraba en tres figuras: el paterfamilias, el jefe militar y un magistrado.

**b) La fundación de Roma**

En la fundación de Roma del año 753 al 509 a. de C, es el periodo de la monarquía y para la expedición de una ley se necesitaba de la colaboración de tres factores: el rey proponía, los comicios aprobaban y el senado ratificaba. Se observa en esta etapa la venganza pública y el rey cuenta con plena jurisdicción penal, aparecen los delitos públicos como son el parricidio e incesto. De lo anterior, se puede desprender, que a esté pueblo se le atribuye la facultad de juzgar delitos, reconociéndose el carácter político del Derecho Penal. Los delitos se clasifican o dividen en públicos y privados, los "crimina pública" son sancionados con penas impuestas a nombre de la sociedad y con el transcurso del tiempo desaparecen los "delicta privata" y el procedimiento le corresponde a los Magistrados en toda clase de infracciones penales.

**c) La República**

En la República surgen disposiciones importantes, como es la Ley de las XII Tablas, principalmente en las tablas VII y XII se observa lo referente a delitos, señalando los delitos privados, destacando la ley del Talió y surge la composición para que no se continúe con la venganza privada. Posteriormente se establecen disposiciones dictadas por los Gracos en las

Leyes Cornelia y Julia, disminuyendo los delitos privados y aumentan los públicos. Se deroga la pena de muerte, se atenúan las penas y se vuelven intimidatorias. Incluso en este periodo se crean los delitos y las penas determinadas para cuyo juicio se forma una especie de comisiones o jurados conocidos como "quastiones" haciendo innecesaria la intervención de los Magistrados y Comicios.

#### **d) El Imperio**

En el Imperio se implanta la pena de muerte nuevamente para el delito de parricidio, se crean tribunales de justicia penal y la pena en esta época funciona de manera correctiva.

De aquella época no se puede borrar de la historia el abuso de la tortura, así como la extremosa crueldad de los sacrificios de crucifixión, la entrega a las fieras, entre otras prácticas utilizadas de forma despiadada.

Como podemos observar, cada una de las fases que tuvo la civilización, también encontramos diferentes formas de gobierno, en el caso de la Monarquía al *rey* no se le designaba por el simple nacimiento, sino que al parecer, era elegido por representación popular denominados *comicios*. Al lado del *rey* se encontraba el *senado*, compuesto por ancianos. El tercer elemento eran los *comicios por curias* cuya función era la de elegir al nuevo rey, a propuesta de un miembro del *senado*. Posteriormente con el penúltimo rey llamado Servio Tulio, existían los *comicios por curias* que se ocupaban de asuntos administrativos, pero se formaron los *comicios por centurias* para la votación de otra clase de asuntos como la colaboración en la formación de leyes y en la elección de funcionarios públicos.

### **1.2.8 ESPAÑA**

En el derecho español, se encuentra una serie de leyes que forman parte del derecho positivo de nuestro país.

El Fuero Juzgo o Libro de los Jueces, aparece en la monarquía goda, que es una compilación de leyes visigodas en las cuales no se realiza distinción entre españoles y godos, sometiendo a los pueblos a una ley de carácter general, así, en cuatro de sus libros (el VI, VII, VIII y IX) se establecen disposiciones penales señalando que: se destaca el elemento intencional, se distingue la culpa siendo un delito inferior y regularmente pecuniario. Se indica que el fin de las penas es la prevención general, la intimidación y se regula el principio de proporcionalidad.

Posteriormente con los Fueros Locales desaparece la monarquía visigoda, produciendo una gran confusión legislativa. Con relación a las penas, existe una anarquía: aparece nuevamente la horca, la muerte en la hoguera para el hurto, por otro lado, en algunos fueros en caso de homicidio se castiga con la pena de multa.

En el año 1255, mejora la situación caótica por la cual se atraviesa, aparece el Fuero Real de España que es obra del Rey Alfonso X, El Sabio, cuya finalidad es regir todo el territorio que carecía de ley escrita, en su vigencia se tuvieron defectos considerables, por lo cual se trataron de corregir con las Leyes de Estilo que eran decisiones de los tribunales que acompañaban a las ediciones del Fuero Real. El libro IV contiene las disposiciones de carácter penal.

Con las Siete Partidas del rey Alfonso X, cuyo código se inspira en el Derecho Romano y en el Canónico, hay que destacar que las disposiciones en materia penal se encuentran en la Partida VII, las cuales se toman del Código de Justiniano. Las Partidas consagran a la pena una función retributiva, por que se aplican para que el autor reciba el castigo que merece y además sirva de escarmiento para los demás con el fin de que se abstengan de hacer lo mismo, acepta la inimputabilidad de los locos y menores, se distingue entre el dolo, la culpa y las penas para el delito de herejía eran sumamente severas, haciéndose presentes los tormentos.

Entre los primeros se encuentra el Ordenamiento de Alcalá que se redactó en el año de 1348, las Ordenanzas Reales de Castilla que son publicadas en 1485 por Montalvo, las Leyes del Toro que se publican en 1505, dicha Recopilación realizada por Felipe II que se publica en 1567, se trata de poner en orden la legislación ibérica dispersa, llegando a la Novísima Recopilación el 15 de julio de 1805.

El Poder Ejecutivo le corresponde al rey, asesorado por un consejo de Estado y el gabinete, que está autorizado para presentar iniciativas de ley a las Cortes. Las Cortes se componen por un congreso de 350 diputados y un Senado que se forma por cuatro representantes de cada provincia y el Poder Judicial integrado por juzgados y tribunales y como órgano principal es el Tribunal Supremo cuyo presidente lo designa el rey.

### **1.3. EVOLUCION DE LA LEGISLACION PENAL EN MEXICO**

Es de suma importancia conocer la legislación penal que a lo largo de los años ha tenido nuestro país, para observar inclusive los hechos dramáticos que han vivido aquellas personas las cuales han sido merecedoras de un castigo, concedidas las ideas del derecho penal, incluso siendo garrafales, llegando a concluir la evolución o el retraso que en nuestros días se observan, llegando a plasmar las ideas en el momento preciso de nuestro trabajo de investigación.

#### **1.3.1 EPOCA PRECORTESIANA**

La realidad es que con la llegada de los españoles, los documentos que existían fueron destruidos, si esta destrucción masiva no hubiera existido, se tendría mayor certidumbre en la historia de los pueblos precortesianos, de los cuales se pueden señalar que consideraban como delitos graves, el aborto, el abuso de confianza, el asalto, el adulterio, el homicidio, el incesto, la hechicería, entre otros; la mayoría de estos delitos se castigaba con la pena de muerte por medio de la lapidación, los azotes, el destierro y las mutilaciones.

### a) Los Aztecas

El pueblo Azteca era el más poderoso y quien tenían el territorio más extenso, fraccionaron a la ciudad de Tenochtitlan en *calpullis* o barrios, su régimen de gobierno se basa en la participación ciudadana y su organización está integrada por una confederación de tribus que es dirigida por un jefe militar y por un jefe político. Su forma de gobierno se divide en el Poder Judicial, en él cual se encuentran los jueces a quienes se les consideraban como funcionarios públicos, la impartición de justicia era gratuita y sus funciones eran independientes al Ejecutivo. En cada calpulli existía un tribunal donde se resolvían los problemas legales y para juzgar a una persona se seguían determinadas reglas.

“ era una monarquía teocrática militar y el emperador y ciertos altos dignatarios estaban investidos del carácter de gobernantes, militares y sacerdotes. El jefe del gobierno era el emperador (*tlacatecuhtli*), asistido por un consejo (*tlatoacan*) de doce miembros (*tlatoani*) pertenecientes a la familia real. La monarquía electiva de los primeros tiempos se transforma hereditariamente y pasaba a hijos o hermanos. Después del emperador, que era el jefe militar, le seguía en categoría de *cihuacoatl*, especie de virrey, con elevadas funciones administrativas y judiciales y la de sustituir al emperador cuando salía éste a campaña.”<sup>7</sup>

Los Aztecas dividieron a los delitos de acuerdo al bien jurídico tutelado por ejemplo: en delitos contra la vida y la integridad corporal, se incluía a las lesiones y al homicidio, se aplicaba como pena el destierro y/o la muerte. La cárcel se utilizaba por periodos cortos,

### b) Los Mayas

En el derecho penal maya se castigaba por el resultado y no contaba la intención, los jueces contaban con un arbitrio demasiado amplio por ser considerados como funcionarios públicos. Para ellos los delitos más graves eran el homicidio, el adulterio, el robo, la traición a la patria. “La cárcel se utilizaba en delitos *in fraganti* de forma temporal hasta que se imponía

<sup>7</sup> *Enciclopedia Ilustrada Cumbre*, vol II, 26ª. Ed, edit. Grolier, México 1990, p.234

la sanción; al robo que se comete por primera vez se aplica una especie de excusa absolutoria otorgándosele el perdón; la reincidencia es sancionada con marcar la cara.”<sup>8</sup>

### **c) Los Purépechas**

Este grupo étnico tiene una inclinación religiosa y sumamente moralista, se encontraban gobernados por un jefe militar llamado Calzontzin, cuya responsabilidad primordial fue la protección de su territorio y por medio de las guerras acrecentarlo.

“En materia penal llegaron a aplicar sanciones extremadamente crueles, perseguían con gran dureza al homicidio, la traición a la patria y el adulterio que se cometía con una esposa del Calzontzin, se sancionaba con la pena de muerte aplicada con una gran saña, (enterrándosele vivo para que fuese devorado por las aves de rapiña). Tratándose de delitos menores, se aplicaban penas infamantes como era abrirles la boca hasta las orejas”<sup>9</sup>.

De igual forma al lado del jefe de gobierno se describen otras figuras que ejercían el poder, por lo tanto hay una coordinación de poderes y se deja a un lado la idea de que una persona puede ejercitar el poder a su antojo sin más límite que el mismo.

### **1.3.2 EPOCA COLONIAL.**

Este periodo comienza con la caída de Tenochtitlan el 13 de Agosto de 1521 y se prolonga por tres siglos. El dominio que tenían los españoles sobre las tierras conquistadas era absoluto. En un principio la actitud de la Corona Española contenía un tinte de generosidad con los aborígenes, pero la realidad fue diferente, debido a que se les persiguió, humilló y se buscó su exterminio, está última característica fracaso por la existencia de un gran número de aborígenes, por la necesidad de la fuerza de trabajo de la cual se abusó infrahumanamente y

<sup>8</sup> LOPEZ BETANCOURT, Eduardo. *Introducción al Derecho Penal*. 2ª ed, Porrúa, México 1994, p. 24

<sup>9</sup> Idem p. 27

por la actitud de religiosos y virreyes proteccionistas, como fueron don Vasco de Quiroga o Fray Juan de Zumárraga.

En 1596 se forma la primera recopilación de las Leyes de Indias, que en el siglo XVII contaba con 9 libros, cuyo fin era que los españoles se rigieran por sus leyes; los indios por disposiciones proteccionistas adecuadas; y los mestizos y negros por disposiciones enérgicas para prevenir motines.

En el siglo XVIII aumentan los tribunales especializados como: el Tribunal de la Acordada para perseguir y castigar a salteadores de caminos; el Real Tribunal de Minería, que conoce de las contrariedades que se suscitan entre mineros y anteriormente se crea la Casa de Contratación de Sevilla cuya finalidad es la contratación del comercio de las colonias y el Consejo de Indias que realiza funciones judiciales en negocios civiles o penales.

También se formulan Tribunales eclesiásticos, el más famoso de ellos es el de la Santa Inquisición establecido por Felipe II en 1570, para garantizar la supremacía de la fe católica, cuyo método utilizado era el tormento para que los herejes confesaran y se les aplicaba la pena de muerte.

De lo anterior se destaca que el abuso y la injusticia reinaron en dicha época en perjuicio de los aborígenes a quienes se les llegaban a imponer penas crueles e inhumanas.

“Es importante señalar que las indicaciones y la legislación que gobernaba a la tierra conquistada provenían de España, por mandato de los reyes que en ese momento gobernaban. Sin embargo la finalidad de aquellos mandatos, no se aplicaban, por lo tanto existía un abusó excesivo para los nativos, pero a pesar de esas arbitrariedades por fortuna había personas como era el caso de Fray Juan de Zumárraga entre otros franciscanos, quienes defendían a los naturales y no permitían su abuso. De ello es difícil precisar la forma de gobierno que existía en la Nueva España, debido a que las órdenes que provenían del continente europeo no se acataban, de lo anterior se puede deducir la falta de gobierno y de orden con

relación a las autoridades que en su momento existieron por lo que no se puede determinar con exactitud la división de poderes. Lo que se puede señalar es que el primer gobernante fue Hernán Cortes indicando el mal gobierno que ejerció, posteriormente aparece la figura del virrey quien era el representante directo del monarca; no se niega la existencia de virreyes ejemplares, el más famoso es Antonio de Mendoza quien tiene miras de prosperidad en la Colonia y el bienestar de las poblaciones indígenas<sup>10</sup>.

### 1.3.3 LA INDEPENDENCIA

Se establece la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano por Agustín de Iturbide en el año de 1822, designando una comisión para la elaboración de un Código Criminal cuyas razones son la inmensidad de abusos en materia penal, los problemas de seguridad y la intensa comisión de delitos, los trabajos de dicha comisión concluyeron con el primer proyecto de Código Penal.

En el año de 1835, en Veracruz se aprueba el primer Código Penal vigente, por lo anterior el ilustre Porte Petit indica que: está compuesto por tres partes: la Parte Primera llamada de penas y de los delitos en general; la Parte Segunda denominada de los delitos contra la sociedad y la Parte Tercera se refiere a los delitos contra los particulares.

En el periodo de Maximiliano de Habsburgo, entra en vigor el Código Penal Francés, designando a una comisión para elaborar un proyecto propio pero nunca tuvo vigencia por la caída del Imperio.

En 1861, el Presidente de la República, Benito Juárez ordena que se restablezca la comisión para el realizar el proyecto del Código Penal y para 1871 se aprueba esta nueva ley cuya influencia es el Código español de 1870. A dicho Código se le conoce como "Martínez de Castro" o "Código Juárez", siendo el primer Código Penal Federal de México de corte

<sup>10</sup> SILVA SILVA, Jorge Alberto. *Derecho Procesal Penal*. Harla, México 1990, p. 83

casuista, integrado por 1153 artículos. Es un ordenamiento moderado en cuanto a las penas, inicia con la parte especial con los delitos contra la propiedad, además, reguló los delitos en contra de las personas, ocupándose principalmente de los que afectan la vida y la integridad de las personas y en los últimos títulos se regula los delitos contra la seguridad de la nación.

Con relación a las penas, previno la prisión máxima en veinte años e incorpora instituciones como la libertad preparatoria, la conmutación y sustitución, dicho código acogió la pena de muerte sólo ante la falta de un sistema penitenciario.

El Código Penal de 1871 es revisado por la comisión que fué dirigida por Porfirio Díaz en 1903, logrando entregar un proyecto hasta 1912 y por la diversidad de problemas por los cuales se enfrentaba políticamente el país, no se logra la aprobación de dicho código.

El Código de 1931, actualmente en vigor, es promulgado el 13 de agosto y vigente desde el 17 de septiembre, dicho código incluye instituciones como la habitualidad, la reincidencia genérica y específica, aspectos de la peligrosidad con criterios de la individualización. Adopta por otro lado el sistema de penas y medidas sin eliminar la responsabilidad de los no imputables, acepta la conmutación como sustitutivo penal, e incluye a la libertad preparatoria y la suspensión de la ejecución de la pena como condena condicional.

Con relación a los códigos anteriores, demuestra severidad en la pena de prisión debido a que se eleva a treinta años y posteriormente la incrementa a cuarenta y así sucesivamente.

## CAPITULO II LA NORMA PENAL

El sistema jurídico mexicano, a través del Poder Legislativo crea la ley penal, la cuál se compone de precepto y sanción, estos dos conceptos integran el contenido de la norma penal.

El precepto como es bien sabido, consiste en la descripción del hecho exigido o prohibido por la autoridad. Los hechos contenidos en las normas penales, deben de ser de tal relevancia en el campo social y jurídico para encontrarse en la necesidad de elevarlo a la connotación de delito, pretendiéndose, entre otros fines la protección de los bienes jurídicos fundamentales para la convivencia del ser humano.

### 2.1 ANALISIS DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LA NORMA PENAL

#### a) Público.

Tiene este carácter porque las sanciones impuestas para el Estado son en razón de un interés público, debido a que el delito crea una relación jurídica entre el sujeto activo del delito y el Estado como titular del *jus puniendi*, esto es, precisamente en base a la historia y en grandes pensadores como es Beccaria, el derecho penal moderno considera en razón del Contrato Social, que al transgredir a la norma, el sujeto activo le debe a la sociedad el restablecimiento en razón del orden, razón por la cuál dentro de los sujetos procesales involucrados en un proceso del orden penal se encuentran: el juez como autoridad responsable, el inculpado como sujeto activo del delito y el Ministerio Público como representante de la sociedad y por ultimo la víctima, aclarando, que ésta no forma parte en el proceso, solo podrá coadyuvar con el Ministerio Público; de no ser así volveríamos a la época de la venganza privada, cuyas características han sido mencionadas.



**b) Original.**

Esta ley emitida por el Congreso de la Unión, al igual que las demás leyes que forman el sistema jurídico mexicano, está es original en relación a que a pesar de que parece ser que se protegen los mismos bienes, el derecho penal lo hace desde un aspecto coercitivo debido a que no tutelan bienes particulares sino generales.

**c) Cultural.**

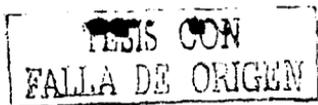
Se refiere al ser y al deber ser. El legislador en su artículo 302 del Código Penal señala: "al que priva de la vida a otro, comete el delito de homicidio", sólo como ejemplo señalamos dicho artículo, debido a que lo que se encuentra plasmado en la ley, debe de interpretarse con el suficiente criterio jurídico para entender que la norma cultural se encuentra atrás de lo escrito... "no matarás". Por lo tanto al estar tipificada dicha conducta por la norma penal, no se viola la ley penal, sino la norma de cultura la cual forma parte del espíritu de la ley.

**d) Valorativa.**

El legislador al crear a la norma penal, no solamente la describe y la sanciona, sino además valora las conductas o hechos realizados por el hombre con parámetros de penalidades mínimos, medios o altos, según el bien jurídico afectado. Por ejemplo, no se debe sancionar con el mismo parámetro de penalidad a quien causó lesiones que tardan en sanar menos de quince días, que a quién causó lesiones que pusieron en peligro la vida del sujeto.

**e) Imperativo.**

Por la misma fuerza coercitiva que revista la norma penal, está prohíbe u ordena y pune; no es una norma en la cual se pueda encontrar una autorización o permiso e incluso la forma de llevar acabo un acto jurídico, mejor dicho tiene un valor de mandato.



**f) Personal.**

Siendo que los destinatarios del Derecho Penal son todos aquellos individuos, sin distinción de ninguna especie, los que tienen la obligación de acatar, de obedecer o de no hacer lo que la ley penal determina en el momento en que el sujeto activo despliega la conducta tipificada por la ley penal. Ese aspecto general que en principio la norma señala sin excepción alguna, se vuelve personal, lo que no sucede con la pena en cuanto a que ese carácter personal es intransmisible.

**g) Social.**

Las normas penales son creadas para todos los miembros de la sociedad sin exclusión alguna; esto es, el legislador al crear la norma prevé que quizás cualquier ciudadano puede encuadrar su conducta en la norma penal descrita y para él precisamente se encuentra dirigida, es decir, cualquier miembro de la sociedad mexicana está sujeto a las disposiciones jurídicas de nuestro país.

**h) Necesaria.**

La creación de las normas penales, debe obedecer a una necesidad social incontrolable, dejando como último recurso la aplicación del Derecho Penal a esas conductas dañinas para la propia sociedad, encontrándose el gobierno acorralado por la falta de alternativas para su aniquilación. Actualmente se puede observar que dicha práctica no acontece, debido a que diariamente el legislador eleva a delito las conductas puramente antisociales, las cuáles se encuentran dentro del margen de tolerancia y ante esta situación, no se han agotado otro tipo de recursos para hacer frente a dichas circunstancias.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Cada una de las características de la norma penal fueron contrucciones realizadas en base a los apuntes proporcionados en la clase de Penología impartida por la Lic. Rosalba Alvarez, sin embargo existen variaciones que son aportaciones propias.

## 2.2 EL DELITO Y LA PENA

Como es ya sabido, la norma penal está compuesta precisamente por el delito y la pena, esto es, precepto y sanción, de tal manera que diversos autores manifiestan que lo que el delincuente vulnera o viola es la norma, es decir, dentro del concepto del ser y del deber ser, le precede a ésta la ley penal, con lo anterior decimos que la ley crea al delito. Mientras que a la norma de cultura, la cual es la base trascendental para la mejor convivencia entre los seres humanos, crea esa acción antisocial, que para el mundo jurídico se convierte en antijurídica y por lo tanto, decimos, aclarando que no se expresa en son de burla que: "las normas se hicieron para violarse" ya que el delito no viola a la ley penal, sino a la norma, antes al contrario hace posible la aplicación de la misma.

Entonces cabe cuestionarse, ¿Qué es realmente el delito?, a dicha pregunta podríamos responder: es la connotación que el hombre le da a una acción negativa para el núcleo social, sería como decir, que ese objeto de forma redonda y con cuatro patas, el hombre ha decidido darle la denominación de "mesa". Como observaremos en dicho capítulo que a través de la historia, la noción de delito no es fácil de definir.

### 2.2.1 NOCIÓN DEL DELITO

Durante el transcurso de los años, los autores han intentado elaborar una definición con carácter universal para todos las épocas y lugares. Los esfuerzos realizados han sido en vano ya que el delito tiene su base en realidades humanas y sociales que cambian de acuerdo al tiempo y a las culturas.

La palabra delito deriva del latín *Delinquere*, que significa dejar, abandonar, alejarse del buen camino.

a) **Escuela Clásica**

El delito para la **Escuela Clásica** y en relación a él, Francisco Carrara, principal exponente de dicha corriente lo define de la siguiente forma: *"Como la infracción de la Ley del Estado, promulgada para proteger la seguridad de los ciudadanos, resultante de un acto externo del hombre, positivo o negativo, moralmente imputable y políticamente dañoso"*.<sup>12</sup>

Para dicho autor, el delito es un "ente jurídico" debido a que se lesiona un derecho por una acción u omisión humana, señalando que el hombre puede ser sujeto activo del delito por las acciones u omisiones que cometa y su esencia radica en la violación de dicho derecho: "la infracción de la ley del Estado" subraya con ello a quienes tienen la facultad de la elaboración y sanción de las leyes, no existiendo el delito cuando no se plasme en la ley y que dicha ley debe ser promulgada para la protección de los ciudadanos.

Su fundamento se basa en el Contrato Social de Rousseau, en el cual cedimos al Estado derechos y obligaciones y desde ese instante se deja en su poder la custodia de nuestras garantías para vivir en sociedad, además, se le otorga la facultad del *ius puniendi* y aquel que trasgrede o no acata las normas de convivencia establecidas por dicho ente denominado Estado, comete delito, de aquí que el delincuente con el cumplimiento de la pena que se le determinó, le retribuye a la sociedad el mal que le hizo.

El error de la Escuela Clásica estriba en dejar fuera de estudio al delincuente, debido a que lo más importante para la misma consiste en el delito sancionado, así lo trascendental es el acto y no el autor. Para cada delito corresponde una pena concreta, determinada y cierta, siendo la pena un resultado conocido y la actuación del juez se reduce a comprobar la existencia del delito y la participación del criminal para aplicar la pena única y sin parámetro que está ya prevista en la ley para ese delito.

Con la apasionante obra del Marqués de Beccaria, nace el sistema penal científico, independiente de la justicia divina y fundado en la utilidad y el interés general para la

<sup>12</sup> CASTELLANOS TENA, Fernando. op. cit. pp. 125-126

convivencia en sociedad y entre sus aportaciones se observan algunos aspectos relevantes que a continuación enumeramos:

- a. *"Pedia que las leyes humanas se dulcificarán y no fueran demasiado rigurosos sin que por ello se entendiera que se le de mayores facilidades al crimen, debido a que desde su punto de vista indica que los redactores de leyes han sido demasiado severos en aquellos tiempos.*
- b. *Solicitaba el respeto para los criminales y no estaba de acuerdo con la tortura.*
- c. *Gestionaba por penas que fuesen proporcionales de acuerdo al delito cometido.*
- d. *Indica que la falta de castigo o el perdón de un delito por mínimo que sea, provoca la reincidencia.*
- e. *Considera que los hacedores de leyes elevan al derecho las leyes naturales, pero además hacen leyes evidentemente políticas que favorecen el control del Estado sobre los súbditos.*
- f. *El objeto de los castigos no es otro que el impedir al delincuente que vuelva a dañar a la sociedad y el de apartar a sus conciudadanos del deseo de cometer semejantes delitos.*
- g. *Es mejor prevenir los delitos que castigarlos; esto es el fin de toda legislación.*
- h. *Observa que la dilación probatoria entre el crimen y la pena deja lejos la esperanza de que quede como ejemplo la ejecución de la sentencia porque el delito ya está olvidado por la sociedad por eso solicita que el proceso sea lo más rápido posible para la seguridad jurídica de toda la colectividad, además de determinar pronto si es inocente o culpable debido a que no puede ser que sea privado de su libertad por un tiempo determinado y haber sufrido durante el mismo los horrores de la prisión*

*para declararlo posteriormente inocente. Su reputación quedará restablecida, pero su salud mental nunca lo estará. Por último la vergüenza y la miseria habrán cobrado lugar incluso en la familia.*

- i. *El fin de las penas no es atormentar y afligir a un ser sensible, ni deshacer un delito ya cometido*<sup>13</sup>.

### **b) Escuela Positiva**

A diferencia de la Escuela Clásica, la Escuela Positiva se preocupa más por el delincuente que por el delito y establecen los pensadores de aquella época que aniquilando o combatiendo al delincuente se combate también al delito.

De tal manera que al delito se le puede considerar como un fenómeno humano y social, lo anterior, se contempla en la Escuela que actualmente analizamos, cuyo principal representante es Rafael Garofalo, quien define al delito como: *“la violación de los sentimientos altruistas de probidad y de piedad, en la medida indispensable para la adaptación del individuo a la colectividad”*<sup>14</sup> al realizar dicha definición parte del análisis de los sentimientos los cuáles considera perdurables en la humanidad, que son: la piedad y probidad o justicia; la lesión a esos sentimientos conduce al delito natural, dicho ataque debe de lesionarlos en la medida que son poseídos por razas superiores y que son necesarios para la adaptación del sujeto en la sociedad.

Señala que un delito se realiza en la naturaleza, pero sin formar parte de la naturaleza, el concepto de delictuoso, es una forma que crea la mente del hombre para clasificar dichos actos en categorías de universalidad.

---

<sup>13</sup> Trabajo de investigación que se realizó en la clase de Penología en base a la obra “de los delitos y de las penas” de Beccaria.

<sup>14</sup> Idem

En consecuencia, Rafael Garrófalo quien con su orientación jurídica trata de otorgar valor real al hecho descrito por la ley sancionándolo de acuerdo a la peligrosidad del sujeto; hace la distinción entre delito natural y legal.

**Enrique Ferri** con su orientación sociológica es otro de los autores de la Escuela mencionada, explica que esta nueva Escuela se propone al igual que la Clásica dos ideales: "en el campo práctico tiene como objetivo la disminución de los delitos, que aumentan siempre y en considerable proporción y en el campo teórico, para conseguir el fin práctico, se propone el estudio concreto del delito, no como abstracción jurídica sino como hecho natural; y por tanto quiere estudiar, no solamente el delito en si, como relación jurídica, sino también a quien comete este delito: el estudio del delito como ( ente jurídico) e infracción de la ley penal, es necesario estudiarlo y conocerlo como acción humana, esto como fenómeno natural y social, para poner de manifiesto sus causas naturales y sociales para valorarlo como expresión antisocial de cierta personalidad del delincuente. Asienta: " así como el delito es un fenómeno natural que resulta de diversos factores, así hay también una ley de saturación criminal según la cual el ambiente físico y social combinado con las tendencias individuales hereditarias o adquiridas y con los impulsos ocasionales, determinan necesariamente un contingente relativo de delitos. Dice Ferri: " yo no creo científico el criterio de la responsabilidad moral del individuo, y por eso lo he sustituido por el de la responsabilidad social pero no en el sentido de que la responsabilidad de los delitos corresponda a la sociedad, sino en el sentido de que el individuo debe responder social o jurídicamente de sus acciones criminales, por el solo hecho de vivir en sociedad, independientemente de si tiene o no el libre albedrío. Si practica el bien será respetado; si practica el mal, tendrá el mal, esto es será castigado. He aquí todo"<sup>15</sup> (sic)

<sup>15</sup> PORTE PETIT CANDAUDAP, Celestino. Apuntamientos de la Parte General de Derecho Penal. 17ª ed, Porrúa, México 1998, pp. 38-39

Otro autor es **Cesar Lombroso**, el cuál aporta a está teoría una orientación antropológica, señala que la composición del ser humano es determinante para la predisposición a la delincuencia, su aportación tiene por objeto el estudio del hombre delincuente, investiga las causas biológicas del delito, señala las características morfológicas del delincuente nato y señala que existen tres perspectivas como punto de partida para estudiar al hombre delincuente, una es el *atavismo*, esto es, los complejos que pueda tener el hombre ante la sociedad y que no le permite desarrollarse moralmente de acuerdo a la misma; la *locura moral* la cual tiene gran relación con los transtornos mentales de tipo emocional transitorios o permanentes por los que puede llegar a atravesar el hombre y la *epilepsia*, enfermedad en la cual el hombre actúa con la falta de voluntad y por movimientos desprotegidos del querer y entender lo que sucede a su alrededor, además de que señala que también las características morfológicas van cambiando según evoluciona la sociedad.

En relación a las definiciones que consideran al delito como una acción del hombre, se considera como noción jurídica, la cuál se basa en la violación de la norma que es acogida por el precepto penal al formular los tipos de delito, de tal forma, **Ernest Von Beling** da a conocer en 1906 el elemento de la tipicidad, constituyendo al delito como: *una acción típica, contraria a derecho, culpable, sancionada con una pena adecuada y suficiente a las condiciones objetivas de la penalidad.*

De dichos conceptos, se puede afirmar que el delito presenta las siguientes características: *es un acción*, porque es un acto u omisión humano; *antijurídica*, debido a que es contraria a la norma, por lo tanto es ilícita; *culpable* porque debe corresponder subjetivamente a una persona y *típica*, porque la ley ha de configurarla con el tipo de delito previsto por la misma; por ello es punible con la amenaza de una pena.

Así las definiciones se relacionan con lo anterior, de tal forma, la definición de Edmundo Mezger señala al delito como la acción típicamente antijurídica y culpable; para Florian; un hecho culpable del hombre, contrario a la ley y que está amenazado con una pena; y por ultimo para Jiménez de Asúa señala que: *"delito es el acto típicamente antijurídico,*

*culpable, sometido a veces a condiciones objetivas de penalidad, imputable a un hombre y sometido a una sanción penal.*<sup>16</sup>

Cabe mencionar que no son las únicas escuelas que tratan el tema del delito, existen después de estas diversas corrientes como las formadas por la Tercera Escuela, la Escuela Puramente Sociológica, las Escuelas Utilitarias, las Escuelas Eclécticas y las Escuelas Absolutas, sin embargo por ser las anteriormente mencionadas las más importantes, nos permiten ilustrar el espíritu de las leyes penales.

### 2.3 CONCEPTO LEGAL DEL DELITO

En el Derecho Mexicano, el delito como concepto legal en el Código Penal de 1871 lo define en su artículo 1º como: *"la infracción voluntaria de una ley penal, haciendo lo que ella prohíbe o dejando de hacer lo que manda"*, concepto similar a él artículo 1º del código penal español de 1870 que señala: *"acciones u omisiones voluntarias penadas por la ley"*.

En el Código Penal de 1929, lo define como: *"la lesión de un derecho protegido legalmente por una sanción penal"*.

En código penal de 1931, tomando de ejemplo al de Argentina, define al delito, como: *"el acto u omisión que sancionan las leyes penales"*, en su artículo 7º; al acto u omisión debe de entenderse como la voluntad manifestada por un movimiento del organismo o por la falta de ejecución de un hecho positivo que exige la ley, todo lo cual produce un peligro o cambio en el mundo exterior.

El artículo 7º del Código penal fue reformado conforme al Decreto del 30 de diciembre de 1983, introduciendo los conceptos de delito instantáneo, permanente o continuo y continuado.

