



COMISION ESPECIAL PARA CONOCER Y DAR SEGUIMIENTO  
PUNTUAL Y EXHAUSTIVO A LAS ACCIONES QUE HAN  
EMPREDIDO LAS AUTORIDADES COMPETENTES EN  
RELACION A LOS FEMINICIDIOS REGISTRADOS EN MÉXICO

**INFORME DE LA COMISION ESPECIAL PARA CONOCER Y DAR SEGUIMIENTO  
PUNTUAL Y EXHAUSTIVO A LAS ACCIONES QUE HAN EMPREDIDO LAS AUTORIDADES  
COMPETENTES EN RELACIÓN CON LOS FEMINICIDIOS REGISTRADOS EN MÉXICO (CEF)  
DE LA LXI LEGISLATURA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS**

*La Comisión Especial para Conocer y dar Seguimiento Puntual y Exhaustivo a las Acciones que han Emprendido las Autoridades Competentes en Relación con los Femicidios Registrados en México* (CEF) de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, asumió como una prioridad en su Programa de Trabajo, el seguimiento de la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Campo Algodonero”, la cual responsabiliza al Estado mexicano de violaciones a los derechos humanos de Claudia Ivette González, Laura Berenice Ramos Monárrez y Esmeralda Herrera Monreal, cuyos cuerpos fueron encontrados en un campo algodonero de Ciudad Juárez Chihuahua, el 6 de noviembre de 2001, conocido coloquialmente como caso de “Campo Algodonero”. Tres casos entre miles de niñas y adolescentes víctimas de feminicidio en esa entidad y en el resto del país.

La Sentencia señala el contexto de violencia sistemática contra las mujeres que se vive en esa entidad; enfatiza los aspectos fallidos en los procesos de investigación, servicios forenses y de impartición de justicia, así como la falta de profesionalismo y compromiso de los funcionarios encargados de las investigaciones. Resalta también la evidente ausencia de protocolos adecuados para la búsqueda de niñas y mujeres desaparecidas, así como para la conducción de las investigaciones, además de apuntar las fallas en el seguimiento y en el registro de los casos.

La conclusión de la CoIDH es que el caso de Campo Algodonero no es un evento único ya que apunta que, “*no se trata casos aislados, esporádicos o episódicos de violencia, sino de una situación estructural y de un fenómeno social y cultural, enraizado en las costumbres y mentalidades*” (fundadas) “*en una cultura de violencia y discriminación basada en el género*”. Por ello dictó reparaciones específicas en materia de procuración e impartición de justicia, que resulta indispensable instrumentar, para evitar la repetición de estas violaciones a los derechos humanos de las mujeres.

Pero quizá lo que nos parece más relevante es que esta Sentencia sienta un precedente de primera importancia en torno a la justiciabilidad de los derechos humanos de las mujeres, en especial el derecho a una vida libre de violencia, respecto a las obligaciones de los Estados y gobiernos de la



## COMISION ESPECIAL PARA CONOCER Y DAR SEGUIMIENTO PUNTUAL Y EXHAUSTIVO A LAS ACCIONES QUE HAN EMPREDIDO LAS AUTORIDADES COMPETENTES EN RELACION A LOS FEMINICIDIOS REGISTRADOS EN MÉXICO

región latinoamericana ante violaciones a la Convención de Belém do Pará en el Sistema Interamericano. La propia Corte Interamericana de Derechos Humanos resultó validada por este fallo como mecanismo para la defensa y garantía de estos derechos.

De esta suerte en suma, la ambigüedad jurídica que tiende a debilitar a las legislaciones y a los mecanismos para hacer exigibles y justiciables estos derechos y garantías en las Cortes nacionales y locales, es contestada por esta resolución por lo que sin duda impactará en los procesos locales.

### **2. Reuniones de Seguimiento**

En este marco de reflexión la Comisión Especial para el Seguimiento de los Femicidios, considera que el cumplimiento de esta sentencia por parte del Estado Mexicano es un parámetro crítico por dos razones. Primeramente porque el cumplimiento de esta sentencia sentaría un precedente positivo respecto a las resoluciones de la CoIDH ante casos similares, por lo que el resto de los gobiernos de la región se verían alentados para hacer lo propio cuando el caso lo amerite. En segundo lugar, para que los gobiernos de las entidades que componen la República Mexicana se vean alentados a asumir las recomendaciones que la propia Corte hizo para la investigación, tratamiento y atención de los casos de feminicidios. De suerte que mejore la calidad de la atención y prevención de las autoridades de la república ante estos delitos.

Con esa finalidad la Comisión convocó, entre el 21 de junio y el 7 de julio del presente año, a funcionarios y funcionarias de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la Procuraduría General de la República (PGR), el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y a la Procuradora del Gobierno de Estado de Chihuahua, así como al Presidente Municipal de Ciudad Juárez, responsables de cumplir y hacer cumplir la Sentencia<sup>1</sup> y recibió el informe enviado por los familiares y las organizaciones que les representan<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> La Comisión Especial agradece la presencia del Dr. José Antonio Guevara, titular de la Unidad de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos (UPDDH) y de la Dra. Laura Carrera Lugo, Titular de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM-SEGOB) de la Secretaría de Gobernación; la Lic.

Av. Congreso de la Unión No. 66, Edificio B, 3er. Nivel, Oficina 338, Col. El Parque, Delegación Venustiano Carranza, C. P. 15969, México, D. F. Tels. 50360000 Exts. 56327 y 56328



## COMISION ESPECIAL PARA CONOCER Y DAR SEGUIMIENTO PUNTUAL Y EXHAUSTIVO A LAS ACCIONES QUE HAN EMPRENDIDO LAS AUTORIDADES COMPETENTES EN RELACION A LOS FEMINICIDIOS REGISTRADOS EN MÉXICO

En estas reuniones se contó también con la participación de representantes de los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres, Organismos Internacionales, académicas y académicos de las Universidades del país y organizaciones de la sociedad civil<sup>3</sup>.