---

<sup>16</sup> Ibidem, p. 130

## 2.4 ELEMENTOS DEL DELITO

De lo expuesto con anterioridad, deducimos los elementos que integran el precepto establecido en la ley, que conjuntamente con la acción del hombre adecuándola al tipo legal, da nacimiento al delito, así de esta forma y de manera breve, realizaremos una explicación de los elementos necesarios para la existencia del delito.

a) Se necesita de una **acción** para que sea relevante en el Derecho Penal, la acción debe encontrarse investida de voluntad que consistirá, en un movimiento exterior positivo o negativo, es decir, un hacer o dejar de hacer y este movimiento corporal será producto de un resultado como causa de efecto, siendo ese resultado un cambio o un peligro de cambio en el mundo exterior físico o psíquico, con esto señalamos que al existir la acción de prohibición o de mandato que la norma penal establece y no caer en ninguna causa de **ausencia de conducta** como lo establece el propio legislador en el Código Penal (artículo 15), este elemento colma las expectativas de relevancia para el Derecho Penal.

b) La **tipicidad**, consiste en la adecuación de la conducta realizada al tipo penal requiriendo de un nexo causal entre la acción y los requisitos o elementos del tipo, en caso de que la conducta desplegada por el sujeto activo esté desprovista de algún elemento que requiere un determinado tipo penal, nos encontráremos frente al aspecto negativo, es decir, la **atipicidad**, la cual excluye la conducta de cualquier delito o cabe la posibilidad de que dicha conducta se pueda encontrar tipificada en otra disposición legal.

c) Para el Derecho Penal es de suma importancia que la acción realizada por el hombre sea **antijurídica**, esto es, contraria a derecho, es decir, si se ha realizado la acción y esta reúne los requisitos que establece o se encuadra en el tipo penal, siendo que para la ley no es antijurídica por así determinarlo legalmente, estamos ante la imposibilidad del nacimiento del delito (aseveración de la cuál las dudas están latentes). Dichas circunstancias establecidas en el numeral antes citado del Código Penal se darán por una **causa de justificación**, legítima defensa, cumplimiento de un deber o ejercicio de un derecho.

d) El aspecto de la **culpabilidad**, consiste en el reproche que la sociedad realiza a quien transgredió las normas que de común acuerdo y en sociedad se comprometió a obedecer. Solo puede formar parte de los elementos del delito cuando las anteriores causas o condiciones hayan sido satisfechas, es decir, la realización de una acción tipificada como delito, antijurídica y por lo tanto se considera la existencia de la culpabilidad, la cual solo podrá derribarse por alguna **excusa absolutoria** expresa y anteriormente señalada por el legislador es caso especial.<sup>17</sup>

## 2.5 ELEMENTOS DEL TIPO

Sabemos que existen tipos penales simples y complejos, los cuales de forma breve resumiremos los siguientes:

a) Como **Elemento Objetivo** debemos de entender al Elemento Material o Externo que está investido por la conducta, la cual al estudiarse por cada uno de los tipos penales nos solicitará:

• **Referencias Temporales.-** “es cuando el tipo penal requiere que la conducta que despliega el sujeto activo se de en un determinado tiempo, por ejemplo ... en tiempos de guerra; de no satisfacer dicho requisito se cae en la figura de la atipicidad.

• **Referencias Especiales.-** con relación a la conducta debe de desarrollarse en determinadas circunstancias, de no ser así, la acción no constituye delito alguno.

• **Exigencias en cuanto a los Medios.-** es la forma para que el sujeto despliegue su conducta derivada de una actividad o inactividad valiéndose de determinados medios”<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> En cada uno de los elementos del tipo se realizaron aportaciones propias en base a elementos que se tomaron de los conceptos desarrollados por Irma G. Amuchategui, por Castellanos Tena y Porte Petit, sin embargo no son citas bibliográficas en específico.

<sup>18</sup> Ibidem. p. 349

b) El **Sujeto Activo** es requerido por el tipo, es un elemento “ de éste pues no se concibe un delito sin aquél, debiendo entenderse por sujeto activo el que interviene en la realización del delito como autor, coautor o cómplice”<sup>19</sup>

‣ **Sujeto Activo Común.-** Es cuando el tipo penal no requiere de características especiales para el sujeto activo y se dirige a la sociedad en general.

‣ **Sujeto Activo Específico.-** Es cuando el tipo penal exige un determinado requisito en el sujeto activo, solo éste podrá colmar los requisitos que exige determinado numeral.

‣ **Tipos monosubjetivos.-** Es cuando el tipo penal se colma con la realización de un solo sujeto activo o bien varios sujetos activos, no siendo esta circunstancia requisito especial para que se encuentre tipicidad entre la conducta y la norma.

‣ **Tipos plurisubjetivos.-** Es cuando en el tipo penal se requiere de la intervención de dos o más personas para que se pueda tipificar el delito.

c) Debemos entender al **Sujeto Pasivo** como el titular del bien jurídico tutelado por el Estado, dejando *lato sensu* ( sentido amplio ) al Estado como principal ofendido por el delito y *estricto sensu* ( sentido estricto ) al derecho-habiente que solicita la intervención del Estado porque le violaron el bien jurídico que este protege. El tipo penal puede exigir determinada calidad en el sujeto pasivo o bien pluralidad en el mismo, en todo caso la explicación fue acotada anteriormente.

d) El **Objeto Material** consiste en la cosa o sujeto sobre la que se realiza o recae el delito, siendo dicho elemento motivo de confusión entre lo estudiosos del Derecho, debido a que al Objeto Material en algunas ocasiones lo constituye el sujeto pasivo como sucede en el caso de la violación, el homicidio, entre otros; pero en otras ocasiones recae sobre objeto distinto como es en el caso de robo, fraude, despojo, etc.

<sup>19</sup> CARVAJAL MORENO, Gustavo. op. cit. p. 346

e) Siendo el **Bien Jurídico** el interés de valor que protege el Estado a los individuos, siendo necesaria la trasgresión del bien jurídico que tutela la norma para que el tipo penal exista, por ejemplo, privar de la vida... es necesario la existencia de la vida como bien jurídico tutelado para satisfacer el elemento de la tipicidad.

f) El **Elemento Normativo del Tipo** se observa cuando el tipo penal en cuestión hace la referencia de requisitos especiales que se deben de satisfacer antes o después de ejecutado el delito, por ejemplo, en el artículo 323 se señala como elemento objetivo al que **prive de la vida** y como elemento normativo que sea su ascendiente o descendiente consanguíneo en línea recta, hermano, cónyuge, etc... y de no existir dicha relación, se observa la **falta del elemento normativo** de éste tipo en particular, en consecuencia se satisface la **figura de la atipicidad**.

g) El **Elemento Subjetivo del Tipo Penal**, son las condiciones basadas en el interior del ser humano, que dependen del pensamiento, o sea, derivan de la psique del hombre, es decir, cuando el tipo le requiere elementos como... con la intención, con el propósito, a sabiendas, cuestión que debe de ser comprobada para dejar agotada la existencia del Elemento Subjetivo del Tipo Penal.

## 2.6 NOCION DE LA PENA

Es indiscutible el estudio del Derecho Penal dividido en ese gran binomio precepto-sanción o delito-pena, por lo que dejamos plasmada la idea en forma general y sin llegar a mezquinas profundizaciones hemos de entender por delito y sin dejar de dar la importancia necesaria que requiere el estudio de la pena, puesto que a través de ella se pretende combatir la comisión del primero.

Como quedará asentado más adelante es de notarse que en nuestros días la pena ha sido marginada del interés y estudio de los conocedores o tratadistas del *jus puniendi* y es que para entender la utilidad o el fin e incluso la más adecuada pena, se necesita de los conocimientos jurídicos, pero además las ciencias humanísticas deben de intervenir en ello. **Prueba de dicho**

interés es que a lo largo del Plan de Estudios de la Licenciatura se encuentra la materia de Teoría del Delito, pero durante el transcurso de estudio de dicho programa no se contempla la materia de Teoría de la pena, ¿acaso tendrá menos importancia esta última?

Tan es así, que a través del desarrollo de la historia las penas se han aplicado en un ámbito de crueldad, injusticia y venganza, demostrando su ineficacia para lograr una convivencia social plena.

En las antiguas civilizaciones, la imposición de la pena contaba con un tinte de crueldad en la aplicación de castigos; la muerte era considerada benigna; las mutilaciones se hacían presentes y se atentaba contra la dignidad del ser humano.

En China se decapitaba a todos los parientes masculinos del culpable de alta traición; En Grecia se imponían penas como la de Intafernes, a quién por haber ofendido a Darío, le dieron muerte a él y a todos sus parientes; en el Derecho Romano, Nerón descubrió una conspiración y mató a los conspiradores y a sus parientes.

En la Edad Media, se observa la pena de muerte por medio de ahorcamiento, colgamiento, lapidación, enterramiento a vivos, entre otras.

Conforme el tiempo fue transcurriendo con la aparición del libro "De los delitos y de las penas" de Cesar Bonessana, Márquez de Beccaria, la imposición de las penas se transformó con una tendencia humanitaria, sustituyendo la pena de muerte por el confinamiento.

"Comúnmente se ha concebido la pena como un mal que se impone a quienes han cometido un delito. Desde este punto de vista, se le considera como una reacción contra quienes atacan a la sociedad. Este concepto era ya conocido en la época de Ulpiano, para quien *la pena es la venganza de un delito*. Von Liszt define a la pena como *el mal que el juez inflige al delincuente, a causa del delito, para expresar la reprochabilidad social respecto al acto y al autor*. Por su parte Maggioro, después de decir que el principio de retribución es el

que mejor refleja el contenido y la naturaleza de la pena, la define como: *un mal conminado e infligido al reo dentro de las formas legales, como retribución del mal del delito para reintegrar el orden jurídico injuriado*<sup>20</sup>

Para Irma G. Amuchategui la pena es: *"el castigo que el Estado impone, con fundamento en la ley, al sujeto responsable de un delito"*<sup>21</sup>; por su parte el Doctor Fernando Castellanos señala: *"que la pena es el castigo legalmente impuesto por el Estado al delincuente, para conservar el orden jurídico"*<sup>22</sup>; Mir Puig expone: *"la pena es un mal con el que amenaza el Derecho Penal para el caso de que se realice una conducta considerada como delito"*<sup>23</sup>

Por su parte, Carrara señalaba: *" la pena es de todas suertes un mal que le aflige al delincuente; es un castigo, atiende a la moralidad del acto, al igual que el delito; la pena es el resultado de dos fuerzas; la física y la moral, ambas subjetivas y objetivas; su fin es la tutela jurídica de los bienes y su fundamento la justicia.*

*Para que sea consecuente con su fin, la pena ha de ser eficaz, afflictiva, ejemplar, cierta, pronta, pública y de tal naturaleza que no pervierta al reo; y para que esté limitada por la justicia ha de ser legal, no equivocada, no excesiva, igual, divisible y reparable".*<sup>24</sup>

Al realizar un breve análisis de las penas como lo señala la historia, al imponerlas se trató de causar un gran dolor físico al delincuente, para retribuir a la sociedad el daño que se causó por el delito.

<sup>20</sup> FONTAIN BALESTRA, Carlos. Op cit. pp. 597-598

<sup>21</sup> Ibidem

<sup>22</sup> Ibidem

<sup>23</sup> MIER PUIG, Santiago. *Derecho Penal. Parte General*, ed. PPU, 2ª. Ed, Barcelona, 1985, p. 3

<sup>24</sup> CARRANCA Y TRUJILLO, Raúl. *Derecho Penal Mexicano*. 19ª ed, Porrúa, México 1997, p. 171

## 2.6.1 TEORIAS QUE FUNDAMENTAN LA PENA

### a) *Teorías absolutas*

Las teorías absolutas son las que buscan el fundamento y fin de la pena tan solo en la naturaleza íntima de la misma y no es un objetivo trascendente. Se castiga, *quia peccatur est*, porque se ha delinquido. La pena es justa en sí, con independencia de la utilidad que de ella puede derivarse: la sanción es pura consecuencia del delito.

Dentro de las teorías absolutas se encuentran: *la teoría de la retribución divina, la teoría de la retribución ética, la teoría de la retribución jurídica y la teoría de la expiación*. En síntesis se puede decir que para estas teorías, el fin de la pena es la retribución o expiación del delito cometido.

En dichas teorías encontramos a Kant, quien afirma que la conducta del hombre es conforme a los deberes de conciencia, lo que quiera la persona para sí, tiene que ser igualmente válido para los demás, y entiende que el hombre es un fin en sí mismo y por lo mismo no puede ser medio para la consecución de otros fines, de lo anterior, el concepto de la pena absoluta, se basa en que la pena se explica y se justifica como fin en sí misma. La pena es respuesta y retribución a la lesión causada con el delito, la explica y justifica en sí, toda vez que al “mal del delito” le corresponde como respuesta social el “mal de la pena”. Para la teoría absoluta la pena es retribución. Es causación de un mal por el mal causado.

Hegel, señala en base a su concepción dialéctica de “tesis, antítesis y síntesis”, que el delito es la negación del derecho y la pena es la negación del delito, con lo cual se afirma la validez del derecho. Para este autor, en la base del derecho se encuentra la racionalidad y la libertad, entiende que la pena es la retribución al individuo que ha cometido un delito en razón de su culpabilidad por el acto; concepto modificado con la idea de que el Estado debe de retribuir con la pena a la conducta delictiva, cuyo fin es reafirmar el estado de derecho.

En la teoría de Hegel, quien aplica la dialéctica, considerando que la pena es la negación de la negación del derecho, que es el delito, en razón, de que si el derecho pretende un equilibrio del comportamiento humano en sociedad y desea el bienestar de los individuos, la pena sería lo contrario a lo que un buen sistema jurídico pudiera pretender.

#### *b) Teorías relativas*

“ También llamadas Teorías Utilitarias en las cuales atribuyen a la pena un fin independiente del castigo, señalándole un objetivo político y utilitario, se castiga *ut ne peccetur*, para que no se siga pecando y la pena se impone porque es eficaz, para no volver a delinquir.

Las teorías relativas pueden clasificarse en dos grandes grupos, el más considerable es el que asigna a la pena el fin previsor de delitos futuros ( teorías preventivas), el otro está formado por la doctrina que pretende como fin reparar las consecuencias dañosas del acto perpetrado ( teorías reparadoras)”.<sup>25</sup>

Para estas teorías la pena, se encuentra orientada en el sentido de la prevención general o de la prevención especial. En dichas teorías la pena, es el reconocimiento de que la misma persigue un objetivo específico, es decir, no es solo un castigo por haber actuado mal, sino con su imposición se busca que la prevención general se entienda el contenido intimidatorio tanto de la punibilidad como de la pena. Con la amenaza de pena a los comportamientos tipificados como delitos, el Estado, está enviando un mensaje a todos los miembros de la sociedad, en el sentido de que serán objeto de un castigo o imposición de una pena para el caso de que incurran en la comisión de un hecho delictivo; mensaje que se ve reforzado y reafirmado con la imposición efectiva de la pena.

---

<sup>25</sup> RAMÍREZ DELGADO, Juan Manuel. *Penología. Estudio de las diversas penas y medidas de seguridad*. Porrúa, México 1995, p. 38.

La prevención general se orienta hacia el objetivo de evitar la nueva comisión de delitos; entendiendo a la ley penal y a la pena, medios por los cuales la comunidad evite que se cometan delitos.

Ya que la pena debe de funcionar como un inhibidor a la tendencia criminal se habla de prevención general en cuanto la amenaza de castigo llega a ser que los miembros de la colectividad se abstengan de violar la norma, así encontramos este concepto desde la antigüedad cuando Séneca escribió que: la pena tiene como finalidad hacer mejores a los demás, a la vez Platón afirma: no castigamos porque alguien haya delinuido sino porque los demás no delincan. Como podemos observar en ésta se implica que la predisposición al crimen es general a todas las personas, tal función principia desde el momento legislativo con una amenaza en abstracto, o sea, como un aviso a todos, pero esa amenaza no acaba ahí, sino que continua durante el proceso y finaliza en la ejecución, demostrando a los demás que la advertencia no era en vano, así como la no impunidad, a lo que el criminólogo Rodríguez Manzanera llama "prevención general negativa", ya que para él se logra la afirmación de valores, la aceptación de la norma penal a través de la intimidación y de la amenaza más no así, del convencimiento y aceptación propia.

El presupuesto básico es que cuando la prevención general falla, cuando la simple amenaza de un castigo no ha sido suficiente para inhibir al criminal, entonces debe realizarse la prevención especial, que se logra por medio de la aplicación específica de la pena a un caso concreto.

Para esta teoría la pena se aplica igualmente con el fin de intimidarlo, ya no por lo que hizo sino para que no lo vuelva a hacer, además para darle un tratamiento si es posible, buscando el arrepentimiento y todo ello para evitar que reincida. Para ellos no importa tanto lo que hizo o dejó de hacer el criminal, sino su probabilidad de agredir a la comunidad y evitar que cometa nuevamente conductas delictivas.

En ocasiones se logra la prevención especial a base de castigo ya que el criminal queda atemorizado y aprende que conductas no deben de realizarse y se abstiene de cometerlas sin

que para él quede entendido el por qué no debe realizarlas ya que este tipo de prevención especial no buscó repersonalizar al sujeto inculcándole valores éticos y morales y que él quedará convencido de no volver a delinquir.

El contenido de la prevención especial, se constituye en relación con la aplicación de la pena a la persona del delincuente. En las teorías de la prevención especial, cuyo común denominador es la existencia de un interés, con un objetivo específico, en la aplicación de la pena a la persona que ha cometido el delito.

Von Litz fundamenta su concepto de pena bajo la prevención especial, esta se dirige de forma específica a la persona que cometió el delito, así entiende a la pena como una reacción punitiva en contra de la persona que cometió dicho delito. El interés de la Escuela consiste, como fin de la pena, en la corrección de la persona y en general se orienta a la readaptación social de la persona delincuente.

*c) Teorías mixtas*

Algunos autores se unen al criterio de la prevención general con el contenido retributivo de la pena, igualmente el contenido retributivo de la pena absoluta con el contenido de la prevención especial.

Eugenio Cuello Calón, se adhiere a esta teoría y señala que si bien la pena debe aspirar a la realización de fines de utilidad social y de prevención del delito, también no puede prescindir de la idea de justicia, la cual es la retribución, pues la justicia es un fin social y por ello la pena, tomando en cuenta los sentimientos tradicionales de la colectividad, quienes exigen el castigo justo al delito.

“En la actualidad la mayoría de las teorías pertenece a esta clasificación, en donde tratan de hermanar los dos puntos de vista tanto de la teoría absoluta como de la relativa, asociando así la justicia absoluta con el fin socialmente útil. Sería fantástico dejar de pensar

en que el Estado al imponer una pena no pretenda imponer un castigo como retribución o bien como pago a la sociedad por el mal que hizo, aunque también es cierto que en estos tiempos se trata de buscar un fin utilitario de la aplicación de la misma"<sup>26</sup>.

## 2.6.2 FINES DE LA PENA

En razón de saber y conocer que es lo que persigue el estado con la aplicación de las penas y sin que hasta la actualidad haya sido perfectamente definido pese a ser tan antigua la existencia de la misma. .

La siguiente aseveración se afirma en razón del trato tan superficial y el abuso en aplicación de la pena de prisión sin importar a los estudiosos de derecho la trascendencia que implica su aplicación.

¿Que fin persigue el Estado al aplicar en casi todo delito la pena de prisión? ¿Que fines podría pretender el Estado al aplicar los 16 tipos de penas restantes que señala el artículo 24 del Código Penal para el Distrito Federal?.

Podemos clasificar de manera general los posibles fines de la pena en tres grandes grupos: el fin de corrección, el de protección y el de intimidación; teniendo en todo caso que adecuar el fin a cada uno de los tipos de pena.

a) *El fin de corrección.*- Como el mismo Carrara señala: "la pena de toda suerte es un mal que se inflinge al delincuente o sea un castigo"<sup>27</sup>. Para el correccionalismo de Roeder, la pena busca la corrección del pecado; la pena debe lograr corregir al sujeto en la antigüedad, este fin perseguía expiar la culpa por medio del castigo o sacrificio, todo esto es concebible sólo en un acto de fe pues en tanto no se alude con ella sino a una compensación de la culpabilidad legitimada estatalmente, sin embargo viendo lo en el sentido de una purificación anterior seguida mediante el arrepentimiento del delincuente entonces el resultado del cambio

<sup>26</sup> RAMÍREZ DELGADO, Juan Manuel. Op. cit. p. 42

<sup>27</sup> CURRY URZUA, Enrique. *La Pena en General*. 3ª ed. Porrúa. México 1994, p. 317

sería moral y que en cualquier caso no puede obtenerse con la fuerza ni como se pretendía con la imposición de un mal.

La expiación como parte de este rito de confesión y de penitencia fue incorporada por los cuáqueros que poblaron el norte de América exclusivamente para la pena de prisión ya que proyectaban sustituir la brutalidad e inutilidad de los castigos capitales y corporales por las virtudes correctivas del aislamiento, el arrepentimiento y los efectos edificantes de los preceptos de las escrituras y la lectura solitaria de la Biblia; razón por la cual se crea el régimen celular para las penitenciarias de Pennsylvania pretendiendo que el condenado expiara su culpa y enmendar a su vida y el camino del bien. Siendo sólido antecedente el tratado de los delitos y de las penas del Marqués de Beccaria el cual desde el siglo XVI defendía una pena justa, equitativa al pecado cometido y siempre persiguiendo con su aplicación un fin.

b) *De protección.*- Para el positivismo criminal la pena, o mejor dicho sanción, es un medio de seguridad e instrumento de la defensa social frente a los delinquentes peligrosos para mantener el orden jurídico y social.

En este caso la pena debe adaptarse no a la gravedad del delito, no al deber violado, sino a la temibilidad del delincuente en consecuencia, la pena no es otra cosa que un tratamiento que el Estado impone al sujeto que ha cometido una acción antisocial o que representa una peligrosidad social, pudiendo no ser un mal para el sujeto y teniendo como fin la defensa social..

Este tipo de fin no deja de tener un matiz de retribución o sea el pago de una cosa por otra o lo que es igual, que el delincuente pague a la sociedad a través del castigo impuesto con la pena, por el daño causado con su conducta delictuosa.

c) *El fin de intimidación.*- "No existe ninguna prueba científica del efecto intimidante que se busca con la aplicación de las penas, tan es así, que su dudosa eficacia no ha permitido bajar el índice de criminalidad, entendiéndose por ésta, "la facultad de infundar

temor en la población, así, como inhibir al que delinquiró para que no lo vuelva a hacer"<sup>28</sup>, sería esto como hablar de una prevención general y una prevención especial y tendríamos a las penas establecidas en cada uno de los tipos penales como medidas de seguridad para los sujetos que no han convertido conductas delictuosas y propiamente como penas se aplicarían a los sujetos que su conducta constituya una hipótesis delictiva, sin embargo, queda muy limitada la respuesta en saber ¿qué tanto intimida a la sociedad en general el hecho de que tales conductas sean considerados delitos y que el que las cometa sea merecedor de una pena? y ¿qué tanta ayuda a los que cometieron una conducta delictuosa, la aplicación de la pena será la pócima para la no reincidencia?.

**2.6.3 PRINCIPIOS QUE SUSTENTAN LA PENA.**

Los principios constitucionales en que se basa la teoría de la pena, son aquellos que ponen un límite a la potestad punitiva del Estado, debiendo estos ser observados tanto por los legisladores, como por el Poder Judicial y el Ejecutivo; y precisamente en la Carta Magna encontramos las bases y límites que rigen a nuestro derecho penal mexicano. Como ejemplo mencionaremos a los siguientes artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

**Artículo 13 Constitucional.-** Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

**Artículo 14 Constitucional.-** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

---

<sup>28</sup> *Ibidem* p. 30

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de esta se fundará en los principios generales del derecho.

**Artículo 16 Constitucional.-** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho determinado que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención fundado y expresando los indicios que motive en su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

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

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con estos, carecerán de todo valor probatorio.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables, para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

**Artículo 17 Constitucional.**- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil.

**Artículo 18 Constitucional.-** Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de esta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

Los gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. Las mujeres cumplirán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto..

Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán cumplir sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social.

**Artículo 19 Constitucional.-** Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de formal prisión en el que se expresaran: el delito que se impute al acusado; el lugar tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que arroje la averiguación previa, los que deberán ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del indiciado.

Este plazo podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de formal prisión o de la solicitud de prórroga, deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad.

Todo proceso se seguirá forzosamente por el delito o delitos señalados en el auto de formal prisión o de sujeción a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha

cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de averiguación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente.

Todo maltratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.

**Artículo 20 Constitucional.-** En todo proceso de orden penal, el inculpado, la víctima o el ofendido, tendrán las siguientes garantías:

**A. Del inculpado**

I. Inmediatamente que lo solicite, el juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando no se trate de delitos en que, por su gravedad, la ley expresamente prohíba conceder este beneficio. En caso de delitos no graves, a solicitud del Ministerio Público, el juez podrá negar la libertad provisional, cuando el inculpado haya sido condenado con anterioridad, por algún delito calificado como grave por la ley o, cuando el Ministerio Público aporte elementos al juez para establecer que la libertad del inculpado representa, por su conducta precedente o por las circunstancias y características del delito cometido, un riesgo para el ofendido o para la sociedad.

El monto y la forma de caución que se fije, deberá ser asequible para el inculpado. En circunstancias que la ley determine, la autoridad judicial podrá modificar el monto de la caución. Para resolver sobre la forma y el monto de la caución, el juez deberá tomar en cuenta la naturaleza, modalidades circunstancias del delito; las características del inculpado y la posibilidad de cumplimiento de las obligaciones procesales a su cargo; los daños y perjuicios causados al ofendido; así como la sanción pecuniaria que, en su caso, puede imponerse al inculpado.

La ley determinará los casos graves en los cuales el juez podrá revocar la libertad provisional;

II. No podrá ser obligado declarar. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida ante cualquier autoridad distinta del ministerio público del juez, o ante éstos sin la asistencia de su defensor carecerá de todo valor probatorio;

III. Se le hará saber en audiencia pública, y dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su consignación a la justicia, el nombre de su acusador y la naturaleza y causas de la acusación, a fin de que conozcan bien el hecho punible que se le atribuye y pueda contestar el cargo, rindiendo en éste acto su declaración preparatoria;

IV. Cuando así lo solicite será careado, en presencia del juez, con quien deponga en su contra, salvo lo dispuesto en la fracción V del Apartado B de este artículo;

V. Se le recibirán los testigos y demás pruebas que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándosele para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, siempre que se encuentren en el lugar del proceso;

VI. Será juzgado en audiencia pública por un juez o jurado de ciudadanos que sepan leer y escribir, vecinos del lugar y partido en que se cometiera el delito, con siempre que éste pueda ser castigado con una pena mayor de un año de prisión. En todo caso serán juzgados por un jurado los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la Nación;

VII. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso;

VIII. Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa;

IX. Desde el inicio de su proceso ser informado de los derechos que en su favor consigna esta Constitución y tendrá derecho a una defensa adecuada, por sí, por abogado o por persona

de su confianza. Si no quiere o no puede nombrar defensor o, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor de oficio. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá la obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera, y

X. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquier otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo.

Tampoco podrá prolongarse la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motivare el proceso.

En toda pena de prisión imponga una sentencia, se computara el tiempo de la detención.

Las garantías previstas en las fracciones I, V, VII, y IX también serán observadas durante la averiguación previa, en los términos y con los requisitos y límites que las leyes establezcan; lo previsto en la fracción II no estará sujeto a condición alguna.

#### **B. De la víctima o del ofendido.**

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

II. Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la averiguación previa como en el proceso, y a que se desahoguen las diligencias correspondientes.

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

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

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

V. Cuando la víctima o el ofendido sean menores de edad, no estarán obligados a carearse con el inculpado, cuando se trate de los delitos de violación o secuestro. En estos casos, se llevarán a cabo declaraciones en las condiciones que establezca la ley.;y

VI. Solicitar las medidas y providencias que prevea la ley para su seguridad y auxilio.

**Artículo 21 Constitucional.-** La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, del cual se auxiliará con un policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficacia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer sistema nacional de seguridad pública.

**Artículo 22 Constitucional.-** Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales...

Queda también prohibida la pena de muerte por delitos políticos, y en cuanto a los demás, sólo podrá imponerse al traidor a la Patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, al plagiarlo, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar.

**Artículo 23 Constitucional.-** Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia.

Además de los principios constituciones, se deben de implementar los siguientes principios en la sustentación de las penas:

#### **I. Principio de legalidad**

En relación a este principio se reconoce: *nullum crimen, nulla poena sine lege*, el cuál es de suma importancia en la teoría de la pena. Toda vez que una conducta por muy mala que sea no puede ser considerada delito si no existe una ley que así lo establezca, ni esa misma conducta puede ser merecedora de una pena sino existe una ley que así la determine.

Este principio se encuentra plasmado en el *artículo 14 de nuestra constitución*, en el tercer párrafo señalando que: “ en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer por simple analogía o por mayoría de razón, pena alguna que esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate”; dicha disposición se complementa con el artículo 24 del código penal relativo a las 18 penas y medidas de seguridad y del artículo 25 al 50 bis, de dicho ordenamiento que regula el contenido de cada una de dichas penas.

## **II. Principio de la necesidad de la pena**

El Estado debe de estar plenamente seguro de que la pena debe ser necesaria para los fines que se propone, ya sea como prevención especial o como prevención general y de no ser así, su aplicación es obsoleta.

Este principio es indispensable al caso concreto, siendo necesaria la aplicación de la pena, lo que se reconoce la retribución por el delito cometido.

Dicho principio permite la discrecionalidad para el juez en la fijación de la pena, dentro de los mínimos y máximos de punibilidad en los tipos delictivos.

Así como nivel ejecutivo se han logrado avances para el caso en que se observe que no hay necesidad de continuar con la aplicación de la pena, apareciendo instituciones, como: la libertad condicional, la libertad bajo palabra, la condena condicional, la remisión parcial de la pena, etc; que suspenden o interrumpen la pena privativa de libertad.

## **III. Principio de proporcionalidad**

Este principio se relaciona con el de necesidad de la pena en el sentido de que la pena debe de ser proporcional al grado de la culpabilidad del agente. Lo anterior significa que las penas deben tener relación con el bien jurídico que se afecta; ya que no es posible concebir que se castigue igual con una pena de prisión a una injuria o a una vagancia que a un

homicidio calificado, es decir, no solo se relaciona con la gravedad del delito, sino, también con el grado de culpabilidad del agente.

El principio de proporcionalidad se encuentra orientado a favorecer la función jurisdiccional de la individualización de la pena. Esto es, los delitos graves deben sancionarse con penas graves y viceversa. Cómo podemos observar el juez debería tomar en cuenta a los siguientes artículos del *Código Penal*:

**Artículo 51.-** Dentro de los límites fijados por la ley, los jueces y tribunales aplicarán las sanciones establecidas para cada delito, teniendo en cuenta las circunstancias exteriores de ejecución y las peculiares del delincuente. Cuando se trate de punibilidad alternativa el juez podrá imponer, motivando su resolución, la sanción privativa de libertad cuando ello sea ineludible a los fines de justicia, prevención general y prevención especial.

En los casos de los artículos 60, fracción VI, 61, 63, 64, 64 bis y 65 y en cualquiera otros en que este código disponga penas en proporción a las previstas para el delito intencional consumado, la punibilidad aplicable es, para todos los efectos legales, la que resulte de la elevación o disminución, según corresponda, de los términos mínimo y máximo de la pena prevista para aquel. Cuando se trate de prisión, la pena mínima nunca será menor de tres días.

**Artículo 52.-** El juez fijará las penas y medidas de seguridad que estime justas y procedentes entre los límites señalados para cada delito, con base en la gravedad del ilícito y el grado de culpabilidad del agente, teniendo en cuenta:

- I. La magnitud del daño causado al bien jurídico o del peligro a que hubiere sido expuesto;
- II. La naturaleza de la acción u omisión y de los medios empleados para ejecutarla;
- III. Las circunstancias del tiempo, lugar, modo u ocasión del hecho realizado;

IV. La forma y grado de intervención del agente en la comisión del delito, así como su calidad y la de la víctima u ofendido;

V. La edad, la educación, la ilustración, las costumbres, las condiciones sociales y económicas del sujeto, así como los motivos que el impulsaron o determinaron a delinquir. Cuando el procesado perteneciere a un grupo étnico indígena, se tomarán en cuenta, además sus usos y costumbres;

VI. El comportamiento posterior del acusado con relación al delito cometido; y

VII. Las demás condiciones especiales y personales en que se encontraba el agente en el momento de la comisión del delito, siempre y cuando sean relevantes para determinar la posibilidad de haber ajustado su conducta a las exigencias de la norma.

#### **IV. Principio de la readaptación social**

Dicho principio se basa en la idea de que la pena debe estar orientada a procurar fines correctivos cuya meta, es la reincorporación social útil de la persona. En ocasiones esta finalidad no es fácil de alcanzar, debido a que existe una diversidad de obstáculos por enfrentar, en el ámbito penitenciario. Sin profundizar más allá sobre este principio del cual se tiene muchas dudas en relación a buscar una "re"adaptación en la sociedad en general.

#### **V. Principio de Humanidad**

En él se introduce que la pena no puede afectar la dignidad del sujeto ni deja de reconocer su carácter como ente social. Así el *artículo 22 constitucional* prohíbe las penas de mutilación, infamia, marcas, azotes, palos, tormentos, multa excesiva, confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales; en este mismo principio encuadra la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, con la cual se busca limitar al Estado en su facultad del *jus puniendi* ya que de no ser así se cae en el error de los abusos que a lo largo de la historia se ilustran y que basándose en la experiencia de aquellos antepasados, hoy por hoy

en la propia ley se plasma dicho principio no sólo como una garantía constitucional, sino como una figura delictiva susceptible de ser penada para quien constituya la conducta.

Es sorprendente observar que entre los seres humanos, pueda haber acciones como es el caso de las mutilaciones o tormentos que son provocados entre los propios semejantes dañándose brutalmente. Ante tal circunstancia es sorprendente que en el reino animal y la falta de raciocinio entre los animales, no se realicen prácticas atroces como lo anteriormente descrita; sin embargo para el hombre ha sido necesario la creación de leyes para formar en la sociedad esa prevención general para que no se constituyan en dichas hipótesis por temor a ser merecedores de las penas que se han establecido.

## **VI. Principio de Igualdad**

Implica que las penas deben aplicarse por igual, sin importar características de la persona como puede ser la posición social, económica, religiosa, raza, etc.

Ahora bien, doctrinalmente se agrupan una serie de excepciones al principio de igualdad:

*Artículo 108 Constitucional.-.....* El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

*Artículo 109 Constitucional.-* El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán leyes de responsabilidad de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas;

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y.....

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pueda justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas correspondientes.

*Artículo 110 Constitucional.-* Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados del Circuito y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos.....

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

*Artículo 111 Constitucional.-* Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, El Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso, cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la cámara declara que a lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al presidente de la república, solo habrá lugar a acusarlo ante la cámara de senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la cámara de senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejeros de las Judicaturas Locales, seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en éste supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan cómo corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados o Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto ente sujeto a proceso penal. Si esté culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si las sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

## **VII. Personal**

La pena sólo debe de imponerse al delincuente, nadie debe ser castigado por el delito de otra persona.