### 2.1 Información derivada de las reuniones

Por las atribuciones que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública y por indicaciones del titular del Ejecutivo Federal, correspondió a la Secretaría de Gobernación (SEGOB) a través de la *Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos* (en adelante, UPDDH) de la SEGOB coordinar el cumplimiento de la Sentencia de Campo Algodonero<sup>4</sup>.

---

Yessica de la Madrid, Directora General de Cooperación Internacional y la Mtra. Irene Herrerías, Titular de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (Fevimtra) de la Procuraduría General de la República; la Mtra. Patricia González Rodríguez, Procuradora General de Justicia del Estado de Chihuahua y Luisa Fernanda Camberos Revilla, Titular del Instituto Chihuahuense de la Mujer (ICHIMU) por el Gobierno de Chihuahua; la Lic. Rocío García Gaytán Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y el Dr. Luis R. García López, 1er. Visitador de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Asimismo, lamenta la ausencia del Secretario de Gobernación y del Procurador General de la República.

<sup>2</sup>El informe fue enviado por las señoras Irma Monreal, Josefina González y Benita Monárrez, y por las organizaciones Asociación Nacional de Abogados Democráticos, el Centro para el Desarrollo Integral de la Mujer y la Red Ciudadana de No Violencia y Dignidad.

<sup>3</sup> La Comisión Especial de Femicidios agradece la presencia de las representantes de los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres de Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Sinaloa y Veracruz; de los Organismos Internacionales PNUD, UNIFEM, la Delegación de la Unión Europea en México; las Universidades de Barcelona y de Kentucky, del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), así como de las organizaciones civiles: Academia Mexicana de Derechos Humanos, Cidem, A.C., Comunicación e Información de la Mujer, Cimac, Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad; Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia; el Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio, la Red de Investigadoras por la Vida y la Libertad de las Mujeres y de la Red Ciudadana de No Violencia y Dignidad de Ciudad Juárez.

<sup>4</sup> De acuerdo al Reglamento Interno de la SEGOB, a la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos le toca: Promover, coordinar, orientar y dar seguimiento a los trabajos y tareas de promoción y defensa de los derechos humanos que lleven a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; así como: Auxiliar al Secretario en la coordinación de los esfuerzos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal emprendan para el adecuado cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En el ámbito de competencia de la Secretaría de Gobernación, atender las recomendaciones dictadas por organismos internacionales en materia de derechos humanos cuya competencia, procedimientos y resoluciones sean reconocidos por el Estado Mexicano.



## COMISION ESPECIAL PARA CONOCER Y DAR SEGUIMIENTO PUNTUAL Y EXHAUSTIVO A LAS ACCIONES QUE HAN EMPRENDIDO LAS AUTORIDADES COMPETENTES EN RELACION A LOS FEMINICIDIOS REGISTRADOS EN MÉXICO

Esta Unidad, según se señala ha reunido en cinco ocasiones a las diversas instancias de los gobiernos estatal y federal involucradas en el cumplimiento de la Sentencia. Para tal efecto se acordó conformar tres grupos de trabajo integrados por autoridades federales, estatales y municipales. Cada uno de estos grupos tendría una encomienda de acuerdo a lo siguiente:

- El primer grupo integrado por la UPDDH, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM-SEGOB), la Secretaría de Gobierno y el Instituto Chihuahuense de las Mujeres (ICHIMU), que estaría encargado de la publicación de la sentencia y de brindar la capacitación a los policías ministeriales y a los jueces del Estado de Chihuahua, conforme los resolutivos 15 y 22.
- El segundo grupo integrado por la UPDDH, la CONAVIM-SEGOB, el ICHIMU y la Presidencia Municipal de Ciudad Juárez, estaría encargado de organizar el acto público de reconocimiento de responsabilidad (resolutivo 16) y la construcción del memorial (resolutivo 17), además de resolver lo atinente a las indemnizaciones, así como el pago de gastos y costas a los familiares de las víctimas (resolutivo 25).
- El tercer grupo integrado por la Procuraduría General de la República (PGR), la UPDDH, la CONAVIM-SEGOB, la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y la Procuraduría General de Justicia de Chihuahua (PGJCH), estaría encargado de la estandarización de los protocolos (resolutivo 18), la elaboración de la página web que contenga los datos de las mujeres y niñas desaparecidas desde 1993 (resolutivo 20) y la creación de la base de información genética de familiares de mujeres y niñas desaparecidas (resolutivo 21).

De acuerdo a la información recabada durante las sesiones de trabajo se encontró que en los:



COMISION ESPECIAL PARA CONOCER Y DAR SEGUIMIENTO  
PUNTUAL Y EXHAUSTIVO A LAS ACCIONES QUE HAN  
EMPREDIDO LAS AUTORIDADES COMPETENTES EN  
RELACION A LOS FEMINICIDIOS REGISTRADOS EN MÉXICO

**Resolutivos de cumplimiento inmediato**

Cuatro resolutivos de la Sentencia de cumplimiento inmediato son también de competencia estatal y local, ya que se trata de procesos penales. Y estos son:

**Resolutivo 12. Investigación y sanción de la desaparición, maltratos y privación de la vida de las jóvenes González, Herrera y Ramos.**

La Procuradora General de Justicia del Estado de Chihuahua (PGJCH) refirió en la reunión de trabajo y posteriormente por escrito, las diligencias que se han realizado en los casos de Laura Berenice, Claudia Ivette y Esmeralda.