Es muy cierto, que una sentencia se encuentre dirigida a aquella persona que ha realizado una conducta delictiva, sin embargo la pena trasciende de manera significativa al núcleo familiar del delincuente, debido a que ésta llega a sufrir un detrimento en su patrimonio en caso de que se trate del pago de la pena de multa e incluso llegan a hacer hasta lo imposible para pagar los honorarios de un abogado, siempre con el objetivo de que su familiar recobre la libertad y se encuentre con los suyos; sin embargo la pena moral, es la más aflictiva, la cual deja estragos psicológicamente graves, cuya lucha, en ocasiones es imposible de realizar por la marca tan grande que la misma sociedad realiza al generalizar a la familia como delincuentes o incluso por el temor a las represalias de las cuales puedan ser objeto.

### VIII. Jurídica

Por la aplicación de las penas al hecho delictivo, se logra el restablecimiento del orden legal.

Eugenio Cuello Calón señala que la pena debe tener los siguientes fines: "obrar en el delincuente, creando en él, por el sufrimiento, motivos que le aparten del delito en el porvenir y reformarlo para readaptarse a la vida social. Tratándose de inadaptables, entonces la pena tiene como finalidad la eliminación del sujeto. Además, debe perseguir la ejemplaridad, patentando a los ciudadanos pacíficos la necesidad de respetar la ley"<sup>29</sup>

La pena está compuesta de las siguientes características para Irma G. Amuchategui, como son:

- (a) **Intimidatoria.**- Significa que debe preocupar o atemorizar al sujeto para que no delinca.
- (b) **Aflictiva.**- Debe causar afectación al delincuente, para evitar delitos en un futuro
- (c) **Ejemplar.**- Debe servir de ejemplo, tanto individual como colectiva para prevenir otros delitos.
- (d) **Legal.**- Debe de existir previamente en una ley.
- (e) **Correctiva.**- La pena debe tender a corregir al sujeto que comete el delito.
- (f) **Justa.**- La pena no debe ser ni mayor ni menor, sino, la que corresponda en la medida del caso del que se trate.

---

<sup>29</sup>CUELLO CALON, Eugenio. *Derecho penal*. T. I., Barcelona 1947, p 536

Fernando Castellanos Tena e Ignacio Villalobos coinciden en que la pena debe ser: intimidatoria, ejemplar, correctiva y justa; añadiendo el tinte de eliminatória, ya sea temporal para lograr la enmienda del penado y suprimir su peligrosidad o definitiva si se trata de sujetos incorregibles.

#### **2.6.4 CLASIFICACION DE LAS PENAS**

Gustavo Malo Camacho divide a las penas en dos rubros:

##### **▸ Penas principales y accesorias**

Se entiende que las principales son las que no dependen de otras y las segundas presuponen otra para su imposición. Las accesorias siguen la suerte de la pena principal, excepto que la ley indique lo contrario. El término accesorio no significa que sean un efecto de la pena principal, se exige que sean impuestas por la autoridad jurisdiccional y la omisión obstaculiza su imposición.

##### **▸ Penas graves y leves**

Entre las graves se encuentra la pena de prisión de larga y mediana duración y las leves se refieren a la amonestación, la caución de no ofender y el confinamiento.

Giuseppe Maggiore señala que las penas pueden clasificarse desde tres puntos de vista:

#### **I. Por el bien jurídico injuriado por el delincuente**

- a) *Capitales*.- El reo es privado de la vida.
- b) *Aflictivas*.- Procuran un sufrimiento al delincuente sin quitarle la vida.
- c) *Infamantes*.- Dañan el honor del delincuente, como es obligarlo a vestirse de una forma especial.
- d) *Pecuniarias*.- Disminuyen el patrimonio del delincuente.

*e) Restrictivas de la libertad.-* Limitan la acción del individuo restringiéndolo a determinadas zonas como es la prisión.

## **II. De acuerdo a los delitos por los que se impone**

- a) Criminales.-* Se aplica a delincuentes que han cometido delitos sumamente graves.
- b) Correccionales.-* Se impone a quienes cometan delitos de mediana gravedad y a reos fácilmente de corregir.
- c) Las de policía.-* Se aplica a quien infringe los reglamentos de policía o realiza violaciones administrativas.

## **III. De acuerdo a los efectos que produce**

- a) Eliminatorias.-* Suprimen definitivamente al delincuente de la sociedad como es la pena de muerte y prisión perpetua.
- b) Semieliminatorias.-* Separan al culpable de la sociedad por un tiempo determinado como es la deportación o prisión temporal.
- c) Correccionales.-* Sin la segregación del delincuente se pretende obtener la rehabilitación a la sociedad como es el caso de amonestación o apercibimiento.

El jurista Ignacio Villalobos señala una clasificación desde varios puntos de vista como son:

### ***1. Por su forma de aplicación o su relación entre sí, pueden ser:***

- **Principales:** Son las que la ley señala para ese delito y el juez debe de imponerla en la sentencia que dicte.

▸ **Complementarias:** Se encuentran señaladas en la ley, pero la imposición de ellas es potestativa; son penas que se agregan a otras de mayor importancia y por ello su naturaleza y fin son secundarias.

▸ **Accesorias:** Son las que sin mandato expreso para el juez son agregadas inmediatamente a la pena principal.

## 2. *Por el fin preponderante:*

▸ **Intimidatorias:** Son todas las penas con excepción de la multa y la prisión de corta duración.

▸ **Correctivas:** Se supone que es para todas las penas, no se aplica cuando el sujeto es privado de su libertad, el cual debe someterse a un tratamiento adecuado.

▸ **Eliminatorias:** Las son temporales o en forma parcial como se ha manifestado todas las privativas o las que restringen la libertad y propiamente la de muerte o la prisión por todo el tiempo de vida, así como el destierro.

## 3. *Por el bien jurídico afectado son:*

▸ **Pena capital:** Es la que priva de la vida.

▸ **Penas corporales:** Se aplicaban directamente a la persona como eran: los azotes, palos, mutilaciones entre otras.

▸ **Penas contra la libertad:** Que pueden ser restrictivas de la propia libertad, como el confinamiento o la prohibición de ir a lugar determinado e incluso la prisión.

▸ **Pecuniarias:** Impone la entrega o privación de bienes patrimoniales.

▸ **Contra otros derechos:** Como es la suspensión o destitución de funciones, aún cuando sean medidas de seguridad.

## 2.6.5. LAS PENAS EN LA LEGISLACION PENAL MEXICANA

El Código Penal en su artículo 24, señala a las penas y medidas de seguridad, siendo:

1. *Prisión*
2. *Tratamiento en libertad, semilibertad y trabajo a favor de la comunidad.*
3. *Internamiento o tratamiento en libertad, de inimputables, y de quienes tengan el hábito o la necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos.*
4. *Confinamiento.*
5. *Prohibición de ir a lugar determinado.*
6. *Sanción pecuniaria.*
7. *Derogado.*
8. *Decomiso de instrumentos, objetos y productos del delito.*
9. *Amonestación.*
10. *Apercibimiento.*
11. *Caución de no ofender.*
12. *Suspensión o privación de derechos.*
13. *Inhabilitación, destitución o suspensión de funciones o empleos.*
14. *Publicación especial de sentencia.*
15. *Vigilancia de la autoridad.*
16. *Suspensión o disolución de sociedades.*
17. *Medidas tutelares para menores.*
18. *Decomiso de bienes correspondientes al enriquecimiento ilícito*

### **Prisión**

En la actualidad se entiende como una pena que mantiene al individuo recluido en un establecimiento con el fin de castigarlo, de eliminar al individuo de la sociedad, por su peligrosidad y lograr su readaptación para una vida ordenada.

La palabra "prisión", de *prehensio* que significa la acción de asir o coger una cosa o una persona; o bien aquello con que se ata o asegura el objeto aprehendido.

La prisión es muy antigua; en la historia de Grecia se indica la utilización de las canteras o minas abandonas, para dicho fin y en Roma se tiene conocimiento de la "prisión Mamertina", construida en tiempo de los Etruscos, además de la prisión edificada por Apio Claudio, que se conoce como "Claudiana".

En la Edad Media se utilizaba la detención como aseguramiento mientras se aplicaba la pena y se edificaban para dicho fin los sótanos, los castillos y cualquier lugar que ofreciera seguridad, sin la más mínima preocupación de higiene, naciendo la denominación de "presidios" y las antiguas prisiones de La Bastilla, La Torre de Londres, entre otras.

El propósito de seguridad y la crueldad hacia que los prisioneros fueran encadenados y cargaban grilletes y cadenas, sometiéndolos a toda clase de tormentos.

En contra de lo anterior, actualmente a la prisión se le entiende como la privación de la libertad en condiciones austeras y rígidas pero humanas y sin más molestias que las indispensables para los fines de corrección; con una duración mínima de tres días hasta cuarenta años, con un límite máximo de cincuenta años.

#### ***Tratamiento en libertad, semilibertad y trabajo a favor de la comunidad.***

El tratamiento en libertad de imputables, consiste en aplicar las medidas laborales, educativas y curativas autorizadas por la ley cuya finalidad es la readaptación social, bajo la orientación y cuidado de la autoridad ejecutora. La duración no podrá exceder a la pena de prisión sustituida.

La *semilibertad* implica la alteración de periodos de privación de la libertad y de tratamiento en libertad aplicándose a cada caso, de la siguiente forma: externación durante la semana, de trabajo o educativa, con reclusión de fin de semana; salida de fin de semana, con

reclusión durante el resto de ésta; o salida diurna con reclusión nocturna. Su duración no podrá exceder de la pena de prisión sustituida.

*El trabajo a favor de la comunidad* consiste en la prestación de servicios no remunerados, en instituciones públicas educativas o de asistencia social e incluso en instituciones privadas asistenciales.

***Internamiento o tratamiento en libertad, de inimputables, y de quienes tengan el hábito o la necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos.***

Ésta es una medida de seguridad, dirigida a incapaces, el juzgador determina las medidas aplicables y el Derecho Positivo de nuestro país, señala que el tratamiento no excederá de la duración al máximo de la pena aplicable al delito.

#### ***Confinamiento.***

Consiste en la obligación de residir en un lugar determinado y no salir de él.

#### ***Prohibición de ir a lugar determinado.***

Es cuando el juez dicta que un sujeto no asista a ciertos lugares debido a que su presencia ofende a las víctimas del delito.

#### ***Sanción pecuniaria, comprende:***

a) *La multa.*- Que consiste en el pago de una suma de dinero al Estado, que se fija por días multa, las cuales no pueden exceder de quinientos.

b) *La reparación del daño,* comprende:

- La restitución de la cosa obtenida por el delito y si fuere imposible, el pago del precio de la misma;
- La indemnización del daño material y moral y de los perjuicios que se causaron

▷ Tratándose de delitos cometidos por servidores públicos, la reparación del daño abarcará la restitución de la cosa o de su valor; y además hasta dos tantos el valor de la cosa o de los bienes obtenidos por el delito.

“Se ha usado siempre, aunque con variantes en su sentido, porque no es repugnada en ninguna forma por la moral ni por los sentimientos humanitarios; porque es perfectamente divisible y reparable; porque no degrada ni lastima la dignidad del penado; porque no separa al hombre de sus atenciones familiares, de su trabajo ni de la vida de la sociedad; y finalmente, porque en lugar de significar una carga para el Estado, representa una contribución importante para el sostenimiento de los servicios públicos.

En contra se arguye su insuficiencia para la represión de los delitos de alguna consideración, pues el pobre sabe que no ha de pagarla y el rico la tomará como una forma de impunidad; por eso para esta clase de infracciones, apenas si puede usarse como una pena complementaria”<sup>30</sup>

#### ***Decomiso de instrumentos, objetos y productos del delito.***

Los instrumentos del delito, así como objetos o productos del mismo, se incautarán si son de uso prohibido; si son de uso lícito, se decomisarán cuando el delito sea intencional. Si pertenecen a un tercero, solo se decomisarán cuando el tercero los tenga en su poder o los haya adquirido bajo cualquier título, sea encubridor.

#### ***Amonestación.***

Es la advertencia que el juez realiza al acusado, señalando las consecuencias del delito que cometió, invitándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincide.

---

<sup>30</sup> VILLALOBOS, Ignacio, *Derecho Penal Mexicano*. 4ª ed. Porrúa. México 1983 p. 609.

### ***Apercibimiento y Caución de no ofender.***

El primero consiste en la conminación que realiza el juez a la persona que ha delinquido y se teme con fundamento que está en la disposición de cometer un nuevo delito ya sea por su actitud o amenazas y en caso de realizarse, será considerado reincidente.

Cuando el juez considera que el apercibimiento es insuficiente exigirá al acusado una caución de no ofender u otra garantía de acuerdo al juicio del juez

### ***Suspensión o privación de derechos.***

Es de dos clases: La primera es la que por ministerio de la ley resulta de una sanción como consecuencia necesaria de ésta; y la segunda es la que por sentencia formal se impone como sanción.

La pena de prisión produce la suspensión de derechos políticos y de tutela, por ejemplo no pueden fungir como: apoderado, defensor, albacea, perito.

### ***Inhabilitación, destitución o suspensión de funciones o empleos.***

Particularmente cuando se trata de funcionarios públicos, la sanción que se impone es la destitución, que dicta el juez competente.

### ***Publicación especial de sentencia.***

Es la inserción total o parcial del contenido de dicha sentencia, en uno o dos periódicos que circulen en la localidad.

“Cuando el proceso se sigue por otros delitos y el acusado resulta absuelto, la denuncia, la querrela y todo el proceso de persecución producen los mismos efectos de la

calumnia o la difamación, y deben traer como consecuencia, para quien fue procesado injustamente, el derecho a que se haga público el resultado final de las averiguaciones<sup>31</sup>

### ***Vigilancia de la autoridad.***

Es cuando la sentencia determina la restricción de libertad o derechos o la suspensión condicional de la ejecución de la sentencia. La vigilancia consiste en ejercer sobre el sentenciado la observación y orientación de su conducta por personal especializado que depende la autoridad ejecutora, para la readaptación y protección de la sociedad.

### ***Suspensión o disolución de sociedades.***

Es la orden que dicta el juez para que concluyan las actividades de una sociedad, cuyos miembros al utilizarla han cometido hechos delictuosos.

### ***Medidas tutelares para menores.***

Son disposiciones que se dictan en las leyes, las cuales fueron realizadas especialmente para menores de edad, pretendiendo la educación de dichos menores.

### ***Decomiso de bienes correspondientes al enriquecimiento ilícito.***

Al comprobar el juez, que con el dinero obtenido de forma ilícita, el delincuente ha adquirido bienes, ordenará su decomiso.

El decomiso es una sanción o pena que señala la ley, que consiste en la pérdida de los instrumentos mediante los cuales se comete un delito, o de los bienes que son objeto del mismo. Esta figura regularmente se aplica al contrabando, pero puede abarcar otras figuras delictivas.

---

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 618.

## **2.7. CIENCIAS TRASCENDENTALES EN MATERIA PENAL.**

Es importante señalar que la ciencia del derecho penal, es una de las más importantes dentro de la división que se realiza en el amplio campo del derecho.

Como es bien sabido la lucha que día con día se realiza para combatir el crimen dentro de la sociedad, el estado organiza jurídicamente la represión con fines adecuados, dando origen al derecho penal; de esta forma se han constituido una serie de ciencias cuyo objeto es la investigación de los fenómenos relacionados con el delincuente, con el delito y la pena; que en su conjunto pretenden la explicación profunda de la delincuencia y de este modo se busca la forma correcta para combatirla..

Sin embargo, dentro de la realidad social no se ha encontrado el verdadero camino para erradicarla, debido a que la delincuencia ha rebasado de sobremanera la investigación y probable explicación de dicho fenómeno, por lo tanto cada día encontramos un elemento nuevo objeto de investigación, lo que realiza el impedimento de lograr una explicación generalizada del campo de estudio.

### **2.7.1 CRIMINOLOGIA.**

Dicha ciencia estudia el fenómeno antisocial en tres niveles de interpretación diferentes:

- a) Nivel conductual ( conducta antisocial )
- b) Nivel individual ( sujeto antisocial )
- c) Nivel general ( antisocialidad )

"En estos tres niveles, los cuales son llamados crimen, criminal y criminalidad, señalan el objeto de estudio de la criminología. Así, aporta conocimientos para una mejor comprensión del cómo, por qué y para qué se reacciona."<sup>32</sup>

La criminología general estudia las conductas y estados antisociales, cuyo objeto es el conocimiento de factores criminógenos y combatirlos con penas y medidas de seguridad.

En la criminología clínica se realiza el estudio del criminal y de su víctima desde un punto de vista biopsicosocial, dirigido para dar un correcto diagnóstico y de tal forma aconsejar un tratamiento que pretende ser exitoso.

### 2.7.2. ANTROPOLOGÍA CRIMINAL.

Se ocupa de estudiar al hombre delincuente. La antropología criminal nace como ciencia con César Lombroso, estudiando médicamente a los delincuentes, relaciona las anormalidades psíquicas, concluyendo que el delito tiene un origen atávico y patológico, indica que el delincuente es un ser retrógrado señalando que la causa es la epilepsia debido a que el epiléptico comete actos atávicos frecuentemente como aullar, comer carne humana, etc. indica que la capacidad craneana del criminal es poco desarrollada debido a que el cráneo es mayor que el normal; los criminales padecen frecuentemente de hemorragias y sus sentidos se encuentran muy desarrollados. El criminal nato: su mirada es dura y cruel, su sonrisa cínica, estatura baja, cráneo pequeño, frente ancha, ojos hundidos y oblicuos, pómulos salientes, y tez pálida; el criminal es, un ser atávico y en estado patológico.

La antropología se divide en dos:

a) "*Antropología física o antropobiología.*- Estudia la evolución y variabilidad del género humano y su relación con el medio ambiente.

<sup>32</sup> CURY URZUA, Enrique. op. cit. p. 320

b) *Antropología cultural*.- Estudia los restos de la cultura (arqueología), sus manifestaciones (etnología) y el lenguaje (lingüística)<sup>33</sup>.

### **2.7.3 PSICOLOGÍA CRIMINAL**

Estudia los procesos mentales y caracteres psicológicos de los delincuentes estableciendo las causas que lo conducen a la comisión de la conducta antisocial en su actividad criminal. Dicha ciencia permite distinguir los casos de una reacción instintiva de aquellos que se deben a un perjuicio. Podemos señalar al miedo, el cual es un proceso psicológico y por medio de este se puede lograr la intimidación de una persona, siendo necesario estudiar porque ciertos individuos son más temerosos que otros o porque hay reacciones más temidas que otras.

### **2.7.4. SOCIOLOGÍA CRIMINAL.**

En ella se estudian los caracteres individuales del delincuente para determinar las causas de su delito y el grado de temibilidad social, así como el acontecer antisocial como un fenómeno en la sociedad.

### **2.7.5. VICTIMOLOGÍA.**

Es una Ciencia de creación muy reciente debido a que el estudio de la víctima se encontraba profundamente abandonado y en algún momento la atención se dirige a la víctima, a la victimación y al fenómeno víctima; siendo estos objeto de estudio, desencadenando una serie de problemas penológicos, ayudando a esclarecer el fenómeno de la reacción social

---

<sup>33</sup> Idem

### 2.7.6. PENOLOGÍA.

También se le conoce como tratado de las penas, la cual se encarga de estudiar la historia, el desarrollo, los efectos prácticos, los sustitutivos, relacionándolos con las medidas de seguridad; señalan algunos autores.

Se señala que el término Penología se aplica por primera vez en Norteamérica, por Francis Lieber, quien la definió como: "la rama de la ciencia criminal que trata (o debe tratar) del castigo del delincuente"<sup>34</sup>

Sin embargo para Luis Rodríguez Manzanera define a la Penología en: "el estudio de la reacción social que se produce contra personas o conductas que son captadas por la colectividad (o por una parte de ella) como dañinas, peligrosas o antisociales"<sup>35</sup>

### 2.8. POLÍTICA CRIMINOLÓGICA.

Con ella se busca hacer frente a la crisis de falta de justicia que se vive en nuestro país, por medio de un replanteamiento de estrategias de desarrollo social, elaborando un plan de desarrollo integral cuya base es una serie de informes sociales y por medio de ellos se logra elaborar una serie de caminos que satisfagan los requerimientos de desarrollo nacional.

La política criminológica abarca una serie de temas trascendentales, sin embargo solo consideramos mencionar algunos de ellos, con relación al tema tratado en dicha exposición, como es el caso de:

- a) *La prevención*, siendo para el estado el medio de la lucha contra el delito, entendiéndola como el conocimiento anticipado de una conducta criminal, disponiendo de los medios estrictamente necesarios para evitarla.

<sup>34</sup> CUELLO CALON, Eugenio. *La moderna penología*. Ed. Bosch, Barcelona 1974, p. 9

<sup>35</sup> RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis. *Penología*. Porrúa, México, 1998. p. 1

- b) *La política legislativa*, es uno de los momentos más importantes debido a que no nada más se deben de crear normas, sino se deben aplicar correctamente. Sin embargo en nuestro país se cree que al hacer una ley se resuelve un problema por lo tanto se cae en la necesidad de tener que deslegislar que continuar legislando debido a que contamos con 32 códigos penales cayendo en un absurdo.
- c) *La política judicial*, un segundo momento importante es la correcta aplicación de la ley, de lo anteriormente dicho es importante señalar que un juez no sólo se forma con el conocimiento de la ley sino este debe comprender otro tipo de factores y de decisiones que debe tomar en cuenta en el arte de juzgar. Debido a que el sistema acarrea una serie de fracturas como es el caso de la lentitud, de la solemnidad inútil entre otras, hacen que el ciudadano haya perdido la fe en la misma.
- d) *La política penitenciaria*, en ella se ha encontrado una serie de problemas ocasionando regularmente frustraciones y fracasos en la misma. Hay que considerar que la lentitud del poder judicial, al alargar los procesos incluso por más de un año ocasiona la sobrepoblación en la prisión preventiva. Siendo la prisión el último recurso de defensa social, otorgando mayor importancia a los sustitutivos de la pena de prisión, por otro lado dentro de este rubro se debe considerar a la Penología debido a que la ciencia indicada para hacer del conocimiento, la eficacia o fracaso de las penas.

Por último se debe elaborar un plan de desarrollo del cual se constituyen de una serie de etapas conteniendo cada una de ellas, planes específicos, nombrando a un responsable, el cual se someterá a una evaluación acerca de los logros en un determinado tiempo.

### CAPITULO III

#### EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

Las relaciones que constituyen a un sistema jurídico pueden ser del mismo o de diferente rango, en el primer supuesto existe una relación de *coordinación*; en el segundo existe un nexo de *supra o subordinación* entre las mismas, la relación entre las mismas, permite un orden de forma escalonada.

El problema de la jerarquía normativa se plantea en la Edad Media por primera vez, sin embargo en el transcurso del tiempo fue olvidada, siendo hasta los tiempos modernos que nuevamente se retoma el tema por un jurista llamado Bierling, quien analiza la posibilidad de establecer una jerarquía de los preceptos del derecho, considerando en dicha constitución el orden jurídico, no sólo de las normas vigentes en su totalidad, sino también a la individualización de actos como es el caso de testamentos, resoluciones administrativas, contratos y sentencias judiciales.

#### 3.1 LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LA JERARQUÍA DE LEYES.

Eduardo García Maynez indican que: "Toda norma constituye, relativamente a la condicionante de que derivan, un acto de aplicación. El orden jurídico es una larga jerarquía de preceptos, cada uno de los cuales desempeña un papel doble: en relación con los que le están subordinados, tienen carácter normativo; en relación con los supraordinados, es acto de aplicación. Todas las normas (generales o individualizadas, abstractas o concretas), poseen dos caras. Si se les examina desde arriba, aparecen ante nosotros como acto de aplicación; si es desde abajo, como normas."<sup>36</sup>

El ordenamiento jurídico, es una cadena de un número infinito de eslabones, sin embargo se tiene un límite superior y otro inferior, al primero de los límites se le denomina

<sup>36</sup> GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Porrúa. México 1994, p. 85.

norma fundamental, el segundo se encuentra integrado por actos finales de ejecución, los cuales no constituye ninguna consecuencia posterior.

Por lo tanto la norma suprema, no es un acto, es una norma sobre la que no existe ninguna categoría superior a esta; los actos posteriores carecen de algún tipo de significación normativa debido a que representan la realización definitiva de un deber jurídico.

Nuestro autor, García Maynez<sup>37</sup> señala que el orden jerárquico de las normas se compone de los siguientes grados:

1. Normas Constitucionales
2. Norma Ordinaria
3. Normas Reglamentarias
4. Normas Individualizadas

Los preceptos ordinarios y reglamentarios son de carácter general, el último tipo de normas hacen referencia a situaciones jurídicas concretas; las leyes ordinarias representan actos de aplicación de los preceptos constitucionales; las reglamentarias se encuentran condicionadas por las ordinarias y por último las individualizadas por aquellas normas de carácter general; sin embargo hay ocasiones en que una norma individualizada se encuentra condicionada por otra de su misma clase como es el caso de una sentencia que se encuentra fundada en un contrato.

Algunos autores dividen a las leyes ordinarias en leyes de *organización* y en leyes de *comportamiento*, a las primeras se les conoce como *orgánicas* cuyo fin consiste en la organización de los poderes públicos en concordancia con las disposiciones constitucionales; a las segundas se les ha encomendado regular la conducta de los particulares, de lo anterior hay que subrayar que existe un conglomerado de normas de organización, así como de reglas que se encuentran dirigidas únicamente a los particulares; a estos casos podríamos denominarles *ordenamientos mixtos*.

<sup>37</sup> GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. op. cit. p. 86

El orden jerárquico normativo en el sistema mexicano se encuentra integrado por:

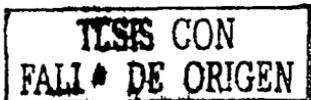
1. La Constitución Federal
2. Las Leyes Federales y Tratados Internacionales

Por lo que observamos a simple vista, las Leyes Federales y los Tratados Internacionales se encuentran en el mismo rango, lo anterior, queda establecido el artículo 133 del ordenamiento primordial que señala: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, *a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados*". Ante este artículo nos encontramos con el Principio de Supremacía Constitucional.

### 3.2 LA CONSTITUCION

Es importante analizar los conceptos de Constitución que algunos autores exponen, debido a que el pensamiento que plasman se puede convertir en un sistema normativo y en una nueva idea de Derecho.

De esta forma, con **Aristóteles** se encuentra una Constitución, la cual no se realiza de manera sistemática pero en su pensamiento se pueden señalar algunos aspectos referentes al tema como son: la existencia de la polis, la realidad y la vida, los cuales son aspectos que necesariamente están conducidos por forma alguna, es decir la existencia de un gobierno, por lo tanto el gobierno es una Constitución así como su organización.



Para **Fernando Lasalle**: "la Constitución de un país es la suma de los factores reales de poder de esa nación"<sup>38</sup>; en todo país hay dos constituciones: la real, la que es resultado de dichos factores de poder y la escrita que es únicamente una hoja de papel.

Con el maestro de la escuela de Viena, **Hans Kelsen** distingue a la Constitución en dos: en el sentido lógico jurídico señalando que es la norma fundamental, una hipótesis básica, la cuál no se crea conforme a un procedimiento jurídico, no es una norma de Derecho positivo debido a que es "supuesta"; por lo tanto se considera al Derecho como un conjunto, un sistema de normas válidas y si la Constitución es norma fundamental resulta válido también el orden jurídico subordinado a ella.

En el sentido jurídico positivo es una norma puesta, de la cual derivan los procesos de creación de todas las demás normas; así la Constitución tiene dos sentidos: el material, que es el proceso de creación de normas generales denominadas leyes, las competencias y facultades de los órganos superiores y las relaciones de los hombres con el poder estatal; el formal se refiere a la distinción entre Leyes Ordinarias y las Constitucionales, así como el procedimiento complicado que estas últimas requieren para su modificación en relación a las primeras. La Constitución en sentido formal afirma que solo existe cuando es de manera escrita y no existe en países de Norma consuetudinaria.

Se afirma que por encima de la Constitución no hay nada más, es una ley fundamental debido a que ésta contiene la esencia del derecho vigente sin encontrarse desmembrado en detalle. Esta tarea minuciosa, le corresponde a las leyes secundarias por la importancia que es detallar los principios básicos que se señalan en la Carta Magna.

### 3.2.1 RESEÑA HISTÓRICA DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE MÉXICO

"Si bien es cierto que con anterioridad se expidieron otros documentos de importancia, relativos a los derechos nacionales y a la organización política del país, tanto por caudillos

<sup>38</sup> LASALLE, Fernando. *¿Qué es una constitución?*, 8ª ed. Colofón S.A., México 1997, p. 63

insurgentes, como por autoridades establecidos después de la consumación de la Independencia, sin embargo las disposiciones y los principios contenidos en estos documentos, o no tuvieron aplicación, como sucedió con la Constitución de Apatzingán que expidió el Congreso el 24 de octubre de 1814 bajo el patrocinio del gran insurgente Morelos, o fueron desconocidos y derogados a raíz de su promulgación, como el Plan de Iguala, los Tratados de Córdoba y las disposiciones de la Junta Provisional Gubernativa, o sea la asamblea nombrada por Iturbide. En consecuencia toda esta documentación tiene una importancia histórica y sirve para revelarnos la mentalidad jurídica y política de aquella época, así como para informarnos sobre la marcha de los primeros tiempos del gobierno nacional; pero el Derecho Público Mexicano no tiene porque remontarse hasta aquellas fuentes para encontrar la justificación y la existencia de los principios que lo informan y lo caracterizan<sup>39</sup>.

Sin embargo haremos un breve recorrido por algunas de dichas disposiciones; en primer lugar Don José María Morelos y Pavón, quien fue uno de los grandes caudillos de la Guerra de Independencia, participando en numerosos hechos armados, el 20 de agosto de 1813 tomó Acapulco y queriendo establecer un gobierno, que representará a la nación, instala en Chilpancingo el Primer Congreso el 13 de septiembre de 1813, al inaugurar la sesión, Morelos pronuncia un discurso que abarcó la historia de la Insurgencia, acto seguido Juan Nepomuceno, como Secretario del Congreso leyó un documento de Morelos titulado **Sentimientos de la Nación**, constituido por 23 puntos “se resume el ideario de la insurgencia: América debe declararse libre e independiente de España y de cualquier otra nación o gobierno; la religión católica se establecerá como única del país, la definición de soberanía como una voluntad, emanada directamente del pueblo la igualdad ante la ley, la inviolabilidad del domicilio y la división de los poderes”<sup>40</sup> así como la abolición de la esclavitud, disminución de las cargas impositivas y aumento del jornal.

**La Constitución de Apatzingán** establece la soberanía de nuestro pueblo y los derechos de nuestros hombres, así como la división de los poderes en Ejecutivo, Legislativo y

<sup>39</sup> LANZT DURET, Miguél. *Derecho constitucional mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen*, 5ª ed, Compañía editorial continental S.A., México 1959 pp. 63-64

<sup>40</sup> SERRA ROJAS, Andrés. *Trayectoria del estado federal mexicano*. 10ª. ed. Porrúa, México 1991, p. 170.

Judicial; sin embargo esta Carta estaría destinada a correr la suerte de la insurgencia: desaparecer, de lo anterior el autor Jorge Sayeg argumenta que eso es suficiente para afirmar la validez y la vigencia en la historia de México, como nuestra primer carta fundamental.

Reyes Heróles señala que este documento se integra por: en su primera parte por elementos constitucionales como es la soberanía del pueblo y los derechos de igualdad, seguridad, propiedad y libertad y en su segunda parte por la forma de gobierno es decir, en una república representativa y una división de poderes, confiriendo una supremacía política al Legislativo (Supremo Congreso) sobre el Ejecutivo (Supremo Gobierno) y sobre el Judicial (Supremo Tribunal de Justicia).

De lo anterior se pueden precisar algunas competencias en aquella época para los poderes antes mencionados como son:

Al Supremo Poder Legislativo le competía la facultad, por supuesto entre otras, de nombrar a los individuos del Tribunal Supremo de Justicia, así como la de crear nuevos tribunales subalternos y suprimir o modificar los establecidos; facultad que en la actualidad ya no es competencia de dicho Poder.

Al Supremo Poder Ejecutivo se le reserva la facultad de distribuir y mover las fuerzas armadas y tomar las medidas necesarias para asegurar la tranquilidad interior del Estado, así como proteger los derechos de libertad, propiedad, igualdad y seguridad de los ciudadanos.

En lo referente a la Administración de Justicia, el Poder Judicial lo constituía el Supremo Tribunal cuyas funciones eran las de fallar o confirmar las sentencias de los empleados públicos sujetos a este, además de aprobar o revocar las sentencias de muerte y de destierro que pronunciaban tribunales subalternos y conocer en segunda o tercera instancia de causas temporales, así como criminales y civiles.

Miguel Lantz Duret señala que **el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba** establecen disposiciones con relación a la organización del país inmediatamente de la

consumación de la independencia. Este Plan y las modificaciones que sufre en virtud del Tratado celebrado en Villa de Córdoba por Agustín de Iturbide y don Juan O'Donoju, nombrado virrey de México, contenían las siguientes conclusiones: la independencia de la Nueva España, un Gobierno de Transición ejercido por una Regencia en el cuál se encontraba Iturbide; una asamblea de treinta y ocho personas quienes ejercían el Poder Legislativo, denominándosele Junta Provisional Gubernativa, mientras se reunía el Congreso y por ultimo establecer la ciudad de México para la residencia del Gobierno de la Nueva España.

El gobierno sería una monarquía moderada por el rey Fernando VII y en caso de que no se presentara al juramento, la Junta o Regencia mandaría en nombre de la Nación.

México al igual que algunos países latinoamericanos, se estaba encaminando en la búsqueda de nuevas formas políticas que garantizaran su estabilidad y el desarrollo social. No transcurrió mucho tiempo de que en nuestro país dejase de oírse la lucha del movimiento independentista en contra de la península y el recuerdo del Imperio estaba fresco.

En teoría era un pueblo independiente pero no se había configurado ninguna forma de gobierno ni tampoco elementos jurídicos que la sustentaran, no se tenía ninguna Constitución, es decir, no había un Estado Mexicano consolidado por el momento.

La idea de una República Federal aparece como consecuencia del derrumbe del imperio, el cuál es provocado por el movimiento de 1810; el republicanismo inunda el ambiente y las fuerzas vivas se dirigen al sentimiento de edificar un gobierno republicano con un tinte federalista.