De acuerdo con la información proporcionada a partir de la sentencia de la ColDH, en los casos de Laura Berenice y Claudia Ivette se han realizado dos diligencias en cada uno; y sólo en el caso de Esmeralda Herrera se manifestó haber reencauzado la investigación de acuerdo a lo establecido por la ColDH, con líneas de investigación específicas sobre violencia sexual. No se comentó ningún otro dato que pudiera señalar que avances se han obtenido en esta nueva línea de investigación.

La Comisión Especial considera que no se aportaron los elementos suficientes para constatar que las acciones realizadas en las investigaciones estén realizando de acuerdo con los parámetros establecidos en la Sentencia. Por ello ha solicitado a la PGJCH ampliar la información sobre el perfil de las personas que integran la investigación, los protocolos utilizados y las acciones para reencauzar las investigaciones.

Por su parte, la Procuraduría General de la República informó que no tiene competencia en la investigación porque no se trata de un delito federal, ni hay alguno conexo. Sin embargo, la representante apuntó que se analiza la solicitud de ejercer su facultad de atracción por considerarlo un *caso de impacto social*. La Comisión empero considera esta probabilidad remota, toda vez que el titular de la PGR, el Lic. Arturo Chávez y Chávez fue Sub-procurador y Procurador del Estado de Chihuahua entre 1996 a 1998, justo en el momento en que se presenta la ola de feminicidios violentos en Cd. Juárez, sin que las autoridades de justicia tomaran las medidas pertinentes a fin de atrapar a los culpables.



## COMISION ESPECIAL PARA CONOCER Y DAR SEGUIMIENTO PUNTUAL Y EXHAUSTIVO A LAS ACCIONES QUE HAN EMPRENDIDO LAS AUTORIDADES COMPETENTES EN RELACION A LOS FEMINICIDIOS REGISTRADOS EN MÉXICO

### **Resolutivo 13. Investigación y sanción a los funcionarios acusados de irregularidades.**

En el informe entregado a esta Comisión Especial, la PGJCH señala que en el año 2006 se inició un procedimiento de responsabilidad administrativa ante la Contraloría contra 6 servidores públicos, involucrados en las fallidas investigaciones de los feminicidios, de los cuales en un caso prescribió el tiempo para que las autoridades estatales ejercieran su facultad para exigir responsabilidad. En dos casos mas se exoneró a las funcionarias, y en otros dos casos, se inhabilitó a los funcionarios por un año y en uno más la funcionaria fue inhabilitada por 2 años.

A juicio de la titular de la PGJCH existe una limitante legal para el cabal cumplimiento de este resolutivo, ya que el delito por el cual pueden ser atribuidas culpas o responsabilidades a los funcionarios omisos en la procuración de justicia es el “Abuso de Autoridad” (ver nota final)<sup>i</sup> que tiene plazo de prescripción a dos años de ocurridos los hechos. Aduciendo esta situación las autoridades de justicia del Estado de Chihuahua no ha reabierto procesos en contra de funcionarios responsables de este delito, ni ha entregado información a la UPDDH de la SEGOB sobre las investigaciones correspondientes.

**La Comisión Especial** considera que se deben buscar las alternativas por parte del Gobierno estatal o federal para dar cumplimiento a este resolutivo. No se puede argumentar la prescripción o la falta de un marco jurídico adecuado para no sancionar a los servidores públicos. Habría que consultar a la Suprema Corte de Justicia sobre el caso o pedirle que atraiga la investigación sobre los casos, como lo hizo en el caso de Acteal, así como consultar a juristas renombrados para saber que curso de acción tomar. Si las reformas en torno a los Derechos Humanos que está pendiente, otorga a la CNDH la facultad de investigar, podría ser ésta la salida adecuada, para cumplir este resolutivo.

### **Resolutivo 14. Investigar a los responsables de amenazar y hostigar a las familiares.**

La PGJCH señaló que solamente se cuenta con una denuncia de la familia Monárrez y que “no hay una denuncia concreta contra los funcionarios del Ministerio Público”.



## COMISION ESPECIAL PARA CONOCER Y DAR SEGUIMIENTO PUNTUAL Y EXHAUSTIVO A LAS ACCIONES QUE HAN EMPRENDIDO LAS AUTORIDADES COMPETENTES EN RELACION A LOS FEMINICIDIOS REGISTRADOS EN MÉXICO

La **Comisión Especial** solicitará información sobre las acciones realizadas en el caso de la denuncia única registrada que incluyó la solicitud de asilo político de la familia Monárrez; se entrevistará con las familias y solicitará información sobre el expediente de asilo político y las pruebas que se presentaron en dicho proceso. La CEF considera que la PGJCH tiene que revisar cuáles funcionarios o funcionarias con algún grado de participación en el caso siguen colaborando en las instituciones y cesarlos inmediatamente, iniciándoles un procedimiento administrativo y, cuando proceda, penal.

### **Resolutivo 24. Brindar apoyo médico, psicológico y psiquiátrico a las víctimas.**

El Instituto Chihuahuense de la Mujer (ICHIMU) informó sobre una serie de servicios que han brindado a las víctimas; sin embargo, no proporcionó información ni documentación que certifique que se ha otorgado la atención médica, psicológica y psiquiátrica a todas las víctimas y de conformidad con lo establecido por la CoIDH.

La **Comisión Especial** solicitará al ICHIMU el informe que se comprometió a entregar sobre la atención que han recibido las familias, el detalle de las consultas, tratamientos y de los medicamentos recibidos. De la misma forma, solicitará la valoración de las familias sobre el cumplimiento de este resolutivo.

### ***Resolutivos de cumplimiento antes del 10 de junio de 2010***

#### **Resolutivo 15. Publicación de la sentencia.**

El 8 de marzo de 2010, se publicaron los párrafos de la sentencia del caso en el Diario Oficial de la Federación, en el periódico El Universal y en el Diario de Juárez. El mismo 8 de marzo de 2010 se publicó la sentencia del caso en la página electrónica de la Secretaría de Gobernación. El 5 de mayo de 2010 fueron publicados los párrafos de la sentencia en el ejemplar 36 de la Gaceta Oficial del estado de Chihuahua. **Sin embargo, hasta la fecha no se ha publicado la sentencia íntegramente en ninguna de las páginas electrónicas del Gobierno de Chihuahua.**



COMISION ESPECIAL PARA CONOCER Y DAR SEGUIMIENTO  
PUNTUAL Y EXHAUSTIVO A LAS ACCIONES QUE HAN  
EMPREDIDO LAS AUTORIDADES COMPETENTES EN  
RELACION A LOS FEMINICIDIOS REGISTRADOS EN MÉXICO

La **Comisión Especial** solicitará al Gobierno de Chihuahua publique la sentencia íntegra en las páginas electrónicas oficiales.

**Resolutivo 20. Página web de mujeres y niñas desaparecidas en Ciudad Juárez.**

La PGJCH elaboró una página en la que aparece el “Reporte de extravío y/o ausencia de mujeres”, el cual está a cargo de las Unidades Especiales de Investigación de Personas Ausentes. La página únicamente incluye la relación de casos resueltos de alto riesgo, relación de casos vigentes y procedimiento aplicado para su búsqueda y localización, “Protocolo Alba” <http://pgje.chihuahua.gob.mx/reporteextraviomujeres.htm>

Esta misma información se encuentra en la base de datos de personas del Programa de Apoyo a Familiares de Personas Extraviadas, Sustraídas o Ausentes de la Procuraduría General de la República. [www.pgr.gob.mx/SPDA/search/consulta.asp](http://www.pgr.gob.mx/SPDA/search/consulta.asp)

La **Comisión Especial** hará sugerencias a la PGJCH sobre el contenido de esta página con el objetivo de que se modifique de conformidad con los estándares establecidos por la CoLDH y solicitará a la PGR información sobre los avances relativos a la coordinación de la base de datos en la web entre todas las procuradurías y los criterios que se están solicitando que incorporen las procuradurías.

**Resolutivos de cumplimiento antes del 10 de diciembre de 2010**

**Resolutivo 16. Acto público de reconocimiento de la responsabilidad y memorial de las víctimas (deberá ser ubicado en el Campo Algodonero).**

La Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM-SEGOB), el ICHIMU y la Presidencia Municipal de Ciudad Juárez mencionaron que hacen gestiones para realizar el memorial sin precisar mayor información ni mencionar el rango del servidor público que brindará las disculpas públicas a las familias.



## COMISION ESPECIAL PARA CONOCER Y DAR SEGUIMIENTO PUNTUAL Y EXHAUSTIVO A LAS ACCIONES QUE HAN EMPRENDIDO LAS AUTORIDADES COMPETENTES EN RELACION A LOS FEMINICIDIOS REGISTRADOS EN MÉXICO

La CONAVIM-SEGOB construyó una ruta crítica para solventar este resolutivo en conjunción con las autoridades municipales, con puntos respecto al lugar; el tipo de acto y memorial, sosteniendo pláticas con los familiares de las víctimas. Hasta el momento según se informó se ha avanzado en la ubicación del terreno donde colocar el memorial, (una antigua acequia del Campo Algodonero que es terreno federal) que está en proceso de deslinde por parte de la Comisión Nacional del Agua, instancia encargada de estos asuntos por parte del gobierno federal. En tanto el gobierno Municipal está en proceso de hacer la protocolización notarial del mismo en el registro de la propiedad. Existe se dice, un proyecto arquitectónico del memorial realizado también por el municipio que, según afirman, cuenta con el acuerdo de los familiares.

La **Comisión Especial** solicitará información precisa a la SEGOB sobre la etapa en que se encuentran los trámites administrativos y la fecha en que se realizará la consulta a las organizaciones de la sociedad civil, ya que el memorial deberá ser para todas las víctimas de violencia de género e impulsará la presencia del Titular del Ejecutivo Federal para cumplir este resolutivo en congruencia con la solicitud de los familiares de las víctimas.

### **Resolutivo 25. Pago de indemnizaciones, así como de gastos y costas.**

La SEGOB informó que desde la integración de los grupo de instituciones involucradas en el cumplimiento de la Sentencia se acordó que los gastos tanto de la indemnizaciones como del memorial quedarían divididos en dos partes iguales entre el gobierno federal y estatal. Sin embargo el jefe de la *Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos* (UPDDH) manifestó que no hay responsabilidad del Gobierno Federal por lo que no podrían pagar las indemnizaciones. Por su parte el ICHIMU manifestó que el gobierno local está en posibilidades de pagar el cincuenta por ciento de las indemnizaciones y de los gastos y costas.