El 28 de septiembre de 1821 se instala *la junta provisional gubernativa*, prevista en el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, apareciendo Iturbide como jefe del ejército y presidente de la junta. La Regencia se compuso por cinco miembros, en la cuál se encuentra la figura de Iturbide; así el legislativo se ejercía por la Junta y el ejecutivo por la Regencia; una función especial que se le designó a la Junta fue la de fijar las bases para la convocatoria y elección del Congreso para otorgar una nueva Constitución.

En esta misma fecha, la Junta expide una segunda Acta de la Independencia Mexicana el 28 de septiembre de 1821 cuya principal preocupación era la estructura de la nueva administración, expidiendo el decreto del 8 de noviembre de 1821, indicando que cuatro son los miembros que se titulan Secretarios de Estado, uno de Relaciones Exteriores; otro de Justicia y Negocios Eclesiásticos; uno de Hacienda y por último el de Guerra.

Una vez integrado el Congreso, inaugura sesiones el 24 de febrero de 1822 y en su primer acuerdo señala que *la soberanía residía en el Congreso*; reservándose el Poder Legislativo y delegaba el Ejecutivo a la Regencia y el Judicial en los Tribunales. En su primera sesión señala que la soberanía residía en el Congreso; que la religión católica, apostólica, romana era la única y que se adopta como gobierno la monarquía moderada constitucional.

Las cortes españolas al no ratificar los Tratados de Córdoba el 21 de julio de 1822 Iturbide fue coronado y decreta la disolución del Congreso y se integra una *junta instituyente*.

La rebelión de Santa Anna y la falta de recursos en el Imperio se adopta el Plan de Veracruz, reconociendo a la nación soberana de sí misma y nulo el nombramiento de Iturbide.

El nuevo Congreso se reúne el 5 de noviembre de 1823 y los diputados que formaron parte del mismo intervinieron bajo el aroma del federalismo debido a que la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica servía de modelo para los trabajos legislativos que se iban a realizar.

El 20 de noviembre de 1823, Miguel Ramos Arizpe, Manuel Argüelles, Rafael Mangino entre otros, presentan al Congreso el Proyecto de Acta Constitucional y su discusión se realiza el 3 de diciembre del mismo año y el **31 de enero de 1824 se aprobó con el nombre de Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.**

El autor Tena Ramírez<sup>41</sup> señala que pocos meses después de que se reúne el Segundo Congreso Constituyente el 5 de noviembre de 1823, el cual expide el Acta Constitutiva y en su artículo 5 establece que la nación adopta para su gobierno tendrá la forma de república representativa popular federal y en su artículo subsecuente establece que las partes que integran la nación eran estados independientes, libres y soberanos, en lo que corresponde únicamente a su administración y gobierno interior; en esta Acta se establecen otras disposiciones que se conservan en las Constituciones posteriores como son: la división de poderes (Art. 9), la obligación que tienen los estados de elaborar sus propias constituciones (Art. 21), así como la prohibición que tienen los estados de oponerse al Acta y a la Constitución general (Art. 21).

Con ella puede decirse que principia la historia de nuestro Derecho Constitucional, así, el 1º de abril de 1824 el Congreso comienza a discutir el Proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos que con modificaciones fue aprobada por la Asamblea el 3 de Octubre de 1824 con el título de *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos* y estuvo en vigor hasta 1836 y más tarde fue derogada, sin embargo se restableció por decreto del 22 de agosto de 1846 adicionándosele un acta de Reformas el 21 de mayo de 1847, es importante señalar que en ella se indica, que el Distrito Federal es asiento de los Poderes Federales.

En el estudio que realiza el autor Miguel Lanz señala que esta Constitución consta de 171 artículos, carece de una enumeración de los derechos del hombre. La forma de gobierno en ella se establece una República Democrática Federal semejante a los Estados Unidos de América. El Poder Legislativo se deposita en dos Cámaras: la de Diputados se renueva en su totalidad cada dos años por elección indirecta (se eligen por electores uno por cada 80,000 habitantes) y la de Senadores que se renueva cada dos años, siendo dos por Estado. El Ejecutivo se deposita en un individuo por un periodo de cuatro años y sus faltas son suplidas por un vicepresidente. El Poder Judicial se deposita en una Suprema Corte, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito. Los Magistrados de la Corte son inamovibles y electos por las

---

<sup>41</sup> Ibidem p. 84

legislaturas de los Estados y los Juzgados de Distrito son nombrados por el Ejecutivo a propuesta de una terna de la Suprema Corte.

De la Constitución de 1824 pienso que fue un gran paso que se dio en la historia de nuestro país, debido a que de la nada, es decir, tras una lucha de Independencia, atravesando por un estado caótico para el nuevo estado independiente y los vanos esfuerzos para crear un modelo de gobierno que satisficiera los ideales de cada uno de los que participaron en este movimiento, surge una institución política consolidando parte de la finalidad que se perseguía: libertad y respeto a los derechos del hombre, dejando a un lado la opresión; y como es de notarse, el espíritu del Constituyente consistía en una división de poderes buscando un equilibrio de funciones y no un rompimiento total entre uno y otro.

Francisco Gonzáles de Cossío en su obra *Apuntes para la historia del Jus Puniendi en México* señala en el informe de la Corte y de los jueces de letras la propuesta de los jueces de crear agentes judiciales y agentes de policía, dependientes unos de la judicatura y los otros de los alcaldes o autoridades políticas, señala los defectos de la administración de justicia criminal por corruptelas por defectos procesales, circunstancias políticas, económicas y sociales del poder judicial y del gobierno en general y por si fuera poco la situación de las cárceles y el destino de los reos al purgar sus condenas.

La Iglesia Católica llega a concentrar una inmensa riqueza, llegando a amortizar una porción de bienes, cuya suma era considerable. "Estos bienes de manos muertas no se les podían dar salida ni ninguna utilidad por los cánones que establecía la propia Iglesia pero encontraba muchas formas de entrada"<sup>42</sup> como los diezmos (siendo una parte de los frutos de los fieles que pagaban a la Iglesia), las primicias ( los agricultores entregaban a la Iglesia los primeros frutos de su cosecha), además el Estado apoyaba a la iglesia para que en caso de incumplimiento en los pagos se exigía coactivamente a los fieles a cumplir con el compromiso que se tenía con la Institución; por exorbitante participación que desempeña la Iglesia, llega al extremo de controlar la educación.

---

<sup>42</sup> ARMENTA LOPEZ, Leonel Alejandro. *La forma federal del estado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1996, p.101

De lo anterior pienso que al no existir una diferencia entre el concepto estado-gobierno y la religión, se permite la intromisión a tareas que solo le corresponde al Estado controlar y parece que el Estado es un organismo colaborador de la Iglesia, debiendo intercambiarse los papeles en la práctica, asumiendo cada uno las tareas que le corresponden, sin embargo la historia nos muestra los vaivenes que se pueden tener en el transcurso del tiempo, siendo lo anterior el fundamento histórico del artículo 3º Constitucional el cuál nos señala a la educación laica que actualmente se pregona.

Ante esta situación el vicepresidente Farías, en ausencia de Santa Anna, se propone hacer frente a la problemática por la que se atraviesa, contando con la colaboración de José María Luis Mora quién justificaría en el ámbito político, económico y jurídico el destino de los bienes con que contaba la Iglesia, tratando con ello remediar los males por los que atravesaba nuestro país; implantando: la libertad de opiniones y las leyes represivas en contra de la prensa se suprimían, así como la abolición de los privilegios que se habían otorgado al clero y a la milicia, entre otras disposiciones.

Sin embargo una forma de alianza entre conservadores y moderados no se conforma con la derogación de las disposiciones liberales ni con la destitución de la vicepresidencia que sufre Gómez Farías, siendo atacada la constitución de 1824 por el señalamiento que se realiza en cuanto a que establece la libertad e independencia de la Nación, su religión, forma de gobierno, libertad de prensa y división de poderes, indicando que el Congreso Constituyente se extralimitó en sus facultades.

El constitucionalismo *oligárquico*<sup>43</sup> proclama las Siete Leyes de 1836 y la primera constitución centralista del mismo año proclamaba la forma de gobierno unitario o centralista, tuvo Departamentos en lugar de Estados; juntas departamentales en lugar de legislaturas y gobernadores designados por el ejecutivo en lugar de gobernadores elegidos por los distritos;

---

<sup>43</sup> La oligarquía: Gobierno del país por un grupo limitado de personas que lo ejercen en beneficio propio y de su clientela con olvido de las necesidades públicas generales. Es una forma ilegítima de gobierno, puesto que su actuación contradice el fin del Estado, que es el bien común.

añadiéndose junto a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial se crea un cuarto poder denominado Supremo Poder Conservador cuyas funciones eran declarar la nulidad de las leyes; los decretos o actos del Poder Ejecutivo cuando fueren inconstitucionales; declarar la incapacidad física o moral del Presidente; suspender las sesiones del Congreso por dos meses y declara la voluntad de la nación en casos extraordinarios.

La Quinta Ley está dedicada al Poder Judicial la cual señala las prevenciones generales sobre la administración de justicia civil y criminal; crean la inamovilidad de ministros y jueces letrados.

En 1841, en ese mismo año, se proclama el Plan de Guadalajara, asentando que el General Santa Anna en sus facultades de Presidente convocase a un nuevo Congreso para la reforma constitucional, así de esta forma el 10 de julio de 1842 se instala el Congreso, cuando los vecinos de Huejotzingo en Puebla se pronuncian desconociéndolo y solicitando que una Junta nombrada por el Presidente formará la Constitución; por lo tanto la Junta de Notables, expide el 12 de junio de 1843 la Constitución denominándola: **“Bases de Organización Política de la República Mexicana”**.

El Congreso queda casi anulado por el veto extraordinario que corresponde al Presidente y el Poder Judicial viene a sus manos por las directas facultades que tiene respecto a los tribunales supremos. Las responsabilidades pesan sobre los ministros y sobre el Consejo de Gobierno; sobre el presidente ninguna; no hay Gobierno de Gabinete pues el Presidente puede proceder como bien le plazca.

Las bases en su artículo nueve concedían que solo por mandato judicial podía alguien ser aprehendido, a menos que se tratara de delito infraganti y debía ser puesto inmediatamente a disposición de un juez; además nadie podía ser detenido por más de treinta días por la autoridad sin ser entregado con los datos que corresponden al juez de su fuero, ni éste podía retenerlo más de cinco días sin declararlo bien preso.

El Poder Judicial se depositaba en una Corte Suprema y en los Tribunales superiores e inferiores, cuyo establecimiento determinarían las leyes, subsistiendo los de hacienda, minería y mercantiles.

El Presidente de la República es jefe de la administración, correspondiéndole conservar la tranquilidad, el orden y la seguridad.

"El Congreso podía establecer por tiempo determinado juzgados especiales, fijos o ambulantes para perseguir o castigar a los ladrones; por último se establecía que el código civil, el de comercio y el criminal deberían ser uno para toda la nación."<sup>44</sup>

En 1848 se expide un decreto creando dos alcaldes por manzana, cuya función era de juzgar y en un proceso verbal a los ladrones, homicidas y heridores, lo que se actuaba se consignaba a un juez de primera instancia y la sentencia se dictaba cuando más en cuatro días.

Por la revolución con aires victoriosos, es convocado un nuevo Congreso y el 16 de junio de 1856 el Presidente de la Comisión de Constitución da lectura al dictamen y al proyecto al pueblo mexicano. Las sesiones de este Congreso tienen una vigencia hasta el **5 de febrero de 1857, en cuya fecha es firmada la nueva Constitución.**

Esta nueva Constitución era de carácter liberal, democrática e individualista, en ella se consagran una serie de disposiciones protegiendo los derechos de los individuos, olvidando casi en su totalidad los intereses de la colectividad así como el derecho social, por lo tanto son cinco las materias que se consagran fundamentalmente en este documento:

- I. Derechos del Hombre.**- En ellos se reconocen la igualdad desde el nacimiento, se suprimen los fueros y prerrogativas de clase, libertad; en seguridad se consagra la garantía de legalidad, la irretroactividad, la exacta aplicación de la ley y en relación a la propiedad se garantiza que es previa la indemnización en casos de

<sup>44</sup> GONZALEZ DE COSSIO, Francisco. *Apuntes para la historia del Jus Punientis en México*, Universidad Autónoma de Querétaro, 1963. p. 275

expropiación por causa de utilidad pública; por ultimo en lo que respecta a la libertad se señala a la enseñanza, pensamiento, imprenta, trabajo, tránsito, de asociación y reunión.

**II. Soberanía y Representación.-** Se establecen los principios republicano, representativo y el de soberanía de los pueblos, señalando que reside en el pueblo, que el poder publico se instituye en su beneficio, se consagra el sufragio universal.

**III. El Federalismo.-** Se señalan dos órdenes de gobierno: general y local según los gobiernos de los estados o del gobierno único, las facultades expresas son de la federación reservando las demás a los estados.

**IV. La División de Poderes.-** Se indican los que comúnmente conocemos: el Ejecutivo depositándose en una sola persona por un periodo de cuatro años pudiendo ser sustituido por sus falta temporales por el presidente de la Suprema Corte; el Legislativo aparece con una sola cámara, la de Diputados integrada por una suma considerable de miembros y el Judicial, integrado por la Suprema Corte de Justicia integrado por 11 ministros, 4 supernumerarios, 1 fiscal y 1 procurador, complementado con los tribunales de circuito y de distrito.

**V. Supremacía y Control.-** Por ultimo la Carta de 1857 como medio para garantizar la supremacía de dicha ley sobre los demás ordenamientos, establece el juicio de amparo.

De tal modo, que el primer gobierno se ve ante la necesidad de trasladarse a otro lugar de la República, de esta forma se coaligan con los estados liberales, empezando a deparar el federalismo de la carta de 1857, siendo Veracruz sede del triunfo de las armas constitucionales, expidiéndose en aquel lugar las Leyes de Reforma.

Estas Leyes se dictan con tres objetivos en común: la desamortización, la cuál no se llevó a cabo por la radical oposición del clero; reducir el poder del clero y castigarlo por nulificar toda clase de medida que exponía el gobierno y; la obtención de recursos de los cuáles carecía el gobierno juarista.

El 15 de julio de 1867 el Presidente Juárez realiza su entrada triunfal a la Ciudad de México empezando "la República Restaurada" como se le conoce en la historia, con esta nueva etapa, México comienza una nueva vida asegurando el espíritu liberal de la Carta de 1857. Al mes siguiente se realiza una convocatoria a elecciones y a plebiscito para las reformas constitucionales, sin embargo la Constitución no sería reformada, realizándolo posteriormente, cuatro meses después de la convocatoria, presentándose la iniciativa presidencial, sin embargo hasta el 6 de noviembre de 1874 se aprueba la reforma, la cuál reintroduce el bicamatismo en el poder legislativo, restableciendo al senado, además señala la obligatoriedad de realizar consultas al Ejecutivo en la formación de leyes para cualquier caso, sin excepción alguna, restando poder al Legislativo con dicha reforma.

Un año antes de aquellas reformas se eleva a rango constitucional los principios de las Leyes de Reforma, las cuales fueron expedidas por el Ejecutivo en tiempos revolucionarios, incorporándose a la Carta de 1857.

La estructura constitucional de nuestro país queda integrada de la siguiente manera: a los derechos del hombre se denominan "garantías individuales" sumándose a ellas las *garantías sociales* (aspectos agrarios y obreros solamente); el *sistema federal* confirmando la "división de poderes" siendo una diferenciación y colaboración, más que división; la separación entre iglesia y estado; principios como *soberanía del pueblo, la forma representativa y el sufragio universal* y por último el control judicial, mediante el denominado *juicio de amparo*.

Pensamos que tras fondo de un acontecimiento armado, cualquiera que sean sus causas, se observa la opresión que tiene el propio ser humano sobre su misma especie, sin embargo este factor influye para querer obtener un cambio ante la situación de presión que se

ejerce a los miembros de una sociedad. La lucha que se describe por lograr establecer el federalismo en nuestro país es constante y hace frente a corrientes adversas como es el centralismo que en su momento se impuso.

El federalismo es un factor importante en nuestro sistema jurídico mexicano, debido a que el sistema federal hace referencia a una serie de situaciones que expone la historia para lograr este fin, por lo tanto la cuestión federal es el problema vertebral que se expone de 1823 a 1856 y el pensamiento federalista culmina con la promulgación de nuestra actual Constitución.

Este régimen se consideraba como la forma de conseguir la libertad y la dignidad de la sociedad, iniciando como idea política concluyendo como lucha ideológica con la declaración de los derechos humanos y la separación de poderes

### 3.3 ANTECEDENTES DE LA DIVISIÓN DE LOS PODERES

“ Desde Aristóteles hasta Montesquieu, todos los pensadores a quienes preocupó la división de Poderes, dedujeron sus principios de una realidad histórica concreta. De la comparación entre varias constituciones de su época, y teniendo en cuenta el Estado-ciudad realizado en Grecia, Aristóteles diferenció la asamblea deliberante, el grupo de magistrados y el cuerpo judicial. De las varias formas combinadas que descubrió en la constitución romana, Polibio dedujo la forma mixta de gobierno. En presencia de la realidad francesa de su época, Bodino afirmó la existencia de cinco clases de soberanía, que por ser ésta indivisible incluyó en el órgano legislativo. En presencia del Estado alemán después de la paz de Westafía, Puffendorf distinguió siete potencias *sumi imperi*. Y por último, infringiendo sus principios de la organización constitucional inglesa, Locke y Montesquieu formularon la teoría moderna de la división de Poderes.”<sup>45</sup>

<sup>45</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*. 29ª ed, Porrúa, México 1995, pp. 211-212.

Nuestro notable autor Montesquie expresa: "nos ha enseñado una experiencia eterna que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. No hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación. Para que no se abuse del poder, es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas. Una constitución puede ser tal, que nadie sea obligado a hacer lo que la ley no manda expresamente ni a no hacer lo que expresamente no prohíbe"<sup>46</sup>

De tal manera, que en cada Estado hay tres clases de poderes: en el legislativo, el príncipe o jefe de estado hace leyes transitorias o definitivas, incluso deroga las existentes; el Ejecutivo relacionado con el derecho de gentes y con el derecho civil hace la paz o la guerra, establece la seguridad pública, y por último el poder Judicial castiga los delitos y juzga las diferencias que se suscitan entre los particulares.

El autor establece que cuando el poder legislativo y el ejecutivo se reúnen en la misma persona u órgano, no existe la libertad, no existe confianza debido a que se teme que el monarca realice leyes tiránicas y las ejecuten de la misma forma; de otro modo, tampoco existe libertad si la facultad de juzgar no se deslinda de los otros dos poderes, todo se perdería si la misma persona ejerciera los tres poderes; el de dictar leyes, el de ejecutar las resoluciones y el de juzgar cualquier controversia suscitada.

Observa que el poder judicial no debe darse a un Senado permanente, debe ejercerlo un grupo de personas salidas del pueblo, de forma periódica y en la forma que la ley hubiese establecido, consiguiendo que la facultad de juzgar no sea exclusivamente de una clase o una profesión, siendo un poder invisible y nulo, temiendo a la magistratura y no a los magistrados. Los otros dos poderes se pueden ejercer por magistrados fijos o en cuerpos permanentes, ya que el legislativo expresa la voluntad del estado y el ejecutivo es quien ejecuta esa voluntad.

En esta tesis se señalan algunas excepciones a la división de poderes como es el caso en que el legislativo estuviese en peligro, podría permitirse al ejecutivo por determinado tiempo detuviese a los ciudadanos sospechosos, perdiendo su libertad temporal para recuperarla posteriormente.

<sup>46</sup> MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, 37ª ed. Porrúa, México 1997, p. 103

En general el legislativo no debe juzgar, sin embargo las grandes figuras siempre están rodeadas por la envidia y si fueran juzgados por el pueblo correrían peligro, debiendo ser juzgados por sus iguales de tal modo, que los nobles no comparezcan frente a los tribunales sino ante una parte del cuerpo legislativo por los nobles.

Con esta tesis, una serie de pensadores comparten la tendencia de la separación de poderes, como es el caso de Kant el cual señala que “los tres poderes del Estado están coordinados entre sí y que cada uno de ellos es el complemento necesario de los otros, uniéndose los unos a los otros para dar a cada quien lo que es debido”<sup>47</sup>.

“Rousseau afirma la sumisión del ejecutivo al legislativo, porque el gobierno, titular del poder ejecutivo, no es más que el “ministro” del legislador, un “cuerpo intermediario”, colocado entre el soberano y los súbditos y que transmite a éstos las órdenes de aquél”<sup>48</sup> y por último Jellinek advierte que la doctrina de Montesquieu “ establece Poderes separados, iguales entre sí, que se hacen mutuamente contrapeso y que, aunque es verdad que tienen puntos de contacto, son esencialmente independientes unos de los otros”<sup>49</sup>

Ante esta serie de ideas, pensamos que es errónea la concepción de una división radical del poder, más que un fraccionamiento del poder, lo definiría como una división de facultades, debido a que el poder se concibe como un todo, el cual no se puede fraccionar, de lo anterior, aunque no exista una división exacta, en cada uno de los Poderes establecidos anteriormente, se puede abusar del “poder fraccionado que se detenta” por quienes están facultados para ejercerlo de manera legítima, siendo innecesario que una sola persona detente el poder en su totalidad para su abuso. Sin embargo más que una división se demuestra en algunas excepciones antes mencionadas, que no se concibe a la división de una manera radical, debido a que algunos poderes ejercen en determinado momento facultades que le corresponderían exclusivamente a otro Poder, por lo tanto, se debería de definir como “especialización de funciones y colaboración entre los poderes” para un mejor funcionamiento de cada una de las partes que integran el poder por medio de su gobierno.

<sup>47</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. op cit. p. 217

<sup>48</sup> Idem

<sup>49</sup> Idem

Es imposible que un Poder no requiera del otro o de los otros, debido a que existen actos que deben ser aprobados e incluso estudiados por facultades conferidas a otro u otros órganos distintos al inicial, por lo tanto en la actualidad es imposible establecer una división de facultades de manera exclusiva, debido a que la realidad social sobrepasa las teorías expuestas con anterioridad.

### **3.4 CARACTERÍSTICAS DEL PODER EJECUTIVO.**

La Carta Magna de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 80 establece: *"se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos"*.

Con relación al presente artículo podemos señalar que la Constitución Política que actualmente nos rige expresa que el Ejecutivo es unipersonal, es decir, reside en una sola persona, sin embargo, el carácter unipersonal de dicho Poder es una tradición; debido a que desde las época prehispánica e incluso en la Colonia se ha ejercido un Ejecutivo fuerte, autoritario e incluso al concluir la Independencia se observa a un Presidente con gran fuerza jurídica y política.

El catedrático Felipe Tena Ramírez precisa: "Y es que mientras el Poder que hace la ley debe residir en una asamblea, el Poder que la ejecuta debe depositarse en un solo individuo. Al hacer la ley, se requiere tiempo bastante para cambiar de opiniones, para agotar la consulta, para deliberar en suma, pues por su propio destino de generalidad y permanencia, la ley debe ser un acto maduro y seguro; de aquí el dilatado proceso que la Constitución establece en la confección de las leyes. Pero una vez que existe la norma general, su aplicación debe ser rápida y enérgica, lo cual no admite discrepancia de opiniones, sino unidad en la decisión y en la acción; por eso el Poder encargado de ejecutar la ley se deposita en un solo individuo, quien debe de imprimir unidad en la marcha de la administración.

Sería un gravísimo error afirmar que el Poder Ejecutivo se encuentra formado por el Presidente y los Secretarios de Estado, aclarando que estos últimos son solamente colaboradores del mismo, sin embargo, los actos de los Secretarios son actos del Presidente en un régimen presidencialista”.<sup>50</sup>

Como segunda característica señalaremos al artículo 81 que expresa: *“la elección del presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral”*

La Constitución vigente ha establecido un procedimiento directo de designación, en donde el sistema electoral del voto directo y secreto es un medio para ocupar puestos de elección popular. En el caso del Presidente de la República es elegido cada seis años y tal cargo será ocupado por el candidato presidencial que haya obtenido la mayoría de los votos emitidos personalmente por los ciudadanos, quienes ejerzan sus derechos políticos.

### **3.4.1 FACULTADES DEL PRESIDENTE**

Cuando la ley fundamental de nuestro país denominada Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos redacta en su artículo 80, que el presidente es el titular del Poder Ejecutivo, en dicha declaración se expresa que está a cargo del ejercicio de las funciones administrativas, sin embargo hay que realizar la advertencia de que ejerce atribuciones o facultades de naturaleza legislativa e incluso de carácter judicial y que a continuación se especificarán cada una de ellas brevemente.

### **3.4.2 FACULTADES EJECUTIVAS O ADMINISTRATIVAS.**

Al Presidente le compete la realización de facultades administrativas por medio de actos administrativos de diversa índole.

---

<sup>50</sup> Ibidem p 103

- a) **Nombramientos.**- El artículo 89 *Constitucional*, señala una variedad de nombramientos, sin embargo hay algunos de ellos que se pueden realizar libremente como es el caso de los secretarios de despacho (cuya limitación es reunir los requisitos que indica el artículo 91 del mismo ordenamiento), del Procurador General de la República (así como los requisitos del artículo 102 de la Carta Magna). Otra clase de designaciones se debe realizar con la aprobación del Senado en caso del nombramiento de Ministros de la Suprema Corte de Justicia, agentes diplomáticos y cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea; y con la aprobación de la Cámara de Diputados, el nombramiento de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
- b) **La declaración de guerra y preservación de la seguridad Interior**, se establece como facultad del presidente formular la iniciativa de ley; iniciativa que devendrá en una ley del Congreso, declarando la guerra y el presidente la declarará hacia el exterior.
- c) **En materia penal** realiza el libre nombramiento y remoción del Procurador General de la República, quien es el consejero jurídico del gobierno y además es la figura que ejerce la acción penal, se encuentra a cargo del Ministerio Público como representante de la sociedad.
- d) **En relación a la Educación**, por medio de la SEP realiza funciones desde el otorgar la negación o revocar las autorizaciones a particulares para coadyuvar en la impartición de la misma.
- e) **En relación a la economía y a la hacienda**, el Ejecutivo interviene para ejercer el control sobre la economía del país, basándose en el mandato constitucional del artículo 25 el cuál señala que le corresponde al Estado la rectoría en materia económica, planeación, coordinación y orientación. Además establece las políticas en materia monetaria, fiscal, de precios, inversión, importaciones, petróleo, comercio exterior, etc; para ello tiene a su mando a la SHCP, al Banco de México entre otras.

- f) *El artículo 27 Constitucional considera al Presidente autoridad agraria suprema y junto con la dependencia correspondiente, tiene a su cargo una serie de acciones en la materia agraria como es la restitución, dotación, etc; y en la materia laboral, el presidente por medio de Secretaría del Trabajo y Previsión Social ejerce una gran influencia en el desarrollo de las relaciones obrero-patronales.*

### 3.4.3 FACULTADES LEGISLATIVAS.

Debemos recordar que son tres los actos jurídicos-políticos por medio de los cuales el Presidente interviene en el proceso legislativo: *la iniciativa, el veto y la promulgación.*

En México una ley puede ser enviada al Congreso para su discusión por tres órganos del Estado: por el *Presidente de la República*, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, y las legislaturas de los Estados como lo señala el artículo 71 Constitucional. Se puede afirmar que en la realidad las iniciativas de ley en su mayoría se envían al Congreso por el presidente o promovidas por la misma figura, ante esta realidad el Congreso se encuentra subordinado al Ejecutivo, convirtiéndose en un simple tramitador del presidente, debido a que no se ha tenido conocimiento de que en algún momento una iniciativa de ley propuesta por el presidente sea rechazada por alguna de las Cámaras.

“En México, aun las modificaciones constitucionales de forma o de fondo políticamente inocuas, han sido siempre previamente sancionadas por el presidente de la República, por la “consejería jurídica” de la federación (oficina elevada en 1996 a rango de parte integrante de la Administración Pública Federal), y por la Secretaría de Gobernación, sin perjuicio de la intervención de otras áreas del gobierno federal, en cada caso.

Por mayoría de razón, las modificaciones de contenido o implicaciones políticas, a las que nos referimos, eran analizadas en forma de anteproyectos y proyectos, siempre en este orden: primero por la o las instancias del Poder Ejecutivo

involucradas en la reforma constitucional, en virtud de su competencia; después, aunque no necesariamente en todos los casos, por los líderes del congreso de la Unión, que hasta 1997, habían sido siempre ambos, legisladores del PRI y por algunos otros miembros de las cámaras de este mismo partido, en conjunto con los comisionados por el propio Presidente de la República para analizar el asunto; y por último, si es que la naturaleza de la reforma lo requería, se discutían y negociaban con las dirigencias de los partidos de oposición y del propio partido oficial.

Obviamente, el orden cronológico de estas etapas no se ha observado en forma rigurosa, pudiendo darse el caso de análisis simultáneos del proyecto en diferentes instancias. Lo que sí es un hecho es que ha habido siempre etapas de revisión iniciales y finales que jamás variaban, desarrollándose unas y otras en el seno del mismo poder, es decir, del ejecutivo. Al presidente le planteaban sus colaboradores la necesidad de la reforma y le presentaban el primer anteproyecto y ha sido el presidente, al final de todas esas etapas, quien en definitiva ha tomado la decisión sobre el contenido de la iniciativa que se enviaba al congreso. Es oportuno señalar que a veces, en los distintos momentos de este proceso inicial se da intervención a asesores o se recogen opiniones de ciertas personas de la confianza, unos y otras, del presidente y ya en marcha el proceso, se cabildea el apoyo de los factores de poder interesados en él o en los temas objeto de la modificación constitucional (empresarios, industriales, etc), siendo éstas últimas intervenciones casuísticas, no esenciales, ni definitorias forzosamente del contenido del proyecto.

Una vez autorizada la iniciativa de reformas constitucionales por el presidente de la República, se hace del conocimiento público mediante los cauces oficiales, la intención del ejecutivo de enviarla al congreso, entre otros propósitos, con el de sondear la reacción de la opinión pública. Dependiendo de la naturaleza de la iniciativa y de su posible impacto en distintas esferas de la sociedad, este anuncio ha tenido lugar paralelamente a la preparación del proyecto al interior del círculo del poder presidencial, o en cuanto ya ha estado listo para ser turnado a la cámara de

origen. El momento en que se comunica la existencia del proyecto es una decisión que se toma en forma casuística.”<sup>51</sup>

Ante esta facultad de iniciativa, se desprende la potestad de formular iniciativas de reformas y adiciones a la propia Constitución, previa aprobación del Congreso se incorporen a la Ley Fundamental.

Una segunda cuestión es lo referente al “veto”, el cual procede del verbo latino “vetare” que significa prohibir y consiste en la facultad del Presidente para realizar observaciones a los proyectos de ley o decretos que ya hubiesen sido aprobados por el Congreso, es decir, por las dos Cámaras que lo integran. Dicho “veto” no significa la prohibición ineludible para que la ley o decreto entre en vigor, sino es solamente formular objeciones y en base a ellas se realice una nueva discusión por las Cámaras y si se consideran inoperantes, el Ejecutivo tendrá la obligación de promulgarlas.

En relación a lo anterior se observa la gran influencia política y de control político del partido que tiene el ejecutivo frente al Congreso debido a que si los otros órganos facultados para enviar iniciativas de ley al Congreso lo ejercieran y éstas propuestas no son del agrado del presidente puede impugnarlas mediante la facultad de *veto* que le concede el artículo 72 de la Constitución.

La *promulgación* es el acto por el cual el Presidente de la República ordena la publicación de una ley o decreto aprobados por el Congreso. Promulgar es el equivalente de *publicar*. Dicha promulgación no es una facultad sino es una obligación del Presidente debido a que la protesta al asumir su cargo señala el guardar y hacer guardar la Constitución.

Por último la figura del Presidente puede actuar como legislador en los casos que se describen como excepciones al principio de la división de poderes al conceder *facultades extraordinarias* como sucede con la suspensión de garantías previstas en el artículo 29 de la

<sup>51</sup> COVIAN ANDRADE, Miguel. *Teoría Constitucional*. Global pressworks. México 1998. p. 636

Carta Magna, otorgando al Presidente la facultad de suspender las garantías individuales, el Congreso de la Unión puede otorgar al Presidente de la República autorización para tomar todas las medidas necesarias cuyo objeto es hacer frente a dicha situación; siendo obvio que tales medidas no solo se refieren a las de carácter administrativo sino legislativo. De tal forma y bajo esta hipótesis, el Ejecutivo Federal se convierte en un *legislador extraordinario* con capacidad por sí mismo, sin la concurrencia de ningún otro órgano del Estado para la expedición de leyes, abstractas, jurídicas e impersonales cuyo conjunto se denomina *legislación de urgencia* con vigencia limitada a la duración de la situación de emergencia.

Sin embargo el artículo mencionado no especifica claramente que las autorizaciones sean en la materia legislativa, sin embargo tampoco establece ninguna restricción al tipo de autorización que deba de concederse.

Otro de los casos en que el Congreso permite facultades extraordinarias en materia legislativa al Presidente es lo que estipula el segundo párrafo del artículo 131 de la Carta Magna, esto es, *para expedir leyes que aumenten, disminuyan o supriman las cuotas de las tarifas de exportación e importación, que restrinjan o prohíban las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.*

De lo anterior se desprende nuevamente facultad extraordinaria para el Presidente, señalando, que la expresión "cualquier beneficio" convertiría al Presidente en un legislador con amplias facultades sin limitación alguna, sin embargo no hay que confundirse ya que este "beneficio" solo hace referencia a la materia económica como una causa final.

Por último el Presidente ejerce la *facultad reglamentaria*; es decir dicho funcionario debe expedir los reglamentos necesarios para lograr la "exacta observancia de las leyes" que señala el texto constitucional.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> CARPIZO, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*, Porrúa, México, pag. 94

#### 3.4.4 FACULTADES JURISDICCIONALES

Por ultimo una de las facultades que expresa el artículo 89 Constitucional y sumamente controversial es la que se refiere a la fracción XIV que a la letra dice: *conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal.*

En relación a lo anteriormente expuesto Tena Ramírez expresa: " El indulto consiste en la remisión que hace el Ejecutivo de una pena impuesta en sentencia irrevocable.