La **Comisión Especial** considera inadmisibles cualquier obstáculo formal para el pago de la indemnización que señala la Sentencia, por lo que presentó un Punto de Acuerdo ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el pasado 21 de julio, exhortando al Ejecutivo Federal a dar cumplimiento inmediato a este resolutivo, en virtud del artículo 28 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que se refiere a la cláusula federal, y que señala que cuando se trate de un

Av. Congreso de la Unión No. 66, Edificio B, 3er. Nivel, Oficina 338, Col. El Parque, Delegación Venustiano Carranza, C. P. 15969, México, D. F. Tels. 50360000 Exts. 56327 y 56328



COMISION ESPECIAL PARA CONOCER Y DAR SEGUIMIENTO  
PUNTUAL Y EXHAUSTIVO A LAS ACCIONES QUE HAN  
EMPREDIDO LAS AUTORIDADES COMPETENTES EN  
RELACION A LOS FEMINICIDIOS REGISTRADOS EN MÉXICO

Estado parte, constituido como Estado federal, *el gobierno nacional de dicho Estado parte cumplirá todas las disposiciones de la presente Convención relacionadas con las materias sobre las que ejerce jurisdicción legislativa y judicial.* Asimismo señala que *“con respecto a las disposiciones relativas a las materias que corresponden a la jurisdicción de las entidades componentes de la Federación, el gobierno nacional deberá de tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a la constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso, para el cumplimiento de esta Convención*

**Resolutivo 21. Base de datos de mujeres y niñas desaparecidas a nivel nacional y la actualización y confrontación de la información genética proveniente de familiares de personas desaparecidas y de cuerpos no identificados.**

La PGR informó que está en negociaciones con la Embajada de Estados Unidos para la importación del sistema CODIS (*Combined DNA Index System*) y para la capacitación del personal de la PGR y de las procuradurías estatales en dicho sistema. Contradictoriamente con lo señalado por la PGR, la titular de la PGJCH consideró que el CODIS únicamente es recomendable para cotejos en ciertas líneas de investigación, pero no para generar un banco de datos de genética de mexicanas y mexicanos que están sometidos a investigaciones de esta naturaleza. Señaló que la PGJCH ha desarrollado un software local en el que se han registrado todos los perfiles genéticos asociados a la violencia contra las mujeres y, principalmente, al feminicidio.

La **Comisión Especial** solicitará información a la PGR sobre el proceso que está siguiendo para instrumentar la base de datos genéticos y los criterios para la elección del CODIS como software a través del cual se desarrollará la Base de Datos. Asimismo, manifiesta su preocupación por el tiempo que resta para dar cumplimiento a este importante resolutivo, debido a la divergencia de criterios entre la PGR y la PGJCH. La Comisión analizará si el marco jurídico actual garantiza los objetivos de esta base de información genética. En su caso, deberá realizar la propuesta legislativa necesaria (protección de datos personales, intercambio de información a nivel nacional e internacional, y otros) y realizará reuniones con especialistas en la materia.



COMISION ESPECIAL PARA CONOCER Y DAR SEGUIMIENTO  
PUNTUAL Y EXHAUSTIVO A LAS ACCIONES QUE HAN  
EMPREDIDO LAS AUTORIDADES COMPETENTES EN  
RELACION A LOS FEMINICIDIOS REGISTRADOS EN MÉXICO

***Resolutivos de cumplimiento en los próximos tres años (10 de diciembre 2112)***

**Resolutivo 18. Estandarización de protocolos, manuales, criterios ministeriales de investigación, servicios periciales y de impartición de justicia, utilizados para investigar todos los delitos que se relacionen con desapariciones, violencia sexual y homicidios de mujeres; y Resolutivo 19. Adecuar el Protocolo Alba, o en su defecto implementar un nuevo dispositivo análogo para la búsqueda inmediata de mujeres y niñas desaparecidas.**

Tanto la PGR como la CONAVIM-SEGOB informaron que se está en vías de cumplimiento y que buscan financiamiento de la Unión Europea para contratar a expertos que apoyen en esta tarea. No establecieron fechas para presentar avances. La PGJCH, por su parte, informó que cuenta ya con estos protocolos, pero no los presentó en las sesiones de trabajo.

La **Comisión Especial** solicitó al Procurador General de la República que informe sobre el plan de trabajo al respecto y expresa su preocupación por la armonización y coordinación a nivel local y federal en la materia. Adicionalmente, la CEF considera que estos procesos deberán involucrar la participación de especialistas de diversas materias y a especialistas de la academia y de las organizaciones de la sociedad civil.

**Resolutivo 22. Programas y cursos permanentes de educación y capacitación a funcionarios públicos.**

La PGJCH y el ICHIMU informaron sobre una serie de capacitaciones que realizan desde hace varios años a servidores públicos. Sin embargo, fue notorio que ninguna dependencia, federal o local, se comprometió con la realización de procesos de capacitación en los términos fijados por la ColDH.

La **Comisión Especial** solicitará al INMUJERES, ICHIMU, procuradurías, Secretaría de la Defensa Nacional y Poder Judicial, así como al Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, establezcan un plan de trabajo para el cumplimiento cabal de este resolutivo de la Sentencia.



COMISION ESPECIAL PARA CONOCER Y DAR SEGUIMIENTO  
PUNTUAL Y EXHAUSTIVO A LAS ACCIONES QUE HAN  
EMPREDIDO LAS AUTORIDADES COMPETENTES EN  
RELACION A LOS FEMINICIDIOS REGISTRADOS EN MÉXICO

**Resolutivo 23. Programa de educación para la población.**

No se proporcionó información sobre las acciones realizadas para dar cumplimiento a este resolutivo. Por ello, solicitará al INMUJERES en coordinación con el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, realice un plan de trabajo para el cumplimiento cabal de este resolutivo de la Sentencia.



## COMISION ESPECIAL PARA CONOCER Y DAR SEGUIMIENTO PUNTUAL Y EXHAUSTIVO A LAS ACCIONES QUE HAN EMPRENDIDO LAS AUTORIDADES COMPETENTES EN RELACION A LOS FEMINICIDIOS REGISTRADOS EN MÉXICO

### Conclusión

A través de los encuentros realizados, la Comisión Especial obtuvo información directa y suficiente para señalar que no hay evidencia suficiente para afirmar que se están cumpliendo los resolutive de la Sentencia. Aunque se advierte el trabajo de algunas de las instituciones involucradas para alcanzar acuerdos entre instituciones y niveles de gobierno para hacerlo. Hay una gran inercia institucional y con frecuencia se afirma que los obstáculos para dar cabal cumplimiento a los mismos se originan por un conflicto entre ámbitos de competencia entre los niveles de gobierno federal, estatal y municipal. Este es el caso del proceso penal que compete al ámbito estatal y en el que el Gobierno Federal no quiere incidir. Pero es también el caso de la omisión en el pago inmediato de las indemnizaciones a los familiares, a pesar de que el artículo 28 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que cuando se trate de un Estado constituido como federal, al gobierno nacional le corresponde cumplir y hacer cumplir las disposiciones derivadas de ese instrumento, sin que sea posible argumentar su legislación interna para justificar el incumplimiento de sus obligaciones.

Un asunto que complica el entendimiento entre los dos niveles es que se trata de gobiernos encabezados por diferentes partidos políticos; y, al respecto, es importante considerar la tensión electoral en la que disputaban ambos partidos presente en la primera mitad del año en curso.

Se constató la ausencia del organismo rector en materia de género del país, el Instituto Nacional de las Mujeres; así como de las instituciones que integran el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres para el desarrollo de acuerdos y acciones. Lo anterior toma mayor relevancia al considerar que la CoIDH indica procesos de capacitación en la materia de largo alcance y con una cobertura amplia, a diversos sectores de la administración pública (jueces, peritos, policías, ejército) y a la población en general, de lo cual no se dio cuenta durante las reuniones de trabajo.

Las autoridades insistentemente refirieron la ausencia de los instrumentos jurídicos necesarios para dar cumplimiento exhaustivo y puntual a la Sentencia, como son un Fondo económico *ad hoc*<sup>ii</sup> y una Ley que establezca el marco jurídico para la ejecución de las resoluciones o sentencias de los



COMISION ESPECIAL PARA CONOCER Y DAR SEGUIMIENTO  
PUNTUAL Y EXHAUSTIVO A LAS ACCIONES QUE HAN  
EMPREDIDO LAS AUTORIDADES COMPETENTES EN  
RELACION A LOS FEMINICIDIOS REGISTRADOS EN MÉXICO

órganos del Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos. Sin embargo, el Dr. José Antonio Guevara reconoció explícitamente que “las Sentencias de la Corte son definitivas e inapelables, es decir, que no aceptan ningún medio de impugnación conforme a los artículos 67 de la Convención, y el 31 del Reglamento de la Corte. Por ende, el Estado mexicano tiene la obligación de cumplirlos en sus términos y en los plazos en los que la misma Sentencia establece”.

Por lo que una de aseveraciones que más se presentó en las reuniones, es la necesidad de contar con un mecanismo jurídico *ad hoc*, que resuelva el tema de las competencias entre ámbitos de gobierno, de los recursos así como del proceso penal, en el caso de resoluciones de órganos internacionales como la CoIDH.

La Comisión Especial reitera que la ausencia de un marco jurídico, tal como lo establecen las autoridades referidas, no exime del cumplimiento de la Sentencia de Campo Algodonero y trabajará en la difusión, compromiso y adopción en todo el país de la Sentencia. Asimismo, establece que trabajará en propuestas jurídicas relativas a lograr el cabal cumplimiento de las resoluciones internacionales en contra del Estado mexicano y para establecer las sanciones correspondientes a las autoridades en caso de incumplimiento.



## COMISION ESPECIAL PARA CONOCER Y DAR SEGUIMIENTO PUNTUAL Y EXHAUSTIVO A LAS ACCIONES QUE HAN EMPRENDIDO LAS AUTORIDADES COMPETENTES EN RELACION A LOS FEMINICIDIOS REGISTRADOS EN MÉXICO

### ABUSO DE AUTORIDAD

I. La reforma de 30 de diciembre de 1982 a los delitos cometidos por servidores públicos (título. XV del libro 11 del «CP»), inspirada en la divisa de renovación moral de la sociedad, ha agrupado en las doce fracciones del «a.» 215 los abusos de autoridad.

Agentes de estos delitos son, desde luego, los servidores públicos investidos de autoridad, esto es, dotados de facultad de imperio, de tomar determinaciones y de imponer obediencia, A veces la ley restringe lógicamente aún más la condición de servidor público y la contrae al encargado de administrar justicia, al encargado de la fuerza pública y al encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de sanciones privativas de libertad.

II. La primera forma de abuso corresponde al servidor público que para impedir la ejecución de una ley, decreto o reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial, pida auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto. Tratase de una clara forma de abuso de autoridad en ambas alternativas de pedir o de emplear, con los señalados fines, el servicio de las personas encargadas de mantener el orden como agentes de la autoridad.

La segunda forma de abuso de autoridad es la del servidor público 'que ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare o insultare. Cabe señalar de partida que la violencia, vejación o insulto deben ser hechos o proferidos rationae officio y sin que medie un permiso o autorización legal para efectuar conductas que, si tuvieran causa legítima, estarían justificadas por el cumplimiento de un deber. La violencia a que se refiere primeramente la ley puede ser física o moral. Las acciones de vejear e insultar, en seguida comprenden las de denostar, humillar, hostigar; molestar, perseguir, ofender a otro con palabras o acciones. Importa destacar que el ejercicio de la violencia física como las vejaciones o insultos abarcan todos los que se practican para obtener abusivamente la confesión del detenido en las diversas fases del proceso penal, desde las torturas más burdas hasta las más sutiles. Abarcan, asimismo, la incomunicación.