Aparentemente entraña el individuo una verdadera interferencia del Ejecutivo en la órbita de la actividad jurisdiccional, por cuanto priva de eficacia en un momento dado a una sentencia judicial. Así lo han expuesto varios autores, pero por nuestra parte estimamos que no hay tal interferencia, pues la actividad jurisdiccional concluyó con el fallo irrevocable, a partir del cuál comenzó sola y escueta la ejecución encomendada al Ejecutivo; y como es precisamente después de aquel fallo, cuando puede operar el indulto, es decir, dentro de la exclusiva actividad del poder Ejecutivo, pensamos que en indulto no es otra cosa que la dispensa que el Ejecutivo se hace de su propia ejecución. En efecto, el indulto no toca a la cosa juzgada ni modifica el proceso, ni rectifica la actividad jurisdiccional ya extinguida, sino que únicamente afecta a la ejecución".<sup>53</sup>

Incluso en la esfera del Ejecutivo se encuentran una serie de órganos judiciales, los cuáles pertenecen a la Administración Pública como es el caso del Tribunal Fiscal de la Federación, La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, así como las juntas locales.

---

<sup>53</sup> *Ibidem* p. 295

### 3.4.5. INSTITUCIONES QUE FORMAN PARTE DEL EJECUTIVO

- a. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGAPA).
- b. Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).
- c. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).-
- d. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- e. Secretaría de Economía (SE).
- f. Secretaría de Educación Pública (SEP).
- g. Secretaría de Energía ( SENER).
- h. Secretaría de Gobernación (SEGOB).
- i. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).
- j. Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA).
- k. Secretaría de la Reforma Agraria .
- l. Secretaría de Marina y Armada de México (SEMAR).
- m. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).
- n. Secretaría de Relaciones Exteriores (SER).
- o. Secretaría de Salud (SSA).
- p. Secretaría de Seguridad Pública.
- q. Secretaría de Turismo (SECTUR).
- r. Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS).
- s. Procuraduría General de la República (PGR).
- t. Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

### **3.4.6 LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPUBLICA Y EL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL**

Un colaborador sumamente destacado en relación con el Presidente es el funcionario denominado "Procurador General de la República", quien preside a la Institución conocida como Ministerio Público de la Federación.

*Se ha señalado que el Ministerio Público Federal es la Institución que representa a la sociedad en las funciones que constitucionalmente tiene encomendadas que son: la persecución de los delitos del orden federal ante los tribunales y su intervención en la administración de justicia impartida por los órganos judiciales de la Federación.*

Dentro del cuadro de facultades constitucionales por lo que respecta al Ministerio Público Federal como una Institución y al Procurador General de la República como funcionario, se señala una dualidad de funciones. En primer lugar como jefe del Ministerio Público Federal puede ejercer las atribuciones que le son competentes a la propia institución como se indico en el párrafo anterior. Por otro lado, el Procurador y prescindiendo al Ministerio Público Federal *es el representante jurídico de la Federación y el asesor o consejero de su gobierno teniendo la misión de defender intereses y derechos de la entidad a la cual se encuentra representando.* En relación a los juicios penales, debe obrar con la buena fe que debe distinguir al comportamiento jurídico social del Ministerio Público.

Para poder estudiar un poco más a dicha dependencia es necesario acudir a la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, que señala lo siguiente:

**ARTICULO 1.-** Esta ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del poder ejecutivo federal, para el despacho de los asuntos que al ministerio público de la federación y a su titular, el procurador general de la republica, les atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables.

**ARTICULO 4.-** Corresponde personalmente al Procurador General de la Republica:

*Fracción V. Proponer al Ejecutivo Federal proyectos de iniciativas de ley o de reformas legislativas que estime necesarias para la exacta observancia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que estén vinculadas con las materias que sean competencia de la institución;*

*Fracción VI. Someter a la consideración del Ejecutivo Federal el proyecto de reglamento de esta ley, así como el de las reformas que juzgue necesarias;*

*Fracción VII. Proponer al Ejecutivo Federal, las medidas que estime convenientes para el mejoramiento de la procuración y de la impartición de justicia, escuchando la opinión de funcionarios y de personas físicas o morales que por su actividad, función o especialidad, considere que pueden aportar elementos de juicio sobre la materia de que se trate;*

*Fracción VIII. Presentar propuestas al Ejecutivo Federal, de instrumentos de naturaleza internacional sobre colaboración en asistencia jurídica o policial competencia de la institución, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a las dependencias del Ejecutivo Federal;*

*Fracción IX. Concurrir en la integración, y participar en la instancia superior de coordinación del sistema nacional de seguridad publica, de conformidad con la legislación aplicable;*

**ARTÍCULO 20.** El Procurador General de la República será designado por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación del senado o, en sus recesos, de la comisión permanente del Congreso de la Unión.

Para ser Procurador se requiere:

a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

- b) Tener cuando menos 35 años cumplidos el día de la designación;
- c) Contar, con antigüedad mínima de 10 años de haber obtenido el título profesional de licenciado en derecho; y
- d) Gozar de buena reputación y no haber, sido condenado por delito doloso.

*El Procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo Federal.*

### **3.4.7 LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA.**

En el Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de Febrero de 2001 se publicó el *Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública* y en el Capítulo Primero, referente a las disposiciones generales en su artículo 1º establece: *La Secretaría de Seguridad Pública es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal que tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones que le asignan las leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.*

En el Capítulo Segundo establece *la estructura orgánica* de la Institución y en su fracción XVII indica: **Órganos Administrativos Desconcentrados:**

- a) **Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública;**
- b) **Policía Federal Preventiva;**
- c) *Prevención y Readaptación Social;*
- d) *Consejo de Menores*

En el Capítulo Sexto señala a *los Órganos Administrativos Desconcentrados* indicados en el párrafo anterior; y el presente capítulo en su artículo 25 establece que: *los órganos administrativos desconcentrados se sujetarán a sus ordenamientos específicos y al presente*

**Reglamento, siempre bajo la dirección y supervisión del Secretario o del funcionario que éste señale.**

El artículo 29 indica lo siguiente: le corresponde al titular de Prevención y Readaptación Social:

*Fracción XXV.- Promover ante la Coordinación General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría, la homologación<sup>55</sup> legislativa respecto de ejecución de medidas y beneficios a favor de adultos para aplicarse a menores infractores.*

El artículo 13 establece que: le corresponde al Titular de la Coordinación General de Asuntos Jurídicos:

*Fracción VI.- Proporcionar asesoría jurídica al Secretario.*

*Fracción XI.- Emitir opiniones sobre proyectos de leyes, decretos reglamentos, acuerdos, circulares, manuales, convenios, contratos, relacionados con la competencia de la Secretaría, que sean sometidos a su consideración.*

El Secretario para una mejor distribución y desarrollo del trabajo podrán delegar facultades en servidores públicos subalternos. Dicha delegación no impedirá al Secretario el ejercicio directo de tales facultades.

En el capítulo III artículo 6º señala las siguientes facultades delegables:

*Fracción II.- Proponer al Ejecutivo Federal las medidas que garanticen la congruencia de la política criminal entre las dependencias de la Administración Pública Federal.*

<sup>55</sup> DE PINA, RAFAEL. *Diccionario de Derecho*. 22ª ed. Porrúa. México 1996. p. 310.

*Homologación*: Reconocimiento judicial de la regularidad de un acto jurídico, necesario para que éste surta sus efectos característicos.

***Fracción XII.- Proponer al Ejecutivo Federal los anteproyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, convenios y demás disposiciones relativas a la seguridad pública, así como los anteproyectos de reformas a la legislación vigente.***

***Fracción XVI.- Refrendar los proyectos de decretos y acuerdos que deba emitir el Presidente de la República, competencia de la Secretaría.***

Por último hay que hacer mención de que en el periodo de gobierno del anterior Presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León, a dicha Institución se le denominaba *Dirección General de Prevención y Readaptación Social y Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores; formando parte integrante de las Unidades Administrativas de la Secretaría de Gobernación, la cuál depende del Poder Ejecutivo.*

### **3.4.7.1 DIRECCIÓN GENERAL ADJUNTA DE ASUNTOS JURÍDICOS Y NORMATIVIDAD.**

Su Objetivo es: Coadyuvar con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, mediante el desarrollo de estudios jurídicos especializados, la elaboración de proyectos normativos en materia de seguridad pública, en la elaboración de anteproyectos de leyes y reglamentos, convenios, contratos y demás instrumentos jurídicos, prestando la asesoría y consultoría que se requiera.

Algunas funciones que desarrolla son:

- I. Proponer anteproyectos de reglamentación de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- II. *Proponer reformas a las leyes, reglamentos y demás normas jurídicas en materia de seguridad pública*
- III. *Proponer el estudio del marco jurídico vigente a nivel federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, así como proponer las adecuaciones que permitan su homologación, y*

*desarrollar estudios de derecho comparado; compilar y sistematizar información sobre seguridad pública.*

IV. Establecer la interpretación a efectos administrativos de las leyes y disposiciones que corresponda aplicar al Secretariado Ejecutivo.

V. *Sancionar jurídicamente los proyectos normativos que elaboren las áreas del Secretariado Ejecutivo.*

VI. Asesorar a las áreas del Secretariado Ejecutivo sobre aspectos específicos que involucren al marco legal, así como a las entidades federativas que lo soliciten.

### **3.4.8. CONSEJERÍA JURÍDICA**

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 1º, segundo párrafo nos indica que La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, Los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizadas.

A dicho organismo le corresponde en relación a nuestro tema de investigación algunos de los asuntos siguientes:<sup>56</sup>

- I. Dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República en todos aquellos asuntos que éste le encomiende.
- II. *Someter a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República todos los proyectos de iniciativa de leyes y decretos que se presenten al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras, así como a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y darle opinión sobre dichos proyectos.*

---

<sup>56</sup> Artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

- III. Revisar los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones presidenciales y demás instrumentos de carácter jurídico, a efecto de someterlos a consideración y en su caso, firma del Presidente de la República.
- IV. Prestar asesoría jurídica al Presidente de la República, en asuntos en que intervengan varias dependencias de la Administración Pública Federal, así como en los previstos en el artículo 29 Constitucional.<sup>57</sup>
- V. *Participar, junto con las demás dependencias competentes, en la actualización y simplificación del orden normativo jurídico.*

Las dependencias de la Administración Pública Federal enviarán a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas de leyes o decretos a ser sometidos al Congreso de la Unión, a una de sus Cámaras o a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, por lo menos con un mes de anticipación a la fecha en que se pretenden presentar, salvo en los casos de iniciativas de ley de ingresos y proyecto de presupuesto de egresos de la Federación, y en aquellos otros de notoria urgencia a juicio del Presidente de la República.<sup>58</sup>

### 3.4.9. INDIVIDUALIZACION EJECUTIVA

La función individualizadora en la ejecución de la pena es una facultad que corresponde al poder Ejecutivo y no al poder judicial como se piensa de manera errónea en algunas ocasiones por los estudiosos del Derecho. “ Dicha etapa tiene inicio en la fase siguiente al dictamen de la sentencia condenatoria y al respectivo incidente de ejecución, por virtud del cuál la autoridad judicial, cumplida su función jurisdiccional, pone a disposición de la autoridad administrativa correspondiente, al sentenciado, en los términos de la pena impuesta en la resolución condenatoria del mandato del órgano jurisdiccional. Naturalmente,

---

<sup>57</sup> Artículo 29 Constitucional: Señala a la invasión, perturbación de la paz pública o del grave peligro, podrán suspenderse garantías individuales que pudiesen ser obstáculo para hacer frente a dicho conflicto.

<sup>58</sup> Artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

en esta última fase, se dan aspectos de individualización que son propios y específicos de la autoridad administrativa.

Siendo en la sanción penal más frecuente aplicada la pena de prisión (pero no exclusivamente) corresponde a la etapa de la ejecución toda la actividad vinculada con la función penitenciaria.

En México, atento a lo dispuesto en la Ley de Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, de 1971, a su vez relacionada con las diversas leyes o reglamentos de ejecución penitenciaria, de las entidades de la República, la fase de la individualización penitenciaria es particularmente relevante. Entre otras de las instituciones jurídicas penitenciarias que se previenen, vale recordar sobre todo lo dispuesto en los artículos 8 y 16 de la Ley de Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados que previene, respectivamente, formas diversas de preliberación, de libertad anticipada y de libertad intermedia, como también la de medidas orientadas a la readaptación social en internación por vía del régimen progresivo técnico que se prevé y, por otra parte, la remisión parcial de la pena en base al trabajo, con la intervención de un "Organismo Técnico Criminológico".

Naturalmente, a esta fase de la individualización administrativa, corresponde también la actividad de otros órganos del Ejecutivo, vinculadas con el cumplimiento de otras penas diversas de la prisión<sup>59</sup>

Para otro autor de gran renombre como es Rodríguez Manzanera nos señala que "la individualización empieza en la clasificación, principalmente en las penas privativas de libertad, en que no se puede individualizar si están mezclados niños y adultos, mujeres y hombres, primarios y reincidentes, procesados y sentenciados.

Para clasificar necesitamos dos elementos: instalaciones adecuadas y personal idóneo; las primeras para que físicamente funcione la separación, el segundo para que haga una clasificación técnica, pues los criterios empíricos llevan al fracaso".<sup>60</sup>

<sup>59</sup> MALO CAMACHO, Gustavo. *Derecho Penal Mexicano*. 2ª ed, Porrúa. México 1997. p. 653.

### 3.5. INTEGRACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO

El Congreso de la Unión forma al Legislativo Federal integrado por Diputados y Senadores los cuales provienen de una elección directa basada en el sufragio universal de los ciudadanos mexicanos que los convierte en representantes populares.

“ Por lo que toca al origen y naturaleza de cada uno de los cuerpos que unidos integran al Poder Legislativo Federal del Estado Mexicano: diputados y senadores, resulta conveniente señalar que aunque los dos, en última instancia, no representan sino al pueblo mismo del cual proviene su mandato, la Cámara de Diputados representa a éste absolutamente, tanto directa como indirectamente, mientras que el cuerpo senatorial no responde, fundamentalmente, sino a la necesidad de garantizar el principio de igualdad estatal dentro de nuestro régimen federal; es decir, los senadores vienen a ser quienes directamente representan a los estados, por más qué, como ya ha quedado dicho, indirectamente no sean sino representantes del propio pueblo que los eligió.”<sup>61</sup>

La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente. (Artículo 51 Constitucional).

La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 200 diputados electos según el principio de representación proporcional. (Artículo 52 Constitucional).

Los requisitos para ser Diputado son:

- I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.
- II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección.

<sup>60</sup> RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis. op. cit. p. 105.

<sup>61</sup> Idem

- III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.  
Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.
- IV. No estar en servicio activo del Ejército Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.
- V. No ser secretario o subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los Ministros.  
Los gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.  
Los secretarios de gobierno de los Estados, los Magistrados y jueces federales o del Estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección
- VI. No ser ministro de algún culto religioso, y
- VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.

La Cámara de Senadores, en cada Estado y en el Distrito Federal se elegirán cuatro senadores, de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será designado por minoría. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad, en elección directa, cada seis años. (Artículo 56 Constitucional).

Para ser Senador se requieren de los mismos requisitos que para ser Diputado, excepto en la edad, que será la de treinta años cumplidos el día de la elección. (Artículo 58 Constitucional).

### 3.5.1 EL QUÓRUM

A dicha figura la podemos definir como: el mínimo número de miembros que integran un cuerpo colegiado cuya presencia es indispensable para que las sesiones se consideren válidas. A esta institución se le ha justificado de dos formas: la primera es que el poder legislativo se ejerza de forma colegiada como se dispone en el artículo 49 y 50, de esta forma se presupone el impedimento de que una minoría usurpe las funciones; la segunda es que se permita la reunión de ambas cámaras sin que sea un obstáculo la inasistencia de una minoría de forma temporal o permanente.

El artículo 63 constitucional señala que el *quórum* de la Cámara de Diputados es más de la mitad de sus integrantes, siendo este un órgano numeroso se toma en cuenta el número de 500 elementos, dicho quórum se justifica debido a que es imposible reunirlos a todos y mucho más difícil reunir las dos terceras partes para todas las sesiones de un periodo, sin embargo el artículo 84 constitucional señala que el congreso se debe constituir en colegio electorado para nombrar al presidente interino o sustituto y en estos casos se deben de reunir las dos terceras partes de los diputados.

Para la Cámara de Senadores se ha establecido el mismo quórum que se exige para la Cámara de Diputados: más de la mitad del número total de sus integrantes.

Sin embargo la constitución no determina cuál es el *quórum* para la comisión permanente, mucho menos se hace mención en la ley orgánica ni en el reglamento de dicha cuestión, por lo tanto en las reformas de 1993, en las que se uniformó el quórum de las cámaras, debe entenderse que el de la comisión permanente debe reducirse a más de la mitad.

Para determinar el quórum de cada cámara debe tomarse en cuenta el número total de elementos que por disposición constitucional deben integrarlas: 500 para la de diputados, 128 para la de senadores, respecto a la comisión permanente, su número invariable es de 37.

Antes del inicio de una sesión, el secretario de la cámara debe de pasar lista y certificar la existencia del quórum como lo indican los artículos *29 inciso b)*, *58 y 72 inciso b) de la ley orgánica*; a esta certificación se le denomina *registro de asistencia*, el cual se hace del conocimiento del presidente en turno de la asamblea de forma verbal, para que este funcionario declare abierta la sesión y sean válidos los acuerdos que se adopten en la misma.

### **3.5.2 LA ORDEN DEL DIA**

Este concepto consiste en una lista de asuntos que se deben de tratar en la asamblea, es decir aquello de lo cual es objeto de discusión. Esta orden del día consiste en programar anticipadamente los asuntos que se someterán al pleno, permitiendo a los integrantes y a los partidos políticos estudiar los proyectos y preparar las posibles intervenciones, dependiendo de los puntos que se tratan esa simple cuestión genera que los integrantes de algunos partidos tengan sumo interés en los temas a discutir, provocando algunas ocasiones que los debates se tornen al rojo vivo. Sólo aquellos asuntos que aparecen en dicha orden del día son los únicos que legalmente pueden ser materia de debate y al final someterse a una votación por parte de la Cámara respectiva. Subsistiendo tristemente la lucha entre los partidos políticos llegando al extremo de crear en los recintos espectáculos, en donde los ánimos candentes hacen que los golpes e insultos se hagan presentes siendo tal actuación noticia a través de los diferentes medios de comunicación en un sin fin de ocasiones y en diferentes partes del mundo, observando ante este hecho la magnitud del poder más que de la razón.

De acuerdo con el artículo 5° del *Acuerdo Parlamentario Relativo a las Sesiones, Integración del Orden del Día y las Votaciones de la Cámara de Diputados*, aprobado el 6 de noviembre de 1997 señala: que el orden del día de la sesiones de la cámara será integrado por acuerdo de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política con las solicitudes que oportunamente se reciban de las comisiones y grupos parlamentarios. De lo anterior debe tomarse en cuenta el programa legislativo que haya aprobado cada cámara y las solicitudes que formulen los diputados.

La orden del día debe de publicarse con la antelación suficiente que permita su estudio, ni la ley orgánica ni el reglamento señala el momento en que debe elaborarse sin embargo sea señalado que se publicará por lo menos con 24 horas de anticipación a la hora del inicio de la sesión, acompañándose de la documentación necesaria para que los diputados cuenten con información suficiente de los puntos a tratar.

### **3.5.3 PERIODOS DE SESIONES**

Las sesiones consisten en la reunión de los integrantes de cualquiera de las cámaras, de la Comisión Permanente, o del congreso de la unión cuando este actúa como cámara única, contando con el quórum que establece la ley y en el domicilio legal que se señala, con el fin de estudiar, de votar los asuntos que se incluyen en la orden del día.

Las *sesiones ordinarias* son las que se celebran durante los días hábiles de los periodos constitucionales, no importando si son en periodos ordinarios o extraordinarios siendo todas ellas públicas; *las extraordinarias* son las que se celebran fuera de los días hábiles y no las que se celebran fuera de los periodos constitucionales como se señala, por tanto en un periodo ordinario o extraordinario puede haber sesiones ordinarias y extraordinarias ( artículo 28 del reglamento)

De lo anterior nos encontramos con algunas sesiones a las cuales se les denomina *secretas* aquellas a las que sólo pueden concurrir los integrantes de la cámara, es decir no se permite la presencia del público en general; las *sesiones permanentes* son las que acuerdan celebrar una cámara, o el congreso en cámara única, por mayoría de votos, para tratar exclusivamente lo que se determina en el acuerdo; existente también las *sesiones conjuntas* que consisten en que ambas cámaras se reúnen en una asamblea, es el caso del informe presidencial o la protesta del Presidente de la República.

La Constitución establece dos periodos ordinarios de sesiones para el Congreso de la Unión: el primero comienza el 1° de septiembre y termina a más tardar el 15 de diciembre de

cada año, excepto cuando existe un cambio del Presidente de la República, el cual se puede prolongar hasta el 31 de diciembre; el segundo comienza el 15 de marzo y concluye el 30 de abril ( artículo 66 ). Ha dicho tiempo de duración es posible disminuirlo pero nunca aumentar su tiempo de reunión.

El Congreso de la Unión o alguna de las cámaras pueden ser convocados por la comisión permanente para reunirse en periodos de sesiones extraordinarias, dicho comisión puede hacerlo por sí o a instancia del Presidente de la República; sólo se conocerá de aquellos negocios de los cuales fue la convocatoria.

#### 3.5.4 LA COMISION PERMANENTE

El artículo 100 de la *Ley Orgánica del Congreso* dispone que la Comisión Permanente es un órgano del Congreso de la Unión; legalmente, esta es parte del Poder Legislativo, se puede concluir que suple al Congreso o al Senado, pero no sustituye a la Cámara de Diputados, por lo tanto la Comisión no es un poder.

La Comisión se encuentra en un campo de actuación limitada, debido a ser un órgano, solo goza de atribuciones y a diferencia de los poderes, estos gozan de facultades.

Dicha Comisión se encuentra impedida de asumir que un número reducido de legisladores asuman temporal o definitivamente en términos particulares o generales las funciones que les corresponden al órgano legislativo.

A nuestra Comisión se le ha limitado en dos aspectos, el primero es que únicamente actúa en los recesos del Congreso y el segundo se refiere a la materia que de manera expresa le confiere la Constitución.

La Comisión se encuentra integrada por 37 legisladores, siendo plural, es decir, 19 son diputados y 18 son senadores; debe sesionar cuando menos una vez por semana, para que el

pleno de la Comisión pueda conocer de una iniciativa, debe pasar previamente a comisiones; de lo anterior el artículo 106 de la Ley Orgánica del Congreso indica: cuando se presenta ante la comisión permanente alguna iniciativa que sea de la competencia del congreso o de alguna de las cámaras, deberá ser turnada directamente a las comisiones competentes en cada uno de ellos. Si el asunto es de la competencia de la comisión permanente, deberá turnarse a una de las tres comisiones con que cuenta para su dictamen.

### **3.5.5 LEY ORGANICA DEL CONGRESO Y EL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR.**

La organización y funcionamiento del Congreso de la Unión, *se encuentra regulado por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los Acuerdos Parlamentarios; sin embargo existen principios que regulan el proceso legislativo como son los precedentes, los usos y las costumbres, saliendo de indole consuetudinaria.*

También existen cuerpos legislativos que regulan la estructura, funcionamiento y la actuación del congreso de la unión, los cuales no pueden ser vetados por el presidente de la república.

La ley orgánica del congreso fue expedida en 1979 denominándose como: *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; siendo esta sustituida por la que actualmente se encuentra en vigor que es de 1994.*

El poder legislativo federal cuenta, con un *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1993*, dicho reglamento fue expedido por el propio Congreso es por eso que tiene una naturaleza legislativa. La Ley Orgánica y el Reglamento son de la misma jerarquía sin embargo el primero prevalece sobre segundo únicamente por la fecha de creación.

### 3.5.6 LAS COMISIONES

La **Ley Orgánica del Congreso**, manda que las cámaras deben contar con comisiones: La Cámara de Diputados contará con comisiones y comités; las cuáles serán:

*a) ordinarias:* 1. comisión de régimen interno y concertación política; 2. de dictamen legislativo; 3. de vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda; son definitivas y funcionan todo el tiempo, sus integrantes participan durante tres años ( artículo 44 de la ley orgánica).

*b) transitorias:* de investigación; jurisdiccionales y las especiales ( artículo 46 ).

Los Comités son auxiliares administrativos de la cámara de diputados y son: de administración; de biblioteca e informática; de asuntos editoriales y el instituto de investigaciones legislativas ( artículo 57 ).

La Cámara de Senadores debe contar con comisiones y comités ( artículo 77 de la Ley Orgánica del Congreso ) y son: *ordinarias* y a los integrantes los elige el pleno en la primera sesión del primer periodo ordinario de sesiones; *las especiales* son las *jurisdiccionales* y *las transitorias* y sus integrantes son designados por un lapso determinado (artículos 76 y 79 ).

En el proceso legislativo, es determinante la de las comisiones, en especial de las ordinarias de dictamen legislativo; las hay en cada una de las materias en las cuáles los poderes federales han sido facultados para legislar; sus funciones consisten en examinar los negocios que por medio de las iniciativas llegan a las cámaras e instituirlos hasta ponerlos en estado de resolución.

*La organización, el funcionamiento y la actuación de las comisiones las determina la Ley Orgánica del Congreso, el Reglamento para el Gobierno Interior y el Acuerdo Parlamentario Relativo a la Organización y Reunión de las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados del 2 de diciembre de 1997.*

Las iniciativas que presenta el Presidente de la República, las Legislaturas de los Estados y las diputaciones de los mismos deberán pasar a comisiones como lo establece el artículo 71, sin embargo las iniciativas, peticiones o solicitudes que provengan de otros entes a los cuales la constitución concede el derecho, también deben de pasar a dichas comisiones; las iniciativas de los diputados y senadores el artículo 56 de *el Reglamento para el Gobierno Interior* precisar si éstas deben de pasar o no a las comisiones y por último el artículo 60 de dicho reglamento señala que en casos calificados de urgentes o de obvia resolución puede dispensarse el requisito de pasar a las comisiones y es el pleno de cada cámara el que resuelve por mayoría absoluta.

Todas las comisiones tienen un presidente y un secretario; duran lo mismo que la legislatura; tienen el poder de convocatoria, de definir la agenda y de moderación; además cuentan con el voto de calidad decidiendo sobre los asuntos delicados. También las comisiones cuentan con secretarios, los cuales tienen la responsabilidad de pasar lista de asistencia, declaran la existencia del quórum, también pueden actuar como fedatarios.

Es importante considerar que, la formulación de leyes se inicia con el aspecto dinámico en donde se encuentra ubicado el legislador con la voluntad de legislar, no incluyendo a ninguna otra voluntad en donde dicha actitud sería intrascendente en el proceso legislativo.

Su investigación primaria y el trabajo propositivo se acredita con la preparación del documento, con lo que comúnmente se le conoce como "iniciativa de ley", siendo este aspecto el primer intento del texto para formar la ley, sin embargo a esta "iniciativa" se le identificara como "preiniciativa", debido a que en este momento todavía no se presenta ante los órganos formales legislativos y está solo representa una construcción proposicional que contiene la enunciación de un hecho generador de posibles derechos u obligaciones; en caso de que se proponga una ley nueva, la cuál no se encuentre regulada por ningún otro texto jurídico no positivo vigente, la primer tarea del legislador es obtener toda la información y elementos posibles para poder formular los juicios y razonamientos suficientes, en los cuáles basará su pre-iniciativa.

Una vez que se ha reunido toda la información, se ha analizado los elementos que la componen y realizada la formulación del texto, el legislador puede realizar las conclusiones que debe contener la propuesta, siguiendo algunas reglas como son:

- a) Se debe realizar un planteamiento en general, descriptivo y objetivo sobre el asunto, materia de legislación, así como las consecuencias que provoca la ausencia de ordenamientos jurídicos y por último las afectaciones que se producen en la actividad e intereses de la sociedad.
- b) La exposición de alternativas de solución que se pueden aplicar a la fundamentación de lo que se esta proponiendo.
- c) Los motivos y razones del autor de la pre-iniciativa para proponer la creación del nuevo o nuevos ordenamientos jurídicos e incluso señalar el porqué de las reformas, adiciones o supresión de los textos en vigor, así como las consecuencias que se pueden llegar a producir.

**a) Breve recorrido por el procedimiento legislativo en general.**

“El procedimiento legislativo federal, es aquel que se observa para crear, modificar, suprimir y poner en vigor leyes o decretos, integrándose de las siguientes etapas:

- 1) Se inicia con el ejercicio del derecho y presentación del documento que contiene una iniciativa de ley o decreto.
- 2) Su inclusión en la agenda de temas que la Asamblea debe conocer, en el documento denominado Orden del Día.
- 3) Su primera lectura ante el Pleno o su dispensa.

- 4) La resolución que dicta el Presidente de la Mesa Directiva, imponiéndole trámite para que la Secretaría la turne a una o varias Comisiones de Dictamen Legislativo instruyéndolas que procedan a su estudio y se ponga en estado de resolución para hacerla del conocimiento de la Asamblea.
- 5) La elaboración de un Dictamen por parte de la Comisión o Comisiones que se unen para tal efecto.
- 6) La presentación ante la Mesa Directiva del Dictamen para el efecto de que se incluya en el Orden del Día bajo el rubro IV "Dictámenes que consulten proyectos de ley, de decreto o de resolución", en primera lectura.
- 7) Cuando se haya determinado fecha para la discusión del dictamen, entonces la Mesa Directiva, una vez acordado.
- 8) En la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, lo incluye en el punto VI, bajo el rubro "Dictámenes señalados para discutirse" (segunda lectura).
- 9) Lectura de Dictamen ante el Pleno por parte de la Comisión o el representante de las Comisiones unidas que lo hayan formulado.
- 10) La discusión en lo general y particular.
- 11) La votación nominal que corresponde a la parte general y a las particularidades que hayan separado los miembros de la Asamblea.
- 12) Concluido el proceso de debate, la declaración de su aprobación total o parcial e incluso de su rechazo.

- 13) El envío a la legisladora, que puede ser indistintamente y según haya conocido originalmente, la Cámara de Diputados o la de Senadores, del expediente que contiene la Minuta de la Iniciativa aprobada.
- 14) La Cámara que recibe ( es decir, revisora) procede a llevar acabo el mismo procedimiento de estudio, dictamen, discusión y aprobación, seguido por la Cámara de Origen.
- 15) Resuelta la iniciativa por la segunda Cámara, queda sancionada como Ley o Decreto.
- 16) Se integra entonces, el expediente final con el documento legislativo acabado y original que firman los representantes de las de las Mesas Directivas de ambas Cámaras para que se remitan al Ejecutivo.
- 17) El Ejecutivo al recibir la Ley aprobada por el Congreso tiene dos opciones o facultades:
  - a) vetar el proyecto, tal y como fue aprobado.
  - b) Promulgarlo y mandarlo a publicar para que se observen y cumplan las disposiciones que contenga la ley.
- 18) Por último y por excepción se refiere la posibilidad de que no se formule dictamen respecto de una iniciativa, cuando se trata de calificada por la Cámara como de "urgente o de obvia resolución"<sup>62</sup>

#### **b) Funcionamiento de las Comisiones.**

Después de recibida la iniciativa por la Comisión o Comisiones Unidas, su Mesa Directiva realiza trabajos preliminares, antes de citar a todos sus miembros a la primera sesión de trabajo, dichas actividades son:

---

<sup>62</sup> COVIAN ANDRADE, Miguel. Op. cit. p. 698

I. “Reproducir el documento que se recibió, en número suficiente para distribuirlo a cada integrante.

II. Preparar un formato de trabajo para estudiar el texto de ley, que regularmente se presenta en un formato horizontal, oficio, dividido en tres columnas; a la primera se le denomina “textos de los artículos de la ley vigente” (si es el caso), a la segunda “propuesta de reforma” indicando en ella la supresión total o parcial de conceptos, textos o palabras del nuevo dispositivo sugerido y la tercera “observaciones, comentarios o razones”

III. Se entrega el documento de iniciativa completo, así como el formato de trabajo a cada integrante de la Comisión o Comisiones y al Secretariado Técnico para su lectura y análisis”<sup>63</sup>.

#### **c) Primera sesión de trabajo de las Comisiones.**

Una vez que exista el quórum suficiente (la mitad más uno) de los miembros que integran la Comisión o Comisiones Unidas, el día y hora fijados en la convocatoria y en el citatorio que se les entregó, bajo la presidencia de uno o dos Secretarios, se inicia la sesión preliminar de trabajo cuyas actividades son:

I. Se declara formalmente que la Mesa Directiva ha enviado y la Comisión o Comisiones han recibido el documento de iniciativa de ley o proposición con la que dio cuenta a la Asamblea.

II. Se explica el texto original, se examina la exposición de motivos, se cuestionan los aspectos sustanciales que se pretenden normar, se consideran beneficios políticos, sociales, culturales y económicos de la iniciativa.

III. Se discuten aspectos en general o particular del texto o las repercusiones jurídicas y políticas.

---

<sup>63</sup> CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel. *El dictamen legislativo*. Cámara de Diputados LVII Legislatura, México 1997. p. 127

IV Se realizan oralmente las proposiciones, sugerencias y objeciones que cada grupo parlamentario tiene representado en el interior de la Comisión o Comisiones.

V La Secretaría Técnica las documenta para formalizar el acta que dará cuenta de los trabajos realizados.

VI Se nombra una subcomisión o el número de subcomisiones, por tema o asunto, para desarrollar el plan de trabajo para recibir toda clase de propuestas de modificación total o parcial, enmiendas específicas, así como para proponer la reunión con funcionarios o profesionistas o técnicos relacionados con las materias.

VII Se concluye la sesión y se establece término para que desahoguen las actividades relacionadas.

#### **d) Sesión Formal**

Una vez que las subcomisiones han concluido su documento preliminar de trabajo (dictamen parcial) lo hacen del conocimiento del Presidente o Secretario de la Comisión o Comisiones, citándose a una sesión formal de trabajo, procediendo a:

I. Se aprueba un Orden del Día para regular el plan de actividades de los miembros de la Comisión o Comisiones y señalar un orden en el desahogo de los negocios que se vayan a ocupar.