La tercera forma de abuso de autoridad es la del servidor público que 'indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga la obligación de otorgarles, o impida la presentación o el curso de una solicitud'. En su primera parte tratase aquí de una ley penal en blanco, puesto que la protección o servicio que el servidor público retarda o niega debe buscarse en las normas jurídicas que imponen una protección o servicio determinados por las funciones asignadas al servidor público, y atendidas las circunstancias del caso. La segunda parte viene a ser jurídicamente la contrapartida del derecho constitucionalmente consagrado de todo ciudadano de presentar a los servidores públicos las solicitudes y demandas que procedan y que sean de la incumbencia de éstos.

La cuarta forma de abuso de autoridad concierne sólo a los servidores públicos investidos de la facultad de juzgar y consiste en negarse injustificadamente y bajo cualquier pretexto, aunque sea el de oscuridad o silencio de la ley, a despachar un negocio pendiente ante él, dentro de los términos establecidos por ella. Esta infracción debió situarse, en rigor, entre los delitos contra la administración de justicia.

La quinta forma de abuso de autoridad legisla sobre la negación de auxilio, reprimiendo al encargado de una fuerza pública que, requerido legalmente por una autoridad competente, se niegue indebidamente a dárselo.

En la fracción VI se contienen, en síntesis, cuatro formas de abuso de autoridad por parte del encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, de instituciones de readaptación social o de custodia y de rehabilitación de menores y de reclusos preventivos o administrativos. Esas

## COMISION ESPECIAL PARA CONOCER Y DAR SEGUIMIENTO PUNTUAL Y EXHAUSTIVO A LAS ACCIONES QUE HAN EMPRENDIDO LAS AUTORIDADES COMPETENTES EN RELACION A LOS FEMINICIDIOS REGISTRADOS EN MÉXICO

cuatro formas. son: a) recibir en el establecimiento como presa, detenida, arrestada o internada a una persona sin los requisitos legales; b) mantenerla privada de su libertad sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente; c) negar que la persona está detenida si lo estuviere, y d) no cumplir la orden girada por autoridad competente. Estas formas de abuso de autoridad importan esencialmente, habida cuenta de los pertinentes preceptos de la C y de los códigos procesales penales, atentados en contra de la libertad, bien jurídico que la generalidad de las legislaciones tienen por eje en torno del cual se sistematizan estos asuntos.

En conexión con la fracción anterior, la fracción VII describe la conducta del servidor público que 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 estuviere en sus atribuciones'. Esta infracción es, desde luego, claramente concebible respecto de los alcaldes y carceleros, pero la posibilidad de su comisión no se ve limitada sólo a ellas, sino que se extiende a todo servidor público que no hiciera cesar la privación de libertad estando esa cesación dentro de sus atribuciones, como expresa la ley.

En las fracciones VIII a XII el abuso de autoridad no se cieme ya sobre la libertad sino sobre la regularidad e incorruptibilidad de la función pública.

La idea de corrupción administrativa está, finalmente, en el trasfondo de las conductas punibles en virtud de las fracciones X, XI y XII, en todas las cuales el servidor público obra a sabiendas de autorizar una situación que no es real, generalmente con perjuicio patrimonial del Estado. Ello ocurre al otorgar el servidor público empleo, cargo o comisión públicos, o contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles o de cualquier otra naturaleza, que sean remunerados, a sabiendas de que no se prestará el servicio para el que se les nombró, o no se cumplirá el contrato otorgado; al autorizar o contratar a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y al otorgar cualquier identificación en que se acredite como servidor público a cualquier persona que realmente no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia en dicha identificación.

III. La penalidad de estos abusos de autoridad ha sido considerablemente aumentada por la reforma (DO 5-1-1983) Antes de ella era de seis meses a seis años de prisión, multa de veinticinco mil pesos y destitución de empleo. Ahora se ha elevado a prisión de uno a ocho años, multa de treinta hasta trescientas veces el salario diario mínimo vigente en el Distrito Federal y destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar empleo cargo o comisión públicos.

Pocos delitos existen de más cotidiana ejecución y menos perseguidos que el abuso de autoridad que el Código describe en las doce fracciones del artículo 215. la razón de este fenómeno social radica en la complaciente corrupción imperante en amplios sectores de la administración pública y en el común desaliento de los ciudadanos oriundo de la expresada causa. Contadas son las denuncias presentadas y su escaso número se resuelve casi siempre en resoluciones de "compadre".

Sujetos acticos del delito de abuso de autoridad son, según expresa el párrafo primero del artículo 215 "...los servidores públicos...". Sin embargo, no todos ellos pueden serlo, pues es intuitivo que sólo pueden perpetrarlos los servidores públicos que estén investidos de autoridad, esto es, que ejerzan imperio, tomen determinaciones o impongan obediencia. En algunas de las fracciones que contiene el artículo se limita con mayor concreción la condición del sujeto activo: "encargado de administrar justicia...", "...encargado de una fuerza pública..." y "...encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de sanciones de privación de libertad, etc.". De donde resulta que si bien los delitos contenidos en el artículo 215 son propios o especiales, dado que sólo pueden ser cometidos por quienes tienen la genérica condición de servidores públicos, existen algunos que tienen el

## COMISION ESPECIAL PARA CONOCER Y DAR SEGUIMIENTO PUNTUAL Y EXHAUSTIVO A LAS ACCIONES QUE HAN EMPREDIDO LAS AUTORIDADES COMPETENTES EN RELACION A LOS FEMINICIDIOS REGISTRADOS EN MÉXICO

---

carácter de superparticulares o superexclusivos, pues sólo pueden ser sometidos por una especialísima categoría de servidores públicos.