II. Se recibe de las subcomisiones el formato que constituye un predictamen sobre el contenido general y aspectos particulares de la iniciativa.

III. Se da a conocer a los integrantes y se abre a discusión en general y particular para escuchar opiniones, sugerencias u propuestas de los miembros de la Comisión o Comisiones.

IV. Posteriormente se reciben los documentos que presenten los representantes de los grupos parlamentarios constando las propuestas, enmiendas u objeciones sobre el texto original o el predictamen; así como sugerencias para citar a funcionarios del Poder Ejecutivo, si lo amerita el caso.

V. Con la documentación el Secretariado Técnico debe elaborar un nuevo texto de proyecto de dictamen.

#### **e) El Dictamen**

Por Dictamen se comprende todo documento preparado, discutido, votado y aprobado por la mayoría de los miembros de una Comisión Dictaminadora, Mixta o Conjunta por medio del cuál, dicho órgano legislativo, produce y presenta un informe razonado a la Mesa Directiva para que lo someta a consideración del Pleno de la Asamblea.

Formalmente, es el documento escrito que acredita el cumplimiento de un requisito de trámite legislativo, expedido por un órgano del Congreso (Comisión o Comisiones Unidas), declarando que se ha realizado el estudio de una iniciativa o propuesta de ley, emitiendo sobre el mismo un juicio objetivo.

#### **f) Órganos que producen Dictámenes.**

Toda resolución que emite el Congreso o alguna Cámara se sustenta en un dictamen preparado por un órgano interno. Tanto la Ley Orgánica como el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso establece la existencia y funcionamiento de las Comisiones de la Cámara dividiéndolas en Comisiones Ordinarias de Dictamen Legislativo y Comisiones Especiales.

De tal manera que en la Cámara de Diputados existen dos clases de comisiones ordinarias:

- a) Las que tienen funciones de dirección entre las que se encuentran las comisiones de:
1. Régimen Interno y Concertación Política;
  2. de Dictamen Legislativo<sup>64</sup>;
  3. de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda; y
  4. Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.
- b) Las denominadas de dictamen legislativo y de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda son los órganos que producen dictámenes respecto de las iniciativas o proposiciones de ley presentadas ante la Cámara para el procedimiento de formación de leyes.

Cada una de estas comisiones se integran durante el mes de septiembre del año que se inicia la legislatura, con un número de no más de 30 diputados electos por el pleno de la Cámara a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, cuidando que se encuentren representados los distintos grupos parlamentarios, tanto en las presidencias como en las secretarías.

Por su parte la Cámara de Senadores las Comisiones Ordinarias tienen a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y conjuntamente con la Comisión de Estudios Legislativos, realizan el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes de su competencia.<sup>65</sup>

<sup>64</sup> Son: de agricultura y ganadería; de asuntos indígenas; de atención a grupos vulnerables; de ciencia y tecnología; de comercio y fomento industrial; de comunicaciones; de cultura; de la defensa nacional; de desarrollo rural; de desarrollo social; del D.F.: de educación pública y servicios educativos; de energía; de equidad y género; de fomento cooperativo y economía social; de fortalecimiento del federalismo; de gobernación y seguridad pública; de hacienda y crédito público; jurisdiccional; de justicia y derechos humanos; de la juventud y deporte; de marina; de medio ambiente y recursos naturales; de participación ciudadana; de pesca; de población, fronteras y asuntos migratorios; de presupuesto y cuenta pública; de puntos constitucionales; de radio, televisión y cinematografía; de recursos hidráulicos; de reforma agraria; de reglamentos y prácticas parlamentarias; de relaciones exteriores; de salud; de seguridad social; de trabajo y previsión social; de transportes; de turismo; de vigilancia de la contaduría mayor; de vivienda. COMISIONES ESPECIALES: bicameral de canal de televisión. COMITES: de información, gestoría y quejas.

<sup>65</sup> Las comisiones del Senado son: administración; agricultura; ganadería; silvicultura y recursos hidráulicos; biblioteca, informática y asuntos editoriales; comercio y fomento industrial; comunicaciones y transportes; defensa nacional; derechos humanos; desarrollo social y ecología; D.F.: educación; cultura; ciencia y tecnología; energía, minas e industria paraestatal; estudios legislativos; gobernación; hacienda y crédito público; justicia; marina; medalla Belisario Domínguez; pesca; puntos constitucionales; reforma agraria; reglamentos y prácticas reglamentarias; relaciones exteriores; salud; trabajo y previsión social; turismo y jurisdiccional.

El resultado final se concentra en un reporte o dictamen que los miembros de las Comisiones Unidas aprueban por mayoría. Este documento se remite a la directiva de la Asamblea para que ordene a la Secretaría de la Mesa, lo incluya en el Orden del Día, bajo el rubro de Dictámenes de Iniciativa a Discusión. En su momento el Pleno de la Asamblea conocerá de su lectura y procederá a su discusión y aprobación en su caso.

### **g) Comisión de Justicia y Derechos Humanos**

#### **I.- Marco Jurídico**

La existencia y funcionamiento jurídico de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la H. Cámara de Diputados al Congreso de la Unión, se encuentra regulada por los artículos 71 párrafo primero; 72 y 77 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 39, 43, 44, 45 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 65, 66, 76, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 93 y 94 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y de conformidad con el Acuerdo Parlamentario relativo a la Organización y Reuniones de las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados.

En consecuencia, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, tiene carácter de ordinaria, permanente y de dictamen legislativo, y por objeto el despacho de los negocios relacionados con su esfera de competencia, como es la de atender la integración, análisis y discusión de las iniciativas de ley que le son turnadas, a fin de ser presentadas al Pleno de la Cámara para su votación final, mediante el dictamen correspondiente.

#### **2.- Instalación.**

En cumplimiento a lo acordado por el Pleno de la LVIII Legislatura, con fundamento en los artículos, 39 fracción XVIII y 43 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el 11 de octubre de 2000, se instaló la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la H. Cámara de Diputados, actualmente integrada de la siguiente manera:

*Presidente*

1. Dip. José Elías Romero Apis P.R.I.

*Secretarios*

2. Dip. Roberto Zavala Echavarría P.R.I.

3. Dip. Gustavo Cesar Buenrostro Diaz. P.A.N.

4. Dip. Fernando Pérez Noriega. P.A.N.

5. Dip. David Augusto Sotelo Rosas. P.R.D.

*Integrantes*

6. Dip. Eduardo Andrade Sánchez P.R.I.

7. Dip. Flor Añorve Ocampo P.R.I.

8. Dip. Francisco Cárdenas Elizondo P.R.I.

9. Dip. Manuel Galán Jiménez P.R.I.

10. Dip. Rubén García Farías P.R.I.

11. Dip. Ranulfo Márquez Hernández P.R.I.

12. Dip. Fernando Ortiz Arana P.R.I.

13. Dip. Héctor Israel Ortiz Ortiz P.R.I.

14. Dip. Enrique Priego Oropeza P.R.I.

15. Dip. José de Jesús Reyna García P.R.I.

16. Dip. Juan Manuel Sepulveda Fayad P.R.I.

17. Dip. Benjamín Avila Márquez P.A.N.

18. Dip. Rodolfo Dorador Pérez Gavilán P.A.N.

19. Dip. Lucio Fernández González P.A.N.

20. Dip. Alejandro E. Gutiérrez Gutiérrez P.A.N.

21. Dip. Silvia América López Escoffie P.A.N.

22. Dip. María Guadalupe López Mares P.A.N.

23. Dip. José Tomás Lozano y Pardinás P.A.N.

24. Dip. Vicente Pacheco Castañeda P.A.N.

25. Dip. Germán Arturo Pellegrini Pérez P.A.N.

26. Dip. Victor Hugo Sondón Saavedra P.A.N.

27. Dip. Genoveva Domínguez Rodríguez P.R.D.

28. Dip. Tomás Torres Mercado P.R.D.

29. Dip. José Manuel Del Río Virgen C.O.N.

30. Dip. María Teresa Campoy Ruy Sánchez P.V.E.M.

### 3.- Programa de Trabajo:

De conformidad con el artículo 39 numeral 3 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados tienen a su cargo tareas de dictámen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 93 constitucional y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

La LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, se ha propuesto dinamizar las tareas legislativas a su cargo, a través de las labores realizadas por las diversas comisiones.

El trabajo legislativo requiere sin duda de un orden sistemático que impulse con apego a derecho la actividad parlamentaria, hacia la promulgación o reforma de leyes en su caso, que den clara respuesta al reclamo social.

En éste contexto, a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la LVIII Legislatura de la II. Cámara de Diputados, le corresponde dar curso a las iniciativas relacionadas con el amplio marco contenido en los conceptos y significados de justicia y derechos humanos, implicando en el ámbito de creación de la ley, un sólido compromiso que debe atenderse responsablemente para elaborar leyes eficientes que hagan real el imperio de la justicia y la protección a los derechos humanos.

Una de las prioridades de la Mesa Directiva de esta Comisión es abatir el rezago de las iniciativas pendientes de dictamen recibidas por la LVI y LVII Legislaturas, toda vez que el artículo 94 para el Gobierno Interior del Congreso determina que los dictámenes que produzcan las Comisiones sobre asuntos que no llegue a conocer la Legislatura que los recibió, quedarán a disposición de la siguiente con carácter de proyecto. Por ello se consideró

necesario adoptar medidas inmediatas para el desahogo de los asuntos y proyectos mencionados, mediante la creación de cinco grupos de trabajo.

Durante el período comprendido del 1° de septiembre al 29 de diciembre de 2000, han sido turnadas para su estudio y resolución constitucional 14 iniciativas, 6 Proposiciones con Punto de Acuerdo y 2 Excitativas.

A esta Comisión de Justicia y Derechos Humanos le fueron turnadas 65 iniciativas pendientes de dictamen durante las LVI y LVII Legislaturas.

Sobre la base de lo anterior en sesión celebrada el 6 de diciembre de 2000, la Presidencia de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, a cargo del Diputado José Elías Romero Apis, propuso al Pleno como plan de trabajo establecer la creación de grupos de trabajo y celebrar reuniones de acercamiento con Servidores Públicos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Procuraduría General de la República; Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; Tribunales Federales; Procuradurías especializadas y otros Organismos Federales, acordando las siguientes actividades a realizar:

Abatir el rezago de las iniciativas pendientes de dictamen recibidas por la LVI Y LVII legislaturas, mediante una división temática, analizadas por cinco grupos de trabajo de la siguiente manera:

Reformas Constitucionales a cargo de la Mesa Directiva, coordinada por el Dip. José Elías Romero Apis.

Derecho Penal I, coordinado por el Dip. Roberto Zavala Echavarría.

Derecho Penal II, a cargo del Dip. Gustavo César J. Buenrostro Díaz.

Derecho Privado, coordinado por el Dip. Fernando Pérez Noriega.

Reformas de Amparo, dirigidas por el Dip. David Augusto Sotelo Rosas

Promover reuniones de trabajo con Servidores Públicos del ramo que aporten elementos para el estudio y análisis de las iniciativas de ley turnadas por la Mesa Directiva de esta H. Soberanía.

Celebrar entrevistas con los Servidores Públicos involucrados, con la Procuración y Administración de Justicia y la Protección a los Derechos Humanos.

Promover foros de participación ciudadana para un acercamiento con la realidad social.

Asesoría Jurídica a los ciudadanos en materia de derechos humanos.

Brindar asesoría jurídica a los Diputados integrantes de la Comisión.

Realizar reuniones generales de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos para el nombramiento de los grupos de trabajo y la asignación de tareas para la revisión de las iniciativas de ley en materia de justicia y derechos humanos; así como para analizar y discutir los dictámenes que elaboren los grupos de trabajo para que una vez enriquecidos con las propuestas que se hagan en su seno, se sometan a votación y turno para conocimiento de la Soberanía Legislativa, culminando con ello el proceso Legislativo.

Difundir las actividades de la Comisión en los boletines y revistas de la H. Cámara de Diputados.

Realizar reuniones con miembros de otras Comisiones a fin de instrumentar actividades de manera conjunta y hacer propuestas comunes.

A la consecución de tal meta se orientó este programa, planteando las condiciones actuales de orden sustantivo, adjetivo y de logística de la Comisión, así como una propuesta paralela que busque con orden y proyecto la destacada encomienda otorgada por la ley.

#### 4.- Sesiones Realizadas

En el periodo comprendido del primero de septiembre de 2000 al 14 de marzo de 2001, el Pleno de esta Comisión de Justicia y Derechos Humanos ha realizado las siguientes actividades:

Nueve reuniones de Mesa Directiva.

Tres sesiones del pleno

FECHA

ACTIVIDAD

11-10-2000

Sesión de instalación.

06-12-2000

Presentación del Programa de Trabajo e Integración de Grupos.

20-12-2000

Presentación del dictamen al pleno de la Comisión de la iniciativa de reformas y adiciones a diversas disposiciones del Código Penal Federal y al Código Federal de Procedimientos Penales relacionado con la Desaparición Forzada de Personas, aprobado por esta H. Soberanía el 21 de diciembre de 2000 y enviado a la Cámara de Senadores para los trámites constitucionales correspondientes.

#### 5.- Dictámenes Aprobados

En sesión celebrada el 20 de diciembre de 2000, aprobamos el Decreto por el que se Reforman y Adicionan diversas disposiciones del Código Penal Federal y del Código de Procedimientos Penales, relacionadas con la desaparición forzada de personas.

Esta iniciativa de Reformas presentada por miembros del Partido de la Revolución Democrática, obedece a añejos compromisos adquiridos en el ámbito internacional por el Estado Mexicano, consistentes en adoptar medidas que protejan la libertad personal no sólo como un presupuesto para el ejercicio de derechos fundamentales como los de expresión, reunión, asociación, sino también encaminados a la protección de la vida e integridad personal.

Por ello aprobamos el dictámen para tipificar la desaparición forzada de personas como un ilícito penal, con el objetivo de fortalecer los instrumentos jurídicos para vivir en un Estado de derecho, de manera que puedan prevenirse y sancionarse tales conductas, ya que las desapariciones forzadas afectan los valores más profundos de la sociedad.

Dicha propuesta tiene como principal objetivo castigar a los servidores públicos que, independientemente de que hayan participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención.

En este sentido, el 21 de diciembre de 2000, el Pleno de esta H. Soberanía aprobó estas reformas que se enviaron a la Cámara de Senadores para los trámites Constitucionales correspondientes.

#### 6.- Derechos Humanos:

Con el objeto de organizar de manera racional el trabajo de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, y darle la relevancia que corresponde a las diversas materias sobre las que ésta tiene que trabajar en beneficio de los mexicanos, se crearon los Grupos de Trabajo de Derechos Humanos y de Control Constitucional, coordinados por los Diputados Secretarios Gustavo César J. Buenrostro Díaz, Partido Acción Nacional y David Augusto Sotelo Rosas, Partido de la Revolución Democrática, respectivamente.

El rubro de asesoría jurídica tiene una significación e importancia muy singular hoy día, pues la ciudadanía quiere expresar sus preocupaciones a los legisladores, principalmente por concepto de violaciones a los Derechos Humanos, en este sentido se han atendido 72 audiencias ciudadanas, estableciendo contacto directo con las instituciones directamente involucradas en los diferentes casos.

Ante la problemática de que no existe prescripción alguna de cómo debe efectuarse el informe anual de actividades del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ante los Poderes de la Unión, como lo establece el apartado B del artículo 102 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Comisión de Justicia y Derechos Humanos acordó en Sesión conjunta con la Comisión de Derechos Humanos de nuestra Colegisladora, recibir el informe correspondiente, en el Recinto de la Cámara de Senadores.

Por ello, el 30 de enero de 2001, por primera vez en la historia de nuestro país, el titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en sesión conjunta de Comisiones, rindió su informe ante el Congreso de la Unión, lo cual significa en adelante, que el protector mexicano de los derechos humanos solo será responsable ante la ley y el pueblo de México.

Asimismo en coordinación con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; Comisión de Derechos Humanos de la H. Cámara de Senadores; Legislaturas de los Estados y Presidentes de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, ésta Comisión de Justicia y Derechos Humanos instrumentó la Primera Reunión Nacional del Poder Legislativo e Instituciones Públicas de Protección de los Derechos Humanos con cuatro Reuniones Regionales a celebrarse los días 21 y 22 de febrero en la ciudad de Oaxaca; 13 y 14 de marzo en la ciudad de Toluca; 21 y 22 de marzo en la ciudad de Chihuahua; 5 y 6 de abril en la ciudad de Durango y una Reunión Nacional los días 27 y 28 de abril en la ciudad de Puebla.

Bajo la coordinación del Dip. Gustavo César J. Buenrostro Díaz y con la asistencia de los Diputados Rubén García Farias, Vicente Pacheco Castañeda, Víctor Hugo Sondón Saavedra, Héctor Israel Ortiz Ortiz, José Manuel del Río Virgen, Ranulfo Márquez Hernández y Amado Benjamín Ávila Márquez, el 21 y 22 de febrero del año en curso, se llevó a cabo la Primera Reunión Regional, Zona Sur, con sede en la ciudad de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, en donde se establecieron mesas de trabajo con el siguiente temario:

- a) Derechos Humanos y migración
- b) Derechos Humanos de las víctimas del delito
- c) Derechos Humanos en los pueblos indígenas

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- d) **Derechos Humanos y política criminal**
- e) **Derechos Humanos y tratados internacionales**
- f) **Derechos Humanos y el sistema de responsabilidad de los servidores públicos**
- g) **Instrumentos legales en materia de Derechos Humanos en los diferentes niveles de Gobierno**
- h) **Creación de instrumentos de comunicación**

Como estaba programado el 13 y 14 de marzo de 2001, se efectuó la Segunda Reunión Regional del Poder Legislativo e Instituciones Públicas de Protección de los Derechos Humanos, con sede en la ciudad de Toluca, Estado de México, en donde el Presidente de esta Comisión, Diputado José Elías Romero Apis, en compañía de los Diputados Gustavo César J. Buenrostro Díaz, Lucio Fernández González, Alejandro E. Gutiérrez Gutiérrez, Víctor Hugo Sondón Saavedra, Germán Arturo Pellegrini Pérez y Ranulfo Márquez Hernández, en ocho mesas de trabajo recibieron ciento cincuenta ponencias relacionadas con la protección de los derechos humanos.

El 21 y 22 de marzo de 2001, bajo la coordinación del Diputado Vicente Pacheco Castañeda y contando con la presencia del Dr. José Luis Soberanes Fernández, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, del Senador Sadot Sánchez Carreño, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República y de los legisladores Lucio Fernández González, Ranulfo Márquez Hernández, Víctor Hugo Sondón Saavedra, se llevó a cabo la Tercera Reunión Regional Zona Norte, con sede en la Ciudad de Chihuahua, Chihuahua, en donde se recibieron más de 50 ponencias relativas a la Protección y Defensa de los Derechos Humanos.

Para el 5 y 6 de abril se programó la Cuarta Reunión Regional del Poder Legislativo e Instituciones Públicas de Protección de los Derechos Humanos, con sede en la Ciudad de

Durango, Durango, para culminar esta Primera Reunión Nacional los días 27 y 28 de abril del presente año en la Ciudad de Puebla, Puebla, en donde se presentarán las conclusiones y resultados de todos los Foros realizados.

**7.- Reuniones con Servidores Públicos.**

Los integrantes de esta Comisión de Justicia y Derechos Humanos se han reunido en once ocasiones con diversos Servidores Públicos involucrados con la Procuración y Administración de Justicia y Derechos Humanos.

**FECHA**

**ACTIVIDAD**

24-10-2000

Reunión con funcionarios de la Comisión de Derechos Humanos de Guatemala, en donde se realizó un estudio comparativo entre las Instituciones de Protección a los Derechos Humanos de México y Guatemala.

26-10-2000

Reunión de la Mesa Directiva con el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Licenciado Genaro David Góngora Pimentel

4 al 8-11-2000

Asistencia de la Mesa Directiva al Congreso Nacional de Juristas, celebrado en Mérida, Yucatán

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

12-12-2000

Reunión con los Ministros y Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Licenciado Genaro David Góngora Pimentel, en donde se analizó el presupuesto para el ejercicio del año 2001 del Poder Judicial de la Federación.

13-12-2000

Reunión con el General Rafael Macedo de la Concha Procurador General de la República, en donde se dio un avance sobre el programa de trabajo de esa Procuraduría; así como los logros obtenidos en el combate al narcotráfico en nuestro País.

11-01-2001

Reunión con el Magistrado Luis Octavio Porte Petit Moreno y los integrantes del Tribunal Superior Agrario, en donde estos Servidores Públicos dieron a conocer el programa de trabajo para el año 2001 del Tribunal Superior Agrario.

11-01-2001

Reunión con Visitadores y Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos Doctor José Luis Soberanes Fernández en donde se dio a conocer el programa de trabajo para el año 2001 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y se acordó la realización de la Primera Reunión del Poder Legislativo e Instituciones Públicas de Protección de los Derechos Humanos.

18-01-2001

Reunión con el Licenciado Jeffrey Clark, Coordinador de la Comisión de Abogados Pro Derechos Humanos de la ciudad de New York, New York, en donde expuso las actividades que esa Comisión realiza en nuestro País.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

30-01-2001

Presentación en Sesión conjunta de Comisiones del Informe Anual de Actividades del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Doctor José Luis Soberanes Fernández, ante el Congreso de la Unión

06-02-2001

Reunión con la Licenciada Ethel Kennedy, Directora del Centro de Derechos Humanos Robert F. Kennedy, con sede en la ciudad de Washington D.C., en donde se abordó la iniciativa de Ley de Amnistía presentada por la Diputada María Teresa Campo y Ruy Sánchez integrante del Partido Verde Ecologista de México, a favor de los ciudadanos Rodolfo Montiel Flores y Teodoro Cabrera García.

20-02-2001

Reunión con el Licenciado Leonel Godoy Rangel, Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal en donde se abordó el tema sobre los Derechos Humanos de los Policías en el Distrito Federal.

Para el jueves cinco de abril del 2001, se programó la Segunda Reunión del Pleno de esta Comisión con el General Rafael Macedo de la Concha, Procurador General de la República.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> Palacio Legislativo de San Lázaro, abril del año de dos mil uno.

### 3.5.7 PROCESO LEGISLATIVO

Como se ha observado anteriormente, la función legislativa o la formación de leyes no corresponde exclusivamente al Poder Legislativo. De lo anterior, el derecho de iniciativa que le atribuye la Constitución a las tres autoridades en el orden expuesto con anterioridad corresponde en materia Federal.

El término *iniciativa*, podemos definirlo como la facultad o el derecho que la propia constitución otorga a los servidores públicos, entes oficiales y particulares, solicitando al órgano del legislativo hacer de su conocimiento un asunto, el cual es de su competencia, pudiendo derivada en una ley o en decreto.

A las iniciativas, las podemos clasificar en: *auténticas*, que son aquellas que las formulan los centros competentes ante cuerpo legislativo, echando a andar el proceso de la formación de leyes o decretos, *las no auténticas*, se debe a una serie de razones como son el titular respectivo del derecho no las formulan, porque no se presentan en el término legal y por que el órgano ante el cual se presenta no es competente; también nos encontramos ante las iniciativas *propias* personas que formulan los funcionarios que señale el artículo 71 reuniendo, una serie de requerimientos como es la exposición de motivos, el fundamento constitucional, el proyecto de leyes decreto para que sea aprobada por el Congreso y lo referente al derecho transitorio, por último *las impropias* que son las que prevé la constitución como facultad expresa y son formuladas por entes oficiales o privados, en este caso las comisiones son las encargadas en darle forma a dicha iniciativa

Sin la iniciativa no se puede iniciar un proceso legislativo; con ésta se inicia y también se justifica la existencia de un cuerpo denominado: *Congreso de la Unión*, la actividad legislativa se divide en dos planteamientos a los que se enfrentan los legisladores que son: *los generales que es por medio de la ley y los particulares es por medio de los decretos*; “ *también se puede derivar en un acuerdo; así es de archivo y lo emite la comisión respectiva,*

*nos se publica en el diario oficial; si el acuerdo es de rechazo de una iniciativa y lo emite el pleno, aparece en el diario de los debates".<sup>67</sup>*

Después de la iniciativa, todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observando el reglamento de debates.

- a. Aprobado un proyecto en la Cámara de origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprueba, se remite al Ejecutivo, quien si no tuviese observaciones, lo publicará inmediatamente.
- b. Se reputará aprobado el proyecto por el Ejecutivo cuando no fuese devuelto con las observaciones a la Cámara de origen dentro de diez días útiles; en caso de que el Congreso hubiera cerrado o suspendido sus sesiones, la devolución se realizará el primer día útil en que esté reunido el Congreso.
- c. El proyecto de ley desechado en parte o en todo por el Ejecutivo será devuelto con las observaciones respectivas a la Cámara de origen, deberá ser discutido nuevamente por ésta y en caso de confirmación por las dos terceras partes del número total de votos pasará nuevamente a la Cámara revisora y si fuera sancionada por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto, volviendo al Ejecutivo para su promulgación.
- d. Si un proyecto de ley o decreto es desechado totalmente por la Cámara revisora, volverá a la de origen con las observaciones respectivas. Si ya examinado, fuese aprobado por la mayoría, volverá a la Cámara que lo desechó y si lo aprueba, pasará al Ejecutivo para su publicación, pero si lo reprueba, no podrá presentarse en el mismo periodo de sesiones.
- e. Si un proyecto de ley fuese en parte desechado, modificado o adicionado por la Cámara revisora, la discusión en la Cámara de origen solo versará en relación a lo

---

<sup>67</sup> Art. 84 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

desechado, modificado o adicionado sin alterar los artículos aprobados. Si las reformas realizadas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría de la Cámara de origen, el proyecto pasará al Ejecutivo para su publicación; si las reformas de la Cámara revisora fuesen desechadas por la Cámara de origen, volverá a la Cámara revisora para que tome las consideraciones realizadas y si en la nueva revisión se desechara, el proyecto en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, pasará al Ejecutivo para su publicación.

- f. Si la Cámara revisora insistiere por la mayoría en las reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden por mayoría que se expida la ley o decreto solo con los artículos aprobados y se reserven las reformas para su examen y votación en las sesiones siguientes.
- g. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.
- h. La formación de leyes o decretos pueden comenzar en cualquiera de las dos Cámaras, excepto cuando se trate de empréstitos, contribuciones o impuestos, reclutamiento de tropas, los cuáles deberán discutirse primero en la Cámara de diputados.

*Por último el artículo 93 Constitucional prevé, a nivel Federal, cuando faculta a las Cámaras a citar a Secretarios de Estado, jefes de departamentos administrativos y directores o administrativos de organismos descentralizados federales o empresas de participación estatal mayoritaria, para dar la correspondiente información al discutirse una ley o estudiarse algún negocio concerniente a sus ramas o actividades, en estos casos, la intervención de dichas figuras vendría a ilustrar la instrucción de las Cámaras sobre determinado asunto, proyectándose en la iniciativa*

Las etapas subsiguientes a la *iniciativa* en un breve resumen son: la *aprobación*, que es la facultad por la cuál aceptan las Cámaras total o parcialmente un proyecto de ley; la *sanción*

que sería la aprobación de ésta por el Ejecutivo; la *promulgación* por el cual el Ejecutivo reconoce formalmente a aquélla, sin embargo Felipe Tena Ramírez indica:

“ Promulgar (pro vulgare) significa etimológicamente llevar al vulgo, a la generalidad, el conocimiento de una ley.... Por la promulgación el Ejecutiva autentifica la existencia y regularidad de la ley, ordena su publicación y manda a sus agentes que la hagan cumplir; en esa virtud la ley se hace ejecutable, adquiere valor imperativo, carácter que no tenía antes de pasar de la jurisdicción del Congreso a la zona del ejecutivo. No obstante, la ley promulgada no es obligatoria todavía para la generalidad, mientras ésta no quede notificada de su existencia; en efecto, sería injusto imponer la obligación de cumplir una disposición a quienes no la conocen ni están en condiciones de conocerla. La publicación es, pues, el acto del Poder Ejecutivo por la cual la ley votada y promulgada se lleva al conocimiento de los habitantes, mediante un acto que permite a cualquiera su conocimiento y que establece para lo futuro la presunción de que la ley es conocida por todos”.<sup>68</sup>

Nuestra Constitución no menciona sino la facultad de promulgar, pero nuestro Código Civil vigente, que rige en materia federal además de la local, contiene disposiciones relativas a la publicación, la que se hará en el *Diario Oficial*. La constante práctica ha impuesto que la promulgación se realice por medio de un *decreto*, el cuál es expedido por el Presidente de la República, en él éste hace sabedor a todos los habitantes que nuestro Congreso ha expedido una ley, la cual ordena el Presidente que se imprima, se publique y se le de el cumplimiento debido.

Sin embargo, dicho medio de comunicación denominado Diario Oficial en donde se hace del conocimiento de que se ha expedido o modificado una nueva ley, se encuentra dirigida a un grupo minoritario, debido a que pocos individuos tienen conciencia de este medio de comunicación; por otro lado son pocas las profesiones que tienen contacto directo con dicho medio informativo, ante ello, hay que recordar que en nuestro país existe una mayoría de habitantes, los cuáles no cursaron estudios de educación media superior y

---

<sup>68</sup> Idem

solamente la enseñanza básica es la base de sus vidas, ante esta realidad muchos de nuestros compatriotas ni siquiera tienen la menor idea de que existe este Diario Oficial.

### 3.5.8 INDIVIDUALIZACIÓN LEGISLATIVA

“ Es la etapa en la que la amenaza es enunciada; el legislador no sólo criminaliza determinada conducta, sino que la valora y la califica por medio de una punibilidad; la ley da a cada delito su propia punibilidad, o sea enunciada una amenaza de pena individual, pero debe tener cuidado en hacerlo de manera elástica, para dar lugar a la individualización judicial.

La solución más común es enunciar la punibilidad con un mínimo y un máximo, en esa forma se protege el principio de legalidad y se da al juez posibilidad de acción entre esos límites.

Al enunciar una punibilidad, el legislador debe tener en cuenta los medios existentes en la realidad y las posibilidades efectivas de tratamiento; esto implica conocimiento de la realidad penológica de un país, pues hacer leyes que ordenen tratamientos utópicos, que no pueden efectuarse por ausencia de instalaciones adecuadas o falta de técnicos profesionales en Criminología o Penología, equivale a la violación automática de esa ley.

De aquí la necesidad de que el legislador, que no es un técnico en Penología, se vea auxiliados por asesores profesionistas que hagan estudios previos de la realidad, y que opine sobre:

1. La efectiva necesidad de criminalizar una conducta.
2. La pena adecuada para un tratamiento conveniente
3. La conveniencia de la aplicación del tratamiento en determinados delitos.

4. Las posibilidades reales de ejecución de la pena, en cuanto a instalaciones y personal.
5. La variedad de punibilidades posibles, para lograr una gama que dé varias alternativas al juez que fija la punición.
6. Los sustitutos de penas desaconsejables (como la muerte, las corporales o la prisión)."<sup>69</sup>

### 3.6 COMPOSICIÓN DEL PODER JUDICIAL

El artículo 94 de la Constitución señala: "*se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal*".

**La Suprema Corte de Justicia de la Nación** es el máximo Tribunal del país. Se integra por once Ministros, de los cuales uno de ellos es el Presidente. Cuando los once ministros se reúnen en el salón de sesiones a debatir los asuntos que deben de resolver, se dice que *la Suprema Corte funciona en Pleno*, no es necesario que todos los ministros se encuentren presentes, basta con la participación de siete para que las decisiones del pleno tengan validez.

La Suprema Corte de Justicia tendrá cada año dos periodos de sesiones; el primero comenzará el primer día hábil del mes de enero y terminara el último día hábil de la primera quincena del mes de julio; el segundo comenzara el primer día hábil del mes de agosto y terminara el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre.

Para resolver algunos asuntos, *la Suprema Corte funciona en dos Salas*, cada una de ellas atiende diversas materias. Cada Sala se encuentra integrada por cinco ministros, pero

---

<sup>69</sup> Idem

basta con cuatro de ellos para su funcionamiento. La *primera Sala* conoce de asuntos *civiles y penales*, mientras que la *segunda* resuelve asuntos *administrativos y laborales*.

Los ministros durarán quince años en su cargo, salvo que sobrevenga incapacidad física o mental permanente.

**Los Tribunales Colegiados de Circuito**, son tribunales integrados por tres magistrados, en su trabajo son apoyados por un secretario de acuerdos y otros funcionarios. Uno de estos magistrados, funge como presidente y es elegido por el tribunal, siendo representante del mismo. Las resoluciones de estos tribunales se toman por votación. Pueden estar especializados en una materia o conocer de todas.

Son competentes los tribunales colegiados de circuito para conocer:

a) En materia penal, de sentencias o resoluciones dictadas por autoridades judiciales del orden común o federal, y de las dictadas en incidente de reparación de daño exigible a personas distintas de los inculcados, o en los de responsabilidad civil pronunciadas por los mismos tribunales que conozcan o hayan conocido de los procesos respectivos o por tribunales diversos, en los juicios de responsabilidad civil, cuando la acción se funde en la comisión del delito de que se trate y de las sentencias o resoluciones dictadas por tribunales militares cualesquiera que sean las penas impuestas;

**Los Tribunales Unitarios de Circuito**, son tribunales federales integrados por un solo magistrado, el cuál es auxiliado por otros funcionarios en su trabajo. Dichos tribunales pueden conocer de materias administrativas, penales o civiles.

**Los Juzgados de Distrito**, son los órganos judiciales de primera instancia del Poder Judicial Federal. Cuando existe un conflicto en materia federal, es el juez de Distrito quien

debe conocer las demandas de juicios, incluyendo el de amparo. En algunas ciudades, como México y Guadalajara dichos juzgados están especializados por materias (penal, civil, administrativa y laboral), mientras que en otros lugares conocen indistintamente cualquiera de estos asuntos.

**El Consejo de la Judicatura Federal**, es el órgano que se encarga de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, a excepción de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El Consejo de la Judicatura administra juzgados y tribunales.

El Consejo de la Judicatura Federal se integrará por siete consejeros, bastará con la presencia de cinco para poder funcionar, tendrá cada año dos periodos de sesiones. el primero comenzará el primer día hábil del mes de enero y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de julio, y el segundo comenzará el primer día hábil del mes de agosto y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre. Estará presidido por el presidente de la Suprema Corte de Justicia.

**El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, es un órgano especializado del Poder Judicial Federal. Su función más importante es garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos, resuelve inconformidades que existen contra las resoluciones y actos de autoridades electorales. Este tribunal es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral. El Tribunal funciona con una Sala Superior, cuya sede es el Distrito Federal, integrada con siete magistrados electorales durando diez años en su cargo, el cuál uno de ellos es el presidente y ejerce el cargo durante cuatro años y; cinco salas Regionales, cuya sede serán las ciudades designadas, durando ocho años en su cargo.

### 3.6.1. LA JURISPRUDENCIA

“ La palabra jurisprudencia posee dos acepciones distintas. En una de ellas equivale a *ciencia del derecho o teoría del orden jurídico positivo*. En la otra sirve para designar el *conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de los tribunales*.”<sup>70</sup>

En algunas ocasiones la ley otorga a las tesis expuestas en las resoluciones de ciertas autoridades judiciales, carácter obligatorio, relativamente a otras autoridades de rango inferior, así la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia obliga a la Corte, a Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, Tribunales Militares y Judiciales del Orden Común de los Estados y del Distrito Federal y Tribunales Administrativos y del Trabajo locales y federales.

Las resoluciones constituyen jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustenten en cinco sentencias ejecutorias ininterrumpidas por otra en contrario, aprobadas por lo menos por ocho ministros si se trata de jurisprudencia del pleno, o por cuatro en casos de jurisprudencia de salas.

La jurisprudencia que establecen los Tribunales Colegiados de Circuitos es Obligatoria para los demás órganos que se mencionaron en el segundo párrafo de dicho capítulo, con excepción de la Suprema Corte de Justicia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que integran cada Tribunal Colegiado.

La jurisprudencia se interrumpe cuando se deja de tener el carácter obligatorio, cuando se pronuncia ejecutoria en contrario por ocho ministros, si se trata de la sustentada por el pleno; por cuatro si se trata de sala y por unanimidad de votos tratándose de la de un Tribunal Colegiado de Circuito. En la ejecutoria deben expresarse las razones en que se apoya la

---

<sup>70</sup> Idem

interrupción, refiriéndose a las que se tuvieron en consideración para establecer la jurisprudencia relativa.<sup>71</sup>

#### **a) Procedimiento de la Jurisprudencia**

El Pleno, la Sala o el Tribunal Colegiado deberán:

1. Aprobar el texto y rubro de la tesis jurisprudencial y numerarla de manera progresiva, por cada uno de los citados órganos jurisdiccionales.
2. Remitir la tesis jurisprudencial, dentro del término de 15 días hábiles siguientes a la fecha de su integración, al Semanario Judicial de la Federación para su publicación inmediata.
3. Remitir la tesis jurisprudencial, dentro del mismo término, al Pleno y Salas de la Suprema Corte de Justicia y a Tribunales Colegiados de Circuito, que no intervinieron en su integración.
4. Conservar un archivo para consulta pública, que contenga todas la tesis jurisprudenciales integradas por cada uno de los órganos citados y las que hubiesen recibido de los demás.

El Semanario Judicial de la Federación debe publicar mensualmente en una Gaceta especial, las tesis jurisprudenciales que reciba del Pleno y Salas de la Suprema Corte y de los Tribunales Colegiados, publicación que será editada y distribuida para facilitar el conocimiento de su contenido.<sup>72</sup>

### **3.6.2 INDIVIDUALIZACION JUDICIAL**

“ La individualización judicial corresponde a la función jurisdiccional, en el momento de dictar la sentencia, acto que precisamente implica resolver la situación en controversia sometida a su consideración, determinando la verdad jurídica y segundo, imponer la pena

<sup>71</sup> Artículos 192, 193 y 194 de la Ley de Amparo

<sup>72</sup> Artículo 195 de la Ley de Amparo.

correspondiente; como consecuencia y resultado final del procedimiento de verificación que implica el proceso penal, en donde así mismo se resume el por qué y el para qué de la pena.

Implica la fase de la individualización de la pena que supone el conocimiento y valoración por parte del órgano jurisdiccional, de todos los elementos de prueba que se hubieran presentado en la secuela de un proceso y que le permite determinar la verdad jurídica, por vía de la función que lo define. Resuelta la controversia con la sentencia que da fin al proceso, en caso de ser esta condenatoria, la misma es la base jurídica para la imposición de la pena que deberá ejecutar la autoridad administrativa correspondiente, en la inteligencia de que la sentencia implica la individualización judicial de la pena que concreta los criterios de la individualización legal o legislativa, con los cuales se da inicio a la fase de ejecución".<sup>73</sup>

Para Rodríguez Manzanera<sup>74</sup> es: la fase de determinación de la punición, es el momento en que el juez escoge entre el arsenal de punibilidades que la ley le proporciona para el delito en cuestión, la que sea más adecuada tomando en cuenta tanto al delito y sus circunstancias como la personalidad y las características del delincuente.

El Criterio de individualización que es más común en el momento actual es el señalado como *mixto*, es decir se atiende el delito que se realizó, la forma de comisión, la gravedad, el peligro o daño causado, el bien jurídico tutelado y demás circunstancias del hecho, así como la personalidad y peligrosidad del delincuente.

Sin embargo el autor anteriormente mencionado nos señala una serie de elementos a considerar para lograr una correcta individualización como es:

- a. Una especial preparación criminológica por parte de los jueces, además de la jurídica, debido a que no se pueden ignorar ciertas ramas auxiliares del derecho penal, para poder entender con mayor facilidad un peritaje, los informes sobre la personalidad del presunto delincuente, entre otros aspectos.

---

<sup>73</sup> Ibidem

<sup>74</sup> Ibidem

- b.* Disponer con suma anterioridad de informes sobre la personalidad biopsicológica y social del delincuente, formando parte de un gran equipo para que conjuntamente se dicte una decisión fundada en la realidad de cada individuo.
- c.* Adecuar sus decisiones judiciales en base a la realidad.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

*ANEXO I*

***DICTAMEN QUE ELABORA LA COMISION DE JUSTICIA Y DERECHOS  
HUMANOS DE LA CAMARA DE DIPUTADOS***

**DE LA COMISION DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES AL CODIGO PENAL FEDERAL Y DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES**

**HONORABLE ASAMBLEA:**

A la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión fue turnada para su discusión y resolución constitucional, la Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales y la Ley de Amparo reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta Comisión de Justicia y Derechos Humanos, con fundamento en lo establecido por los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con las facultades que le otorgan los artículos 39, párrafos 1 y 2, fracción XVIII, artículo 45 párrafo 6 inciso f) y g) y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y las que se deriven al caso, como son las contenidas en los artículos 55, 56, 60, 87, 88 y 93 del Reglamento para el Gobierno Interior del mismo Congreso General, se somete a la consideración de los integrantes de esta Honorable Asamblea el presente dictamen, bajo la siguiente:

**METODOLOGIA**

La Comisión encargada del análisis y dictamen de la Iniciativa en comento, desarrolló su trabajo conforme al procedimiento que a continuación se describe:

I. En el capítulo de "Antecedentes", se da constancia del trámite de inicio del proceso legislativo, del recibo y turno para el dictamen de la referida iniciativa y de los trabajos previos de las Comisión.

II. En el "Contenido de la Iniciativa", se exponen los motivos y alcance de la propuesta de reformas y adiciones en estudio, y se hace una breve referencia de los temas que la componen.

III. En el capítulo de "Consideraciones", los integrantes de esta Comisión expresan argumentos de valoración de la propuesta y de los motivos que sustentan la decisión de respaldar en lo general la Iniciativa en análisis.

IV. En el capítulo denominado "Modificaciones", los integrantes de esta Comisión encargada del dictamen, someten a la consideración del Pleno de la Asamblea de esta Cámara de Diputados, diversas enmiendas a la Iniciativa anteriormente señalada.



## I. ANTECEDENTES

1) Con fecha 12 de septiembre de 2000, la ciudadana diputada Petra Santos Ortiz, en nombre propio y de otros ciudadanos diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó al Pleno de esta H. Cámara de Diputados la iniciativa de reformas o adiciones a diversas disposiciones del Código Penal Federal artículos 215-A al 215-H); y a los artículos 193, 194 y 197 del Código Federal de Procedimientos Penales; y el artículo 73 de la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2) En sesión celebrada el 12 de septiembre de 2000, la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, turnó a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos para su estudio y dictamen la iniciativa anteriormente referida.

3) Con esa misma fecha, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, conoció la propuesta de reforma, procediendo a nombrar una subcomisión de trabajo para realizar reuniones de análisis e intercambio de puntos de vista en su discusión, aprobación o modificación en su caso.

4) Con fecha del día 13 de Diciembre del 2000 el Pleno de la Comisión celebró una sesión para discutir, analizar, modificar y aprobar el presente dictamen, mismo que en este acto se somete a consideración de esta Soberanía, en los términos que aquí se expresan.

## II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA.

En este apartado, se hace una referencia general de los motivos que exponen los autores de la iniciativa en estudio respecto a los temas que componen la propuesta de reformas y adiciones a los ordenamientos señalados, así como las consideraciones o justificaciones que tomaron en cuenta para su presentación.

Los autores de la iniciativa sostienen que la libertad personal es uno de los bienes más preciados en nuestra sociedad. Su privación es tenida como una de las sanciones más severas a las que puede ser sometida una persona; precisamente por ello se ha venido creando todo un sistema de garantías para preservarla y evitar las arbitrariedades y los excesos por parte de quienes ejercen el poder público. Sin embargo, a pesar de todo, en nuestro país ese bien jurídico universalmente reconocido se ve frecuentemente violentado; los ataques van desde la detención arbitraria hasta la desaparición forzada de personas.

Expresan que existe una estrecha vinculación entre la desprotección de la libertad personal y la desaparición forzada de personas. Esta no es posible sin la primera. Por ello resultaría incongruente sancionar la desaparición forzada sin hacer lo propio con el caso más frecuente de afectación de la libertad en situaciones cotidianas.

Los promoventes de la iniciativa señalan que la democracia es impensable sin la protección de la libertad personal. Ésta no es sólo un presupuesto para el ejercicio de derechos fundamentales como los de expresión, reunión y asociación sino para la protección de la vida e

154

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

integridad personal. Que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señala en este sentido que a menos que el ejercicio de los derechos de los ciudadanos esté garantizado, "las demás barreras a la acción gubernamental se convierten en esperanzas vacías, y la democracia no se puede beneficiar con el juicio libre y espontáneo de un pueblo del que debe depender para dirigir su propia conducta".

Afirman que si el gobierno mexicano está obligado a promover y proteger el ejercicio de los derechos y libertades de sus habitantes, con mayor razón debe comprometerse en esta tarea cuando son sus propios agentes quienes vulneran estos derechos.

Que precisamente por ello, dicen que la norma constitucional establece las garantías mediante las cuales ninguno de nosotros puede ser privado de su libertad y señala limitativamente los supuestos en los cuales podemos ser privados de la misma. Estos son los casos de flagrancia, orden judicial de aprehensión y orden de detención tratándose de caso urgente en delitos graves.

Sostienen también que para que las normas constitucionales, particularmente las que resguardan los derechos individuales, se observen cotidianamente, no basta una mera abstención por parte del Estado, como erróneamente se ha creído, sino que son necesarias acciones y medidas positivas por parte de la autoridad encargada de conducir los asuntos públicos. Se requiere de una verdadera "ingeniería de la libertad", y ello implica la promulgación de una legislación ordinaria idónea.

Que nuestro marco jurídico presenta graves deficiencias para evitar la detención arbitraria. Esta situación ancestral y generalizada en todo el país, se ha visto favorecida por un explicable reclamo de acciones eficaces contra la delincuencia que demanda mayores poderes para los agentes de autoridad encargados de hacer cumplir la ley. Semejante política, lejos de haber contribuido a una mayor seguridad pública, ha sido fuente de inseguridad al haber prolijado fenómenos de corrupción y arbitrariedad en las policías preventivas y judiciales. Saldo de todo ello es la frecuente afectación de la libertad personal, y el consiguiente demérito de la confianza de los habitantes en las autoridades, lo que a su vez se traduce en una falta de colaboración e ineficacia en la prevención y persecución de faltas y delitos.

Que en razón de lo anterior, dichos autores proponen establecer como delito la detención o encierro de persona fuera de los supuestos constitucionales y la retención cuando la misma se presentare voluntariamente, como tipo básico, con una atenuante en el supuesto en que la misma se limite a presentar a una persona ante el Ministerio Público.

Que el orden jurídico debe asimismo comprender medidas preventivas de la afectación de los bienes que busca proteger, y en este sentido se propone desincentivar la detención arbitraria mediante una sanción procesal consistente en decretar la nulidad de todas las actuaciones procesales que sigan a una ilegal detención.

Que para ser consistentes con la protección sistemática y completa de la Iniciativa propuesta se restablece el segundo párrafo de la fracción X del artículo 73 de la Ley de Amparo para posibilitar la protección de la justicia federal en aquellos casos que, por cambio de situación jurídica, se acarrearán el sobreseimiento del amparo. Con esto se busca

contrarrestar el sentido de la última reforma del citado artículo, que de hecho, convalida detenciones ilegales.

Los autores exponen que la desaparición forzada, constituye la más grave, particular y trascendente violación de la libertad. Esta práctica se ha llevado a cabo durante las últimas tres décadas y ha sido ejecutada por diversos cuerpos policíacos y de seguridad del Estado, tanto en el ámbito local como federal, se ha dado de manera sistemática y bajo las condiciones de impunidad en el ejercicio arbitrario de la autoridad. La propuesta que aquí se presenta para tipificar a la desaparición forzada como un ilícito penal tiene como objetivo fortalecer los instrumentos jurídicos para vivir en un verdadero Estado de derecho, de manera que puedan prevenirse y sancionarse tales conductas.

Que nunca más debe presentarse un caso de desaparición forzada. El carácter permanente de la conducta hace posible también que en tanto persista la ocultación del paradero de la persona se está ante acciones u omisiones presentes y, por tanto, susceptibles de configurar el tipo delictivo, independientemente de la temporalidad de su inicio.

Que la conducta que amerita la creación de un tipo específico y que distingue a la desaparición de otras modalidades de privación ilegal de la libertad es la ocultación del paradero de la víctima y que se exterioriza con la ausencia o falsedad de información sobre la misma, en la negativa de su detención o en la negativa para informar de su paradero.<sup>1</sup>

Que no obstante su gravedad, cuando la libertad del desaparecido tenga lugar durante los primeros días de su captura, se prevén tipos atenuados que tienen en cuenta la libertad y la vida de la persona como objetivo prioritario.

Sostienen asimismo los autores, que si bien el elemento predominante en los casos de desaparición ocurridos en nuestro país es el de dirigirse a opositores o disidentes políticos, el tipo propuesto no restringe a tal calidad los posibles sujetos pasivos, puesto que la pretensión del mismo es proteger a cualquier persona independientemente de su posición política, inclusive a los agentes del mismo Estado.

En su justificación de la iniciativa, los autores legisladores señalan que las desapariciones forzadas afectan los valores más profundos de toda sociedad respetuosa de

la primacía del derecho, de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, y que su práctica sistemática representa un crimen de lesa humanidad. Esta propuesta retoma los

<sup>1</sup> Es importante destacar la violación constitucional, debido a que se observa la figura de la incomunicación, la cuál se encuentra prevista en el artículo 20 de la Carta Magna. fracción II prevista como una garantía indicando la prohibición y sanción por la ley penal de toda incomunicación así, como intimidación y tortura, en consecuencia es inútil crear un tipo penal que sancione dicha conducta, debido a que ya se encuentra contemplada.

estándares internacionales de protección de la libertad y las medidas para prevenir la desaparición forzada.

### III. CONSIDERACIONES

En efecto, los integrantes de la Comisión que dictamina, coinciden en que una de las condiciones indispensables, sine qua non para que el individuo realice sus propios fines, desarrollando su personalidad y propendiendo a lograr su felicidad, es precisamente la libertad. La existencia sine qua non de la libertad, como elemento esencial del desarrollo de la propia individualidad, encuentra su sustrato evidentemente en la misma naturaleza de la personalidad humana.

No se puede dudar, que hay una relación inseparable de identidad entre el concepto de persona y el de libertad. En efecto si el individuo es un ser esencialmente volutivo y si su voluntad se enfoca invariablemente y absolutamente hacia la obtención de su felicidad, es evidente que constituye, como lo concibe Kant, un ente autoteleológico; es decir, persona humana. Por consiguiente, el hombre es naturalmente libre para concebir sus propios fines vitales y para seleccionar y poner en práctica los medios tendientes a su realización.

De ahí que filosóficamente, la libertad sea un atributo consubstancial de la naturaleza humana, es decir, que el hombre, en su íntima esencia, es libre por necesidad ineludible de su personalidad, como elemento substancial de su ser.

La libertad del hombre es uno de los valores sin los cuales el ser humano se convierte en un ente servil, pero no hay que olvidar que la persona humana vive en sociedad, que está en permanente contacto con los demás miembros de la colectividad a que pertenece, que es parte integrante de grupos sociales de diferente índole y que se encuentra en relaciones continuas con ellos.

Por ello es necesario crear las condiciones para que unos y otros vivan en constante y dinámico equilibrio dentro de un régimen jurídico que asegure su mutua respetabilidad y superación, particularmente del respeto a sus libertades, por parte de todos, incluso del Estado mismo.

La libertad de la persona, como atributo esencial de su naturaleza, se reconoce en sus primordiales manifestaciones por nuestra Constitución General. Pero el simple reconocimiento de la potestad literaria natural, es decir, su elevación a la categoría de derecho público subjetivo, del que es titular todo gobernado, y la obligación correlativa necesariamente existente a cargo de las autoridades del estado, serían meras declaraciones constitucionales teóricas o ideales sin la implantación, en la propia Ley Suprema, de las llamadas garantías de seguridad jurídica.

Estas garantías encauzan coercitivamente la libertad personal, previniendo los casos en que dicha a afectación es procedente. Por ello dentro del régimen de derecho establecido por la Constitución General, el gobernado no sólo goza de su libertad natural erigida en derecho sustantivo oponible al poder público, sino que en un ámbito que le asegure que ese derecho no

le puede ser arrebatado ni restringido sino en situaciones y mediante las exigencias previstas en los mandamientos constitucionales, ya que en caso contrario, serán conductas que son constitutivas de delitos, ya sea por las autoridades o los particulares.

Aludiendo específicamente a la libertad física de la persona, denominada comúnmente libertad personal o ambulatoria y que se traduce en la situación negativa de no estar impedido heterónicamente para movilizarse o desplazarse según sus deseos, o sea, de no estar en cautiverio, nuestra Constitución la asegura a través de diferentes disposiciones que consignan distintas garantías de seguridad jurídica, así como en diversas disposiciones penales, para evitar, tanto su afectación arbitraria por parte de los órganos del Estado, como su prolongada o indefinida restricción.

Lo cierto es que hoy nadie duda sobre la importancia que la libertad personal, ambulatoria o física representa, como garantía constitucional o derecho subjetivo público fundamental. Esto nos lleva afirmar una vez más que ésta no puede ser vulnerada por el Estado de manera caprichosa o voluntariosa, sino solo bajo exigencias que la propia Ley Fundamental establezca; con mayor razón no ha de ser vulnerada o restringida por los particulares o individuos comúnmente considerados. Es precisamente por esto que en la ley penal se ha considerado oportuno su sanción y su tipificación como conducta antijurídica que merece el reproche penal del Estado.

Esta Comisión no ignora los avances que en este sentido se han hecho en materia penal, tales como la tipificación de delitos como el secuestro o plagio, u otros que tienen relación con conductas privativas de la libertad, como el abuso de autoridad, delitos contra la administración de justicia, por citar algunos.

Sin embargo, es necesario perfeccionar nuestro marco legal, respecto a este tipo de conductas, particularmente cuando se da la detención con miras al ocultamiento de la persona, por parte de los servidores públicos. Por tanto coincidimos y aplaudimos el espíritu de la iniciativa en estudio, para establecer el delito de desaparición de personas.

Cabe mencionar que en un momento determinado, los integrantes de esta Comisión de dictamen, consideraron la pertinencia de establecer como una agravante a este tipo de conductas, dentro de delitos ya establecidos dentro de preceptos vigentes. No obstante la reflexión y análisis nos condujo a la indispensable necesidad de crear un tipo específico o particular distinto a estos, en virtud, de la propia naturaleza de la conducta que se pretende sea sancionada, como lo es la detención y ocultamiento de personas, con independencia de la finalidad que esto motiva.

Por ello resulta pertinente establecer como delito específico o particular aquella conducta del servidor público que, independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención.

La Comisión de dictamen, considera en efecto que la desaparición forzada de personas como un acto esencialmente arbitrario que en forma brutal aparta a al víctima

del marco jurídico vigente en la sociedad en la que vive, privándolo de la protección y garantías más elementales.

En la especie, estamos hablando de un delito, cuyo sujeto activo disfruta, sea por acción o por omisión, del respaldo y recursos del Estado, pues forma parte integrante de los cuerpos policíacos o de seguridad o, en todo caso, si no es así, se apoya en la aquiescencia de las autoridades, lo que le proporciona la suficiente confianza como para considerar que tiene al alcance de la mano la impunidad, y en donde el sujeto pasivo se encuentra absolutamente indefenso ante una agresión física y moral de tal magnitud.

Que además con dicha conducta, todas las garantías constitucionales desaparecen en el momento en que violentamente es segregado de su familia y de la sociedad por personas desconocidas sin que sus familiares conozcan el lugar al que será trasladado o los cargos que se le imputan; el derecho de amparo que a todo ciudadano formalmente le corresponde, en tales circunstancias resulta nugatorio, todo el régimen jurídico, todos los Derechos Humanos y todo el Estado de Derecho, desaparecen en el momento en que se consuma la desaparición forzada; los familiares de las víctimas lo constatan recurrentemente durante muchísimos y largos años, tocando las puertas de infinidad de oficinas gubernamentales en donde nadie les informa sobre el destino del detenido-desaparecido, perdiendo en muchos casos el derecho a la resignación ante la imposibilidad siquiera de encontrar el cadáver de su ser querido.<sup>2</sup>

Precisamente por ello, se estimó también procedente establecer dentro del código Federal de Procedimientos Penales dicho delito como un delito grave, en virtud, de que también afecta valores fundamentales para la sociedad.

Asimismo, se considero oportuno por parte de los miembros de esta Comisión de dictamen, establecer que quien cometa el delito de desaparición forzada de personas se le impondrá una pena de cinco a cuarenta años de prisión.

No obstante, y a fin de privilegiar la vida de la víctima o bien el de recuperar lo más pronto posible su condición de libertad y ocultamiento, se propusieron diversos casos de atenuación o disminución de la pena, es así que se establecieron tres supuestos a saber:

**\* Si la víctima fuere liberada espontáneamente dentro de los tres días siguientes a su detención la pena será de ocho meses a cuatro años de prisión, sin perjuicio de aplicar la que corresponda a actos ejecutados u omitidos que constituyan por sí mismos delitos.**

**\* Si la liberación ocurriera dentro de los diez días siguientes a su detención, la pena aplicable será de dos a ocho años de prisión, sin perjuicio de aplicar la que corresponda a actos ejecutados u omitidos que constituyan por sí mismo delitos.**

<sup>2</sup> Este tipo de conducta se debe a la falta de control en el personal administrativo por parte del Estado, ante ello es imposible que cada error que comete el Estado se trate de erradicar con la simple descripción de conductas tipificadas como delitos, observando ante ello la falta de responsabilidad estatal para erradicar conductas como estas.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

159

**\* Que puedan ser disminuidas las penas hasta una tercera parte en beneficio de aquel que hubiere participado en la comisión del delito, cuando suministre información que permita esclarecer los hechos, y hasta en una mitad, cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima.<sup>3</sup>**

Asimismo se considero conveniente, determinar que el servidor público que haya sido condenado por el delito de desaparición forzada de personas, además se le destituirá del cargo y se le inhabilitará de uno a veinte años para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo públicos.

Finalmente, se consideró conveniente, que para un mejor alcance y perfeccionamiento del propósito que anima la creación del delito de desaparición forzada de personas, establecer una medida más para evitar dilaciones u obstáculos en la investigación y búsqueda de dichas personas, por lo que se acepto por esta Comisión establecer un artículo que responsabilice y castigue la oposición o negativa a la autoridad competente para tener libre e inmediato acceso al lugar donde haya motivos para creer que se pueda encontrar a una persona desaparecida, por parte del servidor público responsable del mismo, será sancionada con la destitución de su cargo, comisión o empleo, sin perjuicio de la aplicación de las penas de los demás delitos en que pudiera incurrir con motivo de su conducta.

#### **IV. MODIFICACIONES A LA INICIATIVA**

Con el propósito de dar congruencia y eficacia a los planteamientos de la iniciativa propuesta por los diputados en su proyecto de decreto por el que se reforman y adiciones diversas disposiciones al Código Penal Federal, al Código Federal de Procedimientos Penales y a la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los suscritos integrantes de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos planteamos algunas modificaciones a la Iniciativa que se dictamina.

Inicialmente se hará una relación de los cambios que se plantean en referencia a preceptos específicos de la iniciativa en comento, proponiéndose una nueva redacción en los artículos relativos.

*AL CODIGO PENAL FEDERAL.-*

En cuanto a la primera parte del artículo 215-A de la propuesta de la iniciativa, esta Comisión estima que es innecesaria, en virtud de que el alcance y contenido de la misma ya quedaría comprendido o recogido en el propio texto del delito de desaparición forzada de personas, que más adelante se explica de manera exhaustiva y de conformidad con la redacción del decreto que en el presente dictamen se recoge.

En efecto, del estudio y análisis de dicho precepto se observa que la conducta típica que se pretende sea sancionable, consistente en que al agente de autoridad - que más bien servidor público - que fuera de los supuestos constitucionales, detuviere o encerrare a una persona, privándola de su libertad, se encuentra comprendida dentro del delito de desaparición

<sup>3</sup> En este caso se podrían señalar como modalidades del delito de secuestro sin motivo alguno de atenuar la pena.

forzada de personas, en cuanto a elementos objetivos del tipo penal, como son el sujeto activo, el sujeto pasivo, bien jurídico tutelado, circunstancias de modo, tiempo, lugar u ocasión, por citar algunos, así como los elementos subjetivos y normativos de dicho tipo penal, **por lo que esta Comisión que dictamina considera improcedente la redacción de este artículo por estar ya recogido en precepto diverso.**

En este mismo artículo 215-A, pero en su parte final, relativa a que sea sancionable cuando el servidor público "retuviere cuando la persona se hubiese presentado voluntariamente", se considera que dicha redacción es desafortunada, porque se presta a confusiones respecto a los casos de urgencia a los que alude el artículo 16 constitucional, en las que el Ministerio público sí puede, bajo su propia responsabilidad, fundando y motivando su proceder, puede ordenar la detención de una persona, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse de la acción de la justicia, siempre y cuando no pueda ocurrir a la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, por lo que en este sentido no bastará que se presente una persona voluntariamente para que por ello deje de cumplirse con esta potestad, por lo que se dictamina improcedente la redacción también de este párrafo segundo del artículo en comentario.

**Con relación al artículo 215-B de la iniciativa, esta Comisión de dictamen considera innecesaria dicha propuesta, por las razones vertidas respecto del artículo que antecede; es decir, por considerar que se incluye dentro del delito de desaparición forzada de personas que más adelante se dictamina. Además, como se aprecia del contenido del precepto, se estaría más en presencia de una falta administrativa por parte del servidor público, en cuyo caso deberá ceñirse a las normas respectivas de esa naturaleza.<sup>4</sup>**

En cuanto al artículo 215-C de la iniciativa, los integrantes de esta Comisión de dictamen, estimamos que para un mejor contenido y alcance del tipo penal de desaparición de personas que se pretende establecer dentro de nuestro marco jurídico penal federal, y sin contradecir el espíritu de la iniciativa, sino por el contrario enriquecerlo, es que se planteen reestructurar la redacción, para lo cual se hicieron las siguiente modificaciones:

1) Se suprimió el del tipo penal, el supuesto consistente en "negarse a reconocer la privación de la libertad", ya que tal situación nos conduce a pensar en la negación del principio de presunción de inocencia del inculpado que debe tener todo Estado de Derecho-Democrático, o en el mejor de los casos, la existencia de una sentencia firme para iniciar el proceso en tal supuesto del todo impráctico.

2) Se eliminó del tipo penal, el supuesto de "no de razón cierta y precisa de su paradero, estando obligado a ello", por estimarse que esta condición hace confuso y complejo la actualización del tipo penal, provocando fisuras o debilidad de la norma penal respecto de la conducta que se busca sea sancionada. **Además de que dicho supuesto, es una conducta distinta o diversa de lo que se pretende sea la desaparición forzada de personas, e incluso**

<sup>4</sup> Hay que reconocer que en este caso la Comisión coincide con nosotros de que esa conducta se encuentra contemplada en otros preceptos jurídicos, además de que se estaría en presencia de faltas administrativas, pudiendo ser sancionada bajo el rubro de la Ley Federal de responsabilidades de los servidores públicos.

**dicha situación se asemeja al delito de encubrimiento o de abuso de autoridad que prevé la fracción VIII del artículo 215 del Código Penal Federal, que dispone que comete abuso de autoridad a quien "Cuando teniendo conocimiento de una privación ilegal de la libertad no la denunciase inmediatamente a la autoridad competente o no la haga cesar, también inmediatamente, si esto estuviera en sus atribuciones". Luego entonces resulta inapropiada la redacción de referencia que se sugiere eliminar.<sup>5</sup>**

3) Se elimina la calificación al tipo penal, consistente en la referencia a la restricción del ejercicio de recursos legales "y de las garantías legales pertinentes", por resultar ociosa e innecesaria, en virtud, de que al ser la desaparición forzada de personas una detención y un ocultamiento arbitrario contra el gobernado por parte de las autoridades o servidores públicos, resulta lógico que ello provoca dichas consecuencias, que no necesariamente deben mencionarse en el tipo penal, que lo único que puede motivar son resquicios en su aplicación, en perjuicio del espíritu de la norma.

4) Se suprimió el concepto "encerramiento", por considerar que el mismo ya está inmerso dentro del propio alcance del término "detención", aunado de que no obsta para que se configure el delito de desaparición forzada de personas que esta se efectúe en una cárcel privada o lugar cerrado, sino que pueda darse por cualquier otra circunstancias. Por lo que resulta más conveniente utilizar únicamente la palabra detención a fin de evitar riesgo de interpretación judicial.

5) Se introduce dentro del tipo penal, la pluralidad de sujetos pasivos del delito; ya que se está consciente que dicha conducta puede ser no sobre una sino varias personas.

6) Se sugirió introducir el concepto de "propicie" para que junto con el de "mantenga" se dé un mejor alcance sobre el fin perseguido por la norma penal. Asimismo, se insertó el término "dolosamente", con el objeto de no dejar dudas que lo que se pretende sancionar son las conductas intencionales de los servidores públicos, y no aquellos casos de excepción motivados por negligencias administrativas o de otra naturaleza similar. Con dichas adiciones de conceptos, los dictaminadores estimamos que se da claridad y fuerza al tipo penal de desaparición forzada de personas.

7) Finalmente, y toda vez, que no fueron aceptadas las propuestas de la iniciativa respecto al artículo 215-A y 215-B, es que el artículo 215-C se recorrería como artículo 215-A.

En virtud, de las modificaciones señaladas, este artículo 215-C, que quedaría de la siguiente manera: "Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público que, independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención".

<sup>5</sup> Cabe destacar que ante la creación de nuevos tipos penales en donde se contemplan conductas similares a tipos anteriormente establecidos, se puede prestar a una confusión en donde los jueces dudarían en aplicar uno u otro, sin tener la certeza de que es el idóneo.

En cuanto al artículo 215- D de la iniciativa, los integrantes de esta Comisión que dictamina realizó los cambios siguientes:

1) Se modificó su primer párrafo respecto a la sanción, es así que la pena mínima de 15 se redujo a 5 años de prisión, por considerar que dicha pena mínima era un exceso para determinados casos. Pero se mantiene la pena máxima de 40 años de prisión para quien cometa el delito de desaparición forzada de personas. **Consecuentemente este párrafo quedaría de la manera siguiente: "A quien cometa el delito de desaparición forzada de personas se le impondrá una pena de cinco a cuarenta años de prisión".**<sup>6</sup>

2) En cuanto al segundo párrafo se consideró oportuno suprimir la referencia de que la víctima liberada "se encontrará indemne", por ser confusa dicha circunstancia e innecesaria para la configuración del supuesto normativo, que únicamente se inspira en las posibilidades de privilegiar la vida en este tipo de conductas, de que el sujeto activo atraído por esta atenuación no haga daño a la víctima o bien el que no prolongue la detención y ocultamiento.

En este mismo, párrafo se propuso adicionar una última parte que dijera "sin perjuicio de aplicar la que corresponda a actos ejecutados u omitidos que constituyan por sí mismo delitos", toda vez, que la conducta desplegada de desaparición forzada de personas, puede atraer aparejada otras conductas típicas, antijurídicas y culpables, ante la presencia de concurso de delitos. Por tanto dicho párrafo quedaría así: "Si la víctima fuera liberada espontáneamente dentro de los tres días siguientes a su detención la pena será de ocho meses a cuatro años de prisión, sin perjuicio de aplicar la que corresponda a actos ejecutados u omitidos que constituyan por sí mismo delitos":

3) En congruencia con el párrafo anterior se propuso adicionar también una última parte que dijera "sin perjuicio de aplicar la que corresponda a actos ejecutados u omitidos que constituyan por sí mismo delitos". Por tanto la redacción de este párrafo quedaría de la siguiente manera: "Si la liberación ocurriera dentro de los diez días siguientes a su detención, la pena aplicable será de dos a ocho años de prisión, sin perjuicio de aplicar la que corresponda a actos ejecutados u omitidos que constituyan por sí mismo delitos":

4) En cuanto al párrafo tercero, se estimo que la redacción de la iniciativa era gramaticalmente corregible, ya que conforme a su texto podría correrse el riesgo de la interpretación judicial que beneficiara a todos los que participaron en el delito aún cuando no suministren información o contribuyan a lograr la aparición con vida de la víctima, por ello se propuso especificar con más claridad que "Estas penas podrán ser disminuidas hasta en una tercera parte en beneficio de aquel que hubiere participado en la comisión del delito, cuando suministre información que permita esclarecer los hechos, y hasta en una mitad, cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima".

5) Finalmente este artículo, en virtud de las modificaciones anteriormente planteadas, pasaría a ser artículo 215-B.

<sup>6</sup> Se establece una punibilidad demasiado amplia.

Con relación al artículo 215-E de la iniciativa, esta Comisión de dictamen, estimo que era inapropiado establecer de manera definitiva la inhabilitación como parte de la sanción por el delito de desaparición forzada de personas, en virtud de que esto podría ser atentatorio de lo dispuesto en el artículo 22 Constitucional, que prohíbe, entre otras penas, las inusitadas y trascendentales.

Además cabe considerar que en la mayoría de los cuerpos normativos que disponen requisitos para ser funcionario público, se establece el requisito de no haber sido condenado por la comisión de un delito intencional. Por tanto, esta Comisión que dictamina, estima más conveniente establecer un término mínimo y máximo respecto de esta sanción, por lo que se puso que sería de uno a veinte años, ya que con ello a su vez se da respuesta y congruencia a las penas del artículo anterior, particularmente con la medida mínima de inhabilitación para los casos de atenuación de penas cuando se libere a la víctima en los términos antes expuestos. En tal sentido dicho artículo quedaría de la forma siguiente: "Al servidor Público que haya sido condenado por el delito de desaparición forzada de personas, además se le destituirá del cargo y se le inhabilitará de uno a veinte años para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo públicos".

Este artículo 215-E de la iniciativa, en virtud de las propuestas sugeridas de cambio por la Comisión de dictamen, pasaría a ser artículo 215-C.

Respecto al artículo 215-F de la iniciativa, toda vez que se estimó parcialmente procedente su aprobación, es que se realizaron las siguientes modificaciones:

1) En cuanto a su primer párrafo, consistente en establecer que el delito de Desaparición Forzada de Personas no es objeto de amnistía o indulto, esta Comisión estimó que ello resulta inconveniente para determinados casos, toda vez que por motivos políticos o sociales, dichos instrumentos jurídicos puedan ser utilizados con fines de estabilidad o paz social.

A mayor abundamiento, cabe acotar que en lo que respecta a los casos de Amnistía, esta solo puede concederse por virtud de una Ley que expida el Congreso de la Unión en tratándose de Delitos Federales. Este hecho destaca que la procedencia de cualquier Ley de Amnistía, siempre será valorada y en su caso cuestionada por la representación política de la Nación contenida en el Congreso de la Unión.

Se menciona también que una ley no podría limitar la facultad de la expedición de leyes de esta naturaleza que la Carta Magna prevé, so pena de estar cometiendo una inconstitucionalidad.

2) En el segundo párrafo, en primer término cabe comentar que la exclusión a la que alude la iniciativa, no se encuentra contemplada propiamente como tal dentro del Código Penal Federal, mas bien, como cumplimiento de un deber. No obstante y suponiendo que la obediencia debida a órdenes o instrucciones superiores quede comprendida dentro de la exclusión de referencia, los integrantes de esta Comisión estiman inconveniente establecer que no operará como exclusión del delito señalado hecho, en virtud de resultar desproporcionada dicha regla en determinados casos.

En segundo término, se estima que la exclusión debe seguir operando en cada caso concreto, pues si bien es cierto, que el cumplimiento de un deber es una causa de exclusión, lo cierto es que es la autoridad la que valora si se actuó o no bajo tales parámetros o bien, si se excedió o se actualizó en una conducta distinta y en su caso tipificada como delito, pues dicha exclusión, como es de explorado derecho, solo es procedente si se dió bajo bases racionales.

3) En el tercer párrafo, también resulta improcedente la idea de establecer la existencia de penas y delitos imprescriptibles, por no ser propio de un Estado de Derecho-Democrático, sino más bien de sistemas dictatoriales; aunado de que la naturaleza jurídica de la prescripción es la de dar certidumbre al gobernado. Por ello se sugiere que dicho delito de desaparición forzada de personas se rija bajo las reglas de prescripción que ya el propio Código Penal Federal establece.

Cabe acotar que la conducta tipificada en el delito de Desaparición Forzada de Personas no se agota en un solo momento, es de resultado permanente, lo que trae como efecto que mientras dure la ocultación de la víctima, los plazos para que opere la prescripción no se interrumpen.

4) En cuanto al cuarto y último párrafo de este artículo se estimó improcedente establecer dentro de la redacción del tipo penal respectivo, el concepto "organismos competentes", en virtud de que resulta inconstitucional, ya que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley Fundamental, solo la autoridad competente mediante una orden fundamentada y motivada puede realizar cateos o inspecciones a determinados lugares.

Así mismo, se consideró mejorar su redacción gramatical, a fin de dar un mejor alcance y contenido, por tanto dicho precepto se propuso quedará de la siguiente forma: "La oposición o negativa a la autoridad competente para tener libre e inmediato acceso al lugar donde haya motivos para creer que se pueda encontrar a una persona desaparecida, por parte del servidor público responsable del mismo, será sancionada con la destitución de su cargo, comisión o empleo, sin perjuicio de la aplicación de las penas de los demás delitos en que pudiera incurrir con motivo de su conducta".

5) Por último, cabe acotar que por las modificaciones a otros artículos propuestos este numeral 215-F de la iniciativa, quedaría como 215-D, dentro del cuerpo del presente dictamen.

*AL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTO PENALES*

En cuanto al artículo 193, los integrantes de esta Comisión estimaron que dicha propuesta no era pertinente en este momento, que era necesario realizar un análisis y estudio mucho más sereno y reflexivo sobre dicha propuesta. En todo caso, deberá dejarse para ser considerado dentro de la reforma integral al Código Penal Federal, que en su oportunidad formule y apruebe este Congreso de la Unión, derivado de conformidad con las últimas reformas constitucionales, en las que se otorgó a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la facultad de legislar en materia penal, respecto a delitos de fuero común, suprimiendo con

ello dicha facultad a este Poder Legislativo Federal, el cual sólo tiene competencia en el ámbito respectivo.

Con relación al artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales de la iniciativa, para establecer como delito grave la desaparición forzada, únicamente se estimo que para darle congruencia, reenviar correctamente el precepto respectivo por virtud de que fueron ubicados o identificados con otro numeral de conformidad con las modificaciones aquí planteadas, por tanto se precisa que el artículo es el 215-A y no el 215-C que se proponía en la iniciativa.

Asimismo, en este precepto, se modifica el primer párrafo a fin de actualizar el nombre correcto del Ordenamiento jurídico a que se alude; consecuentemente se sustituye la referencia de "Código Penal para el Distrito Federal en Materia de fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal" por el de "Código Penal Federal":

En cuanto al artículo 197, para adicionarle un cuarto párrafo que establezca que "Todos los actos posteriores a una detención ilegal no producirán efecto legal alguno", se estimó por esta Comisión de dictamen, que era innecesario, toda vez, que esto ya se encuentra previsto con un mejor alcance y contenido en el párrafo segundo del artículo 134 del Código Federal de Procedimientos Penales, al establecer que "En caso de que la detención de una persona exceda de los plazos señalados por el artículo 16 de la Constitución Federal, se presumirá que estuvo incomunicada y las declaraciones que haya emitido el detenido no tendrán validez".

*LA LEY DE AMPARO*

En cuanto al artículo 193, los integrantes de esta Comisión estimaron que dicha propuesta no era pertinente en este momento, que era necesario realizar un análisis y estudio mucho más sereno y reflexivo sobre dicha propuesta. En todo caso, deberá dejarse para ser considerado dentro de la reforma integral, que como ya se sabe se esta trabajando respecto a una nueva ley de Amparo Reglamentaria del Artículo 103 y 107 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, y que en su oportunidad revise y apruebe este Congreso de la Unión.

Por lo anteriormente expuesto, los integrantes de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, dictaminan favorablemente la Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales y la Ley de Amparo reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con las modificaciones que han quedado expresadas en el presente dictamen, por lo que nos permitimos someter a la consideración del Pleno de esta Honorable Asamblea el siguiente:

**DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CODIGO PENAL FEDERAL Y DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.**

**ARTICULO PRIMERO.-** Se adiciona al Titulo Décimo del Código Penal Federal, un Capítulo III Bis denominado "Desaparición Forzada de personas", con los artículos 215-A, 215-B, 215-C y 215-D, para quedar como sigue:

**TITULO DECIMO**

**CAPITULO III BIS  
DESAPARICION FORZADA DE PERSONAS**

**ARTICULO 215-A.** Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público que, independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención.

**ARTICULO 215-B.** A quien cometa el delito de desaparición forzada de personas se le impondrá una pena de cinco a cuarenta años de prisión.

Si la víctima fuere liberada espontáneamente dentro de los tres días siguientes a su detención la pena será de ocho meses a cuatro años de prisión, sin perjuicio de aplicar la que corresponda a actos ejecutados u omitidos que constituyan por sí mismos delitos.

Si la liberación ocurriera dentro de los diez días siguientes a su detención, la pena aplicable será de dos a ocho años de prisión, sin perjuicio de aplicar la que corresponda a actos ejecutados u omitidos que constituyan por sí mismo delitos.

Éstas penas podrán ser disminuidas hasta una tercera parte en beneficio de aquel que hubiere participado en la comisión del delito, cuando suministre información que permita esclarecer los hechos, y hasta en una mitad, cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima.

**ARTICULO 215-C.** Al servidor Público que haya sido condenado por el delito de desaparición forzada de personas, además se le destituirá del cargo y se le inhabilitará de uno a veinte años para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo públicos.

**ARTICULO 215-D.** La oposición o negativa a la autoridad competente para tener libre e inmediato acceso al lugar donde haya motivos para creer que se pueda encontrar a una persona desaparecida, por parte del servidor público responsable del mismo, será sancionada con la destitución de su cargo, comisión o empleo, sin perjuicio de la aplicación de las penas de los demás delitos en que pudiera incurrir con motivo de su conducta.

**ARTICULO SEGUNDO.-** Se reforma la fracción I y se adiciona el inciso 34, del artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, para quedar como sigue:

**ARTICULO 194. ...**

- I. Del Código Penal Federal, los delitos siguientes:**  
1) a 33) ...

### 34) Desaparición forzada de personas previsto en el artículo 215-A.

II a XIV. ...k

#### TRANSITORIO

**UNICO.-** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Salón de sesiones de la Honorable Cámara de Diputados a los veinte días del mes de diciembre de dos mil.

**Diputados:** Romero Apis José Elías (rúbrica), Presidente (PRI); Zavala Echavarría Roberto, Secretario (PRI); Pérez Noriega Fernando (rúbrica), Secretario (PAN); Buenrostro Díaz Gustavo César Jesús (rúbrica), Secretario (PAN); Sotelo Rosas David Augusto (rúbrica), Secretario (PRD); Andrade Sánchez Justino Eduardo (rúbrica) (PRI), Añorve Ocampo Flor (PRI), Cárdenas Elizondo Francisco (PRI), Galán Jiménez Manuel (rúbrica) (PRI), García Farias Rubén (PRI), Márquez Hernández Ranulfo (PRI), Ortiz Arana Fernando (PRI), Ortiz Ortiz Héctor Israel (rúbrica) (PRI), Priego Oropeza Enrique (rúbrica) (PRI), Reyna García José Jesús (PRI), Sepúlveda Fayad Juan Manuel (rúbrica) (PRI), Avila Márquez Amado Benjamín (rúbrica) (PAN), Dorador Pérez Gavilán Rodolfo (rúbrica) (PAN), Fernández González Lucio (rúbrica) (PAN), Gutiérrez Gutiérrez Alejandro Enrique (rúbrica) (PAN), López Escoffie Silvia América (PAN), López Mares María Guadalupe (rúbrica) (PAN), Lozano Pardinias José Tomás (rúbrica) (PAN), Pacheco Castañeda Vicente (rúbrica) (PAN), Pellegrini Pérez Germán Arturo (rúbrica) (PAN), Sondón Saavedra Víctor Ilugo (PAN), Domínguez Rodríguez Genoveva (PRD), Torres Mercado Tomás (PRD).

## CONCLUSIONES

1.- En nuestro primer capítulo realizamos un análisis a través de la historia del Derecho; la Historia en términos generales, nos interesa como Institución, debido que para nuestro trabajo de investigación es importante la forma en que han evolucionado las Instituciones, así como los efectos que en determinado tiempo y espacio produjeron o desencadenaron; en consecuencia el principal fin por el que utilizamos a la Historia es porque nos sirve como un conducto idóneo, el cuál utilizaremos de apoyo para realizar una comparación entre los fenómenos acontecidos por el paso del tiempo y el Derecho Positivo vigente.

2.- De tal forma podemos concluir que en el transcurso de la primera etapa por la que atravesó la humanidad, es decir, antes de que se observaren las primeras señales de organización de ciudades, aquellas cuestiones que desencadenaban conflicto alguno, se resolvían por medio del jefe de la geris, siendo la venganza, la primera forma de "justicia" para los primitivos; conforme transcurrían los años, los sacerdotes eran considerados otro mecanismo para solucionar la conflictiva humana que se suscitaba, así se observan muchos medios bárbaros los cuales se utilizaban y que por medio de estos se castigaban a los que eran mercedores a dichos suplicios por las conductas consideradas criminales, las cuales se basaban en la moral de la época y la ley de Dios, así nace la venganza pública como forma de castigo entre lo que se hacen los unos a los otros.

3.- En consecuencia, ante estas primeras reacciones sociales se generan una serie de ideales, los cuales se basan en el sufrimiento, siendo éste la mejor forma de castigo sin importar el dolor humano, con relación a ello puedo señalar que el hombre es el animal más cruel que existe sobre la faz de la tierra, debido a que con estas muestras de dolor que eran exhibidas ante los ojos de los demás, es de saberse, que dichas sociedades consentían tales actos e incluso pienso que disfrutaban y aplaudían los espectáculos que se ofrecían delante de ellos; Así en dicha sociedad, la difusión que se generaba de los castigos que se aplicaban, infundían el temor de ser partidario de tales suplicios, a esta característica le

podremos denominar prevención general, nombre que es conocido en la actualidad, ante esta concepción, se pueden ver involucradas las Teorías que fundamentan la pena, las cuales se explican en el número 2.6. página 37 de dicha investigación, ya que por un lado se castiga porque se ha causado un daño y por el otro se pretende evitar la comisión de delitos por la tendencia inhibidora del temor; sin embargo ante esos suplicios inhumanos, pienso que no sirvieron de nada, debido a que si se hubiese erradicado totalmente la comisión de delitos mediante el ejercicio de éstos medios de represión, en la actualidad no se necesitaría crear un sinnumero de leyes en materia penal, ni mucho menos se tendría conocimiento de los centros penitenciarios, por lo tanto se observa que estos castigos no terminaron con la comisión de delitos, demostrando que las penas inhumanas no son la forma idónea de concluir con dichas conductas antisociales, por lo tanto el polémico tema de la pena de muerte, como se aplica en otros países, siendo el caso de Estados Unidos de Norteamérica, demuestra que tampoco es la vía más factible para erradicar al delito, en conclusión ni la muerte ni ninguna pena que implique un sufrimiento es la mejor vía para la extinción de las conductas señaladas como antisociales, demostrando que ni hace mil años en donde las sociedades no se encontraban constituidas por un sistema legal definido ni por instituciones que defendieran sus posturas, ni en la modernidad en donde se habla de un sistema jurídico y una forma de gobierno, observándose una integración de Instituciones basadas en normas jurídicas, las cuales se deben obedecer sin el menor preámbulo, no ha sido el remedio al gran mal denominado delito.

4.- Recordando que nuestro país no fue la excepción en imponer penas inhumanas ni de ser acreedor de tal imposición como se estudia en el punto señalado como Evolución de la Legislación Penal en México página 16, ni tampoco con ellas se observaron señales de erradicar al delito.

También hay que destacar que a pesar de que estamos en el siglo XXI, y supuestamente se ha logrado un avance con relación a aquellas formas de criminalización, lamentablemente observamos brotes de conductas inhumanas, que aunque se considera que es una época civilizada, se cae en el supuesto de retroceder a la época primitiva, debido a que en algunas ocasiones se ha escuchado el linchamiento como forma de castigo para los

criminales por nuestra propia sociedad, ¿ acaso se ha logrado un avance en el pensamiento de la humanidad ante estas formas de reacción social?, está es una pregunta que nos cuestionamos ante las grandes metrópolis constituidas en nuestro siglo, sin embargo es una manera de conscientizar a nuestro sistema de justicia así como a nuestros creadores de leyes, que es una respuesta de la decepción por la que atraviesa la sociedad por la falta de credibilidad en la aplicación de la ley y en la tipificación de delitos y en consecuencia en la realización de justicia, como uno de los principios generales del derecho que en todos los campos de la Ciencia Jurídica es uno e incluso me atrevería a señalarlo como el fin primordial para los nuestros; estas deficiencias en el sistema han provocado el retroceso de la misma civilización, la cual presume de basarse en ideas humanitarias y de acuerdo a la modernidad en la que se vive, carentes de barbarismos; sin embargo ante esta teoría, la realidad que nos rodea ha ocasionado la aplicación de "la justicia por propia mano" debido a la desesperación por la que atraviesa nuestra sociedad de no recibir respuesta ante la agresión a la que han sido acreedores cada uno de sus integrantes; ante esta realidad que se vive hay que destacar que poco a poco estas actitudes bárbaras podrían acrecentarse y de tal forma se observará un retroceso en el largo camino por el que se ha recorrido a través de los años, pretendiendo erradicar la comisión del delito. Si nuestras instituciones de impartición de justicia no vuelven a brindar la confianza en nuestro pueblo de hacer "justicia" sobre la base de las leyes y procedimientos eficientes, no tardará la sociedad en reaccionar de forma violenta como en los últimos días se ha observado.

5.- Hay que hacer mención que con la aparición de las etapas humanista y científica se reconocieron los valores del hombre, pretendiendo restablecer el orden jurídico que se había roto por los abusos que anteriormente se mencionaban y como lo señaló en las páginas 7 y 8 de la presente investigación, ante ello se destaca la prisión como forma de superar a las penas infamantes y se concluye que el delito se compone de una serie de factores por los cuales atraviesa su autor, pretendiendo erradicar el problema desde su fondo y no por su forma como se menciona que se había realizado, ante ello hay que destacar que la concepción de crimen da un giro total ante las concepciones realizadas anteriormente las cuáles se basaban únicamente en el concepto de castigo, ante esta evolución, a dichos factores de fondo se tenían únicamente en el tintero, debido a que

aspectos como la edad, la educación, la ilustración, la magnitud del daño y otros aspectos que se contemplan en los artículos 51 y 52 de nuestro Código Penal se observan contemplados en la Antigüedad como es el caso del Código de Hammurabi y en las civilizaciones ya señaladas en el punto Evolución de la ley penal en el mundo página 8 y siguientes.

Conforme ha transcurrido el tiempo y llegada la Revolución Francesa, cambian las Instituciones, denominándose "época contemporánea"; sin embargo con dicho movimiento se busca la igualdad ante la ley, es decir, se busca el reconocimiento de los derechos humanos, se humaniza el enjuiciamiento y la función jurisdiccional se sujeta totalmente al Estado, apareciendo un sinnumero de Códigos y leyes.

6.- Si bien es cierto, que ninguna sociedad puede existir sin un ordenamiento, debido a que el orden y la convivencia se vería mermado por la conducta que cada individuo realizará sin importar las consecuencias que su conducta traería consigo.

En consecuencia, todas las sociedades viven bajo un régimen normativo y en un sistema de gobierno, el cual se cree que es el mejor de todos. En nuestro país se vive bajo el principio de supremacía constitucional, del cuál se habla en nuestro tercer capítulo de esta investigación, por lo tanto, la concepción de que la Constitución es inviolable y nada puede existir sobre ella, es solo una teoría, ya que por una parte los Tratados Internacionales, muchas veces se han encontrado por encima de nuestro ordenamiento supremo y aunado a ello nuestro orden jurídico fundamental ha sido reformado más de cuatrocientas veces; en conclusión a lo anterior, estoy de acuerdo en que dicho ordenamiento se debe de adaptar a las realidades y necesidades que se viven, proponiendo una revisión exhaustiva de la Constitución, pero en general y no en particular como se ha suscitado en las últimas reformas que se han contemplado, derivadas únicamente de intereses políticos, así lo que México debe hacer es convertir a la Constitución en una norma de aplicación cotidiana y no en una norma que jamás sea aplicada, ni mucho menos violada, lo cuál sería utópico, pero por lo menos que mínimamente sea respetada por los poderes públicos sirviendo realmente en estructurar a un país que se encuentra en constante cambio, provocando que México sea

una nación próspera y rica; pudiendo ser otro tema sujeto a investigación y que en este preciso momento solo se reduce esta opinión a un simple comentario sin profundizar más en ello.

7.- En los Estados Unidos Mexicanos, el sistema federal se encuentra regido bajo el principio de la división de poderes, el cual se contempla en la página 89 de este trabajo de investigación; dicho principio aparece por la necesidad de que aquella persona la cuál ejerce el poder no abuse del mismo, suponiendo que la imposición de límites mediante la creación de la división tripartita, es el remedio adecuado.

Sin embargo a esta teoría de los pesos y contrapesos como se le conoce, hay que exponer que su principal finalidad es la adecuada. Mermar el poder a aquel que lo ostenta para que no se abuse del mismo, como en los tiempos en lo que decían los reyes era ley y ante ello nadie se podía oponer; sin embargo pienso que esta concepción ha sido tomada de diferente forma al fin primordial que se perseguía, si bien es cierto cada poder está previsto de facultades que dentro de su competencia puede ejercer, sin embargo es imposible que dentro de ese campo de actuación sumamente independiente no exista cabida para otro poder de los que integran al sistema.

Según el principio de división de poderes, las funciones del Estado se distribuyen en tres ámbitos, a cada uno de ellos se les asigna un cuerpo de funcionarios públicos independientes uno de los otros. Cada uno de estos tiene autonomía y competencias, en los cuáles por ninguna circunstancia que no se encuentre contemplada por el orden jurídico pueden ser invadidas por otro órgano.

Ante ese aislamiento o separación tajante de competencias, que se presume en la teoría de la división de poderes, en la realidad se hace necesaria la existencia de conexiones o coordinaciones entre los órganos para que en los procesos en los que exista una demanda de acción conjunta de dos e incluso los tres órganos que componen al sistema, se establece la coordinación en ciertas actividades del Estado.

8.- La regla general, en el presidencialismo que ejerce nuestro país es que cada poder puede y debe actuar en el ámbito de su competencia, sin la interferencia de ningún otro, hasta que se presente el caso en que en el ejercicio de una atribución concurra o se coordine otro poder constituido, presuponiendo que las estructuras orgánicas y ámbitos de competencia son independientes y diferenciados los unos de los otros.

Bajo este esquema, un claro caso de coordinación sumamente conocido es el de la intervención del Presidente de la República en el proceso legislativo, por medio de las Dependencias correspondientes, dependiendo del asunto que se pretenda legislar, así como el nombramiento de los ministros que son a propuesta del mismo Presidente como con la aprobación de una de las Cámaras, que es la de Senadores. Estas facultades se pueden consultar en la página 93 y subsecuentes.

9.- Si bien es cierto que la coordinación entre los Poderes de la Unión se encuentra regulado en el artículo 93 Constitucional, como lo señalo en la página 139 de esta investigación, ¿porqué en la práctica se omite esta facultad?, si es sumamente necesario que el proceso legislativo se encuentre apoyado por especialistas, estudiosos e incluso con profesionales con una trayectoria laboral en el ramo.

Es muy cierto que la elaboración de leyes, así como su reforma no es tarea fácil, mucho menos en el área penal, la cual es el objeto de estudio de esta investigación. El proceso legislativo se encuentra compuesto por una serie de pasos a seguir para lograr la elaboración de las leyes (cada uno de ellos se explica en el capítulo III de la investigación), uno de ellos es la función que se tiene encomendada a cada una de las Comisiones que integran las Cámaras, las cuales se encargan del estudio a fondo y minucioso de las iniciativas de ley, así como señalar las omisiones o propuestas que se hacen con relación a las mismas; así la comisión encargada de las iniciativas y reformas de ley en materia penal es la de Comisión de Justicia y Derechos Humanos, en ella nunca se ha utilizado la intervención de especialistas en criminología, victimología, penología, jueces, directores de reclusorios, los cuales serían de gran utilidad para adecuar aquellos supuestos normativos

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

174

del derecho Penal a la realidad que se vive en la sociedad penitenciaria.<sup>1</sup> Por lo tanto si se tienen los elementos jurídicos materiales y legales de apoyo ¿porqué no se utilizan en la práctica? quizás es posible que los mismos legisladores no tengan el conocimiento de está facultad o podría ser que las cuestiones políticas no lo permitan o simplemente se tiene que tratar de un caso de gran relevancia en la materia para que puedan asistir personajes como el Procurador de General de la República, el Secretario de Seguridad Pública, representantes del Ejecutivo o cualquier otro que pueda tener injerencia en el asunto del que se trate, sin llegar todavía a que exista incluso la intervención de víctimas o criminales.

Incluso, no se puede omitir el hecho de que figuras del medio artístico, en cualquiera de sus interpretaciones, sean integrantes del Congreso de la Unión, solo por cuestiones de índole político, como es el hecho de que determinada figura artística, por su carisma o trayectoria, sirva de enlace para lograr que determinado gremio apoye y favorezca a un partido político, en consecuencia, nuestro Congreso no necesita de figuras decorativas ni mucho menos de personas que no propongan ni aporten nada.

10.- Es muy importante que en nuestro proceso legislativo así como en el cuerpo de las leyes penales tome la debida importancia a las características de la norma penal (de las cuáles se habla en el capítulo II, en la página 22) y también aquellos principios que sustentan la pena (página 43) debido a que todos ellos forman parte del sistema normativo penal y no es posible omitirlos, por lo tanto es sumamente indispensable incluirlos en la creación de las normas vigentes, pero en mi opinión lo más importante que se contempla en ambos temas es el término de "necesaria" ya que nuestros órganos facultados para proponer iniciativas de ley y de reforma no observan el principio de Necesidad; los legisladores deben de establecer parámetros dentro de la realidad señalando si no han sido suficientes los esfuerzos y prácticas que se han realizado dentro de la seguridad social para dar origen a la determinación de un delito y no se deben establecer delitos al vapor como es el caso del delito del artículo 149 que hace referencia a la violación a los deberes de la humanidad, en primer lugar no señala que es un deber de humanidad, y no conozco que a alguien se le

<sup>1</sup> Entrevista que se realizó al Lic. Abraham Emiliano Arellano, asesor jurídico de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados.

haya sancionado por este delito, por lo tanto delitos como el mencionado no se sancionan en la vida cotidiana, siendo delitos fantasmas, que solo forman paja por la falta de observancia y por la incongruencia de elevar conductas innecesarias a delito.

11.- En relación a las sanciones de aquellas conductas tipificadas como delitos, ¿por qué se establece únicamente a la prisión? Si existe un catálogo de penas y medidas de seguridad previstas en el artículo 24 del Código Penal (que se mencionan en la página 63). Ante ello la primera deficiencia que tuvieron los legisladores es la de no señalar cuáles son las penas y cuáles las medidas de seguridad, probablemente en la aplicación de ellas puede existir la posibilidad de que para unos jueces algunas sean penas y otras medidas de seguridad, existiendo una confusión porque no se especifican cuáles son unas y cuáles las otras (lo cuál sería demasiado amplio de abordar, necesitando un trabajo de investigación con relación a ello), también esa insistencia de segregar (y digo segregar, debido a que es lo único que efectivamente se ha logrado; más no puedo hablar ni mucho menos asegurar de una efectiva y verdadera readaptación) a los delincuentes lo único que ha generado es la sobrepoblación en los centros penitenciarios y con ello un sinúmero de problemas que no se han podido erradicar en la actualidad, una buena solución sería convocar a jueces, y directores de los reclusorios para que emitan su opinión e incluso propongan soluciones y así en conjunto determinar la pena idónea o sus alternativas, tratando de extinguir los problemas que se están viviendo por el simple hecho de que todo se castiga con la "cárcel"; y se deben de establecer una política criminal (página 72) adecuada teniendo como principal objetivo la prevención del delito con ayuda de las tres esferas jurídicas denominadas Poderes.

12.- Las opiniones ulteriores que realizaré, deben de ser materia de un profundo y minucioso estudio. Antes que nada hay que precisar que el sujeto pasivo es acreedor a que se le afecte el bien jurídico tutelado por la ley; así, en los delitos federales dicho sujeto en lato sensu (sentido amplio) y en strictu sensu (sentido estricto) es el propio Estado; en comparación con delitos del Fuero Común el sujeto pasivo en lato sensu (sentido amplio), es el Estado y en strictu sensu (sentido estricto), es el particular; sin embargo ante esta clara diferencia no es posible que delitos como la violación, entre otros, se encuentren

contemplados en el Código Penal Federal, debido que a la Federación no se le pueden violar los bienes jurídicos que protegen esa clase de tipos penales, ni mucho menos puede ser sujeto pasivo de las conductas delictivas anteriormente descritas; en consecuencia, estas conductas deben de ser tuteladas única y exclusivamente por el Fuero Común ya que el principal afectado, a quien se le transgrede el bien jurídico tutelado, sería a un particular, y no por el Fuero Federal como actualmente se contempla. Concluyendo claramente que principios elementales como el mencionado, no se toman en consideración, pasando por alto criterios teóricos fundamentales de suma importancia.

13.- Por ultimo, es importante reflexionar en cada una de las criticas que se la hacen al Anexo denominado " Dictamen que elabora la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados" concluyendo que en ocasiones los legisladores al proponer una iniciativa no tienen el suficiente conocimiento de lo que ya ha sido materia de regulación en el ámbito legislativo, con ello se cae en el error de legislar nuevamente conductas que pudieran encuadrar en tipos penales establecidos con anterioridad, ocasionando con ello la pérdida de tiempo que bien se pudiese utilizar no para crear más leyes de la misma indole, sino para echar un vistazo a las que se encuentran vigentes.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFIA

1. **AMUCHATEGUI REQUENA, Irma G.** *Derecho penal*, Editorial Harla, México 1998.
2. **ARMENTA LOPEZ, Leonel Alejandro.** *La forma federal del estado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1996.
3. **BECCARIA, Cesare Bañezana Marchesedi.** *De los delitos y de las penas.* Arayu, Buenos Aires 1995.
4. **CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel.** *El dictamen legislativo.* Cámara de Diputados LVII Legislatura, México 1997.
5. **CARPIZO, Jorge.** *El Presidencialismo Mexicano*, Porrúa, México.
6. **CARRANCA Y TRUJILLO, Raúl.** *Derecho Penal Mexicano.* 19ª ed, Porrúa, México 1997.
7. **CARVAJAL MORENO, Gustavo.** *Nociones de Derecho Positivo Mexicano.* Porrúa, 33ª ed. México 1994.
8. **CASTELLANOS TENA, Fernando.** *Lineamientos Elementales de Derecho Penal.* Porrúa. México 1995.
9. **COVIAN ANDRADE, Miguel.** *Teoría Constitucional.* Global pressworks. México 1998.
10. **CUELLO CALON, Eugenio.** *Derecho penal.* T. I., Barcelona 1947.
11. **CUELLO CALON, Eugenio.** *La moderna penología.* Ed. Bosch, Barcelona 1974.
12. **CURRY URZUA, Enrique.** *La Pena en General.* 3ª ed. Porrúa, México 1994.
13. **DE PINA, RAFAEL.** *Diccionario de Derecho.* 22ª ed. Porrúa. México 1996.
14. **ENCICLOPEDIA ILUSTRADA CUMBRE**, vol II, 26ª. Ed, edit. Grolier, México 1990.
15. **FONTAIN BALESTRA, Carlos.** *Derecho Penal. Introducción y Parte General.* 14ª ed. Edit. Abeledo Perrot. Buenos Aires 1980.
16. **GARCIA MAYNEZ, Eduardo.** *Introducción al Estudio del Derecho.* Porrúa. México 1994.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

17. **GONZALEZ DE COSSIO, Francisco.** *Apuntes para la historia del Jus Puniendi en México*, Universidad Autonoma de Queretaro, 1963.
18. **LANZT DURET, Miguel.** *Derecho constitucional mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen*, 5ª ed, Compañía editorial continental S.A., México 1959.
19. **LASALLE, Fernando.** *¿Qué es una constitución?*, 8ª ed, Colofón S.A., México 1997.
20. **LOPEZ BETANCOURT, Eduardo.** *Introducción al Derecho Penal*. 2ª ed, Porrúa, México 1994.
21. **MALO CAMACHO, Gustavo.** *Derecho Penal Mexicano*. 2ª ed, Porrúa. México 1997.
22. **MIER PUIG, Santiago.** *Derecho Penal. Parte General*, ed. PPU, 2ª. Ed, Barcelona, 1985.
23. **MONTESQUIEU, Del espíritu de las leyes**, 37ª ed, Porrúa, México 1997.
24. **PORTE PETIT CANDAUDAP, Celestino.** *Apuntamientos de la Parte General de Derecho Penal*. 17ª ed, Porrúa, México 1998.
25. **RAMÍREZ DELGADO, Juan Manuel.** *Penología. Estudio de las diversas penas y medidas de seguridad*. Porrúa, México 1995.
26. **RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis.** *Penología*. Porrúa, México, 1998.
27. **SERRA ROJAS, Andrés.** *Trayectoria del estado federal mexicano*. 10ª. ed, Porrúa, México 1991.
28. **SILVA SILVA, Jorge Alberto.** *Derecho Procesal Penal*. Harla, México 1990.
29. **TENA RAMÍREZ, Felipe.** *Derecho constitucional mexicano*. 29ª ed, Porrúa, México 1995.
30. **VILLALOBOS, Ignacio,** *Derecho Penal Mexicano*. 4ª ed, Porrúa, México 1983.

ESTRÉS CON  
FALLA DE ORIGEN