En la fracción I del artículo 215 se hace fácticamente valer la condición del sujeto activo como un privilegio de casta. Se describe en dicha fracción la conducta del servidor público que "...para impedir la ejecución de una ley, decreto o reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial pide auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto".

El precepto anterior es suficiente amplio, pues abarca cualquier acto injusto del servidor público con que trate, prevalecido de su cargo, sustraerse a la ejecución de las disposiciones administrativas, fiscales o judiciales cuya ejecución está obligado a acatar en virtud de una individualizada situación creada en su contra legítimamente. La acción típica contempla alternativamente dos hipótesis, con base en la situación personal del agente: 1) "... que pida auxilio a la fuerza pública..."; y 2) "... que la emplee con ese objeto". Por fuerza pública se entiende, según la ontología del tipo, las personas encargadas de mantener el orden como agentes e la autoridad.

No es necesario para la consumación del delito que el sujeto activo hubiere logrado impedir la ejecución de la disposición o resolución de que se trate por la intervención de la fuerza pública; basta pedir su auxilio o emplearla con dicho objeto. Esta conclusión resulta clara de la redacción de la figura típica, pues la descripción capta el simple hecho de pedir o de emplear, sin que se exija la causación del resultado propuesto contenido en la frase "...para impedir la ejecución...". Pero en uno y otro caso es preciso que el comportamiento de pedir o de impedir tenga una realidad fáctica.

La fracción II del artículo 215 tipifica la conducta del servidor público "...que ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare o la insultare". La acción ejecutiva consiste, en primer término, en ejercer violencia. No se hace mención en la descripción típica a la naturaleza o clase de la violencia; pero si reconstruimos dogmáticamente el precepto no existe duda alguna de que el término violencia abarca tanto la física como la moral.

Una referencia de índole temporo-oficial contiene la descripción típica: la violencia ha de desplegarse por el sujeto activo "... ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas...". Cuando se realice en coyuntura diversa, esto es, sin prevalerse el agente de las funciones del cargo que ejerciere o desempeñase, la acción antijurídica no es encuadrable en la figura delictiva en examen, pues falta este elemento temporo-oficial. La frase "ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas..." tanto significa como con abuso o en ocasión de las mismas.

Encierra la descripción típica un elemento normativo expresado con la frase "sin causa legítima". La ley impone de consumo determinados deberes a los seres humanos en atención a los cargos públicos que ostentan. En cumplimiento de estos deberes pueden lesionarse bienes jurídicos de personas ajenas. Pero la ley que imperativamente impone el cumplimiento de esos deberes, no puede valorar como antijurídicas las conductas realizadas para su cumplimiento. No procede, por tanto, antijurídicamente el funcionario de aduanas que ante la resistencia del viajero para que se le registre su equipaje hace uso de una racional violencia. El código penal en la fracción V de su artículo 15 declara que es causa excluyente de responsabilidad: "Obrar en cumplimiento de un deber... consignado en la ley". En algunas figuras típicas se incrustan en la descripción delictiva una especial referencia a la antijuricidad, como la contenida en la frase "sin causa legítima". Se entiende que es legítima la causa, cuando tiene su origen en la ley o condice con un interés preponderante.

## COMISION ESPECIAL PARA CONOCER Y DAR SEGUIMIENTO PUNTUAL Y EXHAUSTIVO A LAS ACCIONES QUE HAN EMPRENDIDO LAS AUTORIDADES COMPETENTES EN RELACION A LOS FEMINICIDIOS REGISTRADOS EN MÉXICO

No sólo hace referencia la fracción II del artículo 215 a la violencia a una persona sino que a ella purifica el hecho de que el servidor público "... la vejare o la insultare"; quien en ejercicio de sus funciones y con motivo de ellas maltrata, molesta, persigue, hace padecer a otro o le ofende provocándole o irritándole con palabras y acciones, también abusa de su cargo.

Según la fracción III del artículo 215 existe el delito de abuso de autoridad cuando el servidor público "... indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga la obligación de otorgarse, o impida la presentación o el curso de una solicitud".

La primer alternativa hipótesis hace referencia general la protección o servicio que el servidor público tiene obligación de prestar a los particulares. Su esencia sólo puede vincularse y completarse mediante congruentes referencias a las leyes que imponen a los servidores públicos específicas obligaciones de otorgar a los particulares determinada protección o servicio. Desde el punto de vista fáctico, tanto se integra el comportamiento típico cuando el sujeto activo niegue el otorgamiento de la protección o servicio que está obligado a prestar como si retarda prestarlo en aquellos casos en que las leyes obliguen a un inmediato otorgamiento. En uno y otro caso se requiere que la negativa o retardo se haga indebidamente, pues en forma expresa el tipo contiene este elemento normativo.

La segunda alternativa hipótesis típica contenida en la fracción III consiste en que el sujeto activo "... impida la presentación o el curso de una solicitud". Enraiza la anterior descripción en el artículo ocho constitucional que establece el derecho público subjetivo individual del ciudadano de presentar a los funcionarios y empleados públicos las solicitudes y demandas que estimen procedentes y que sean de la competencia de ellos. En la esencia de esta alternativa conducta típica yace una lesión para un derecho subjetivo del ciudadano inherente a su libertad política.

La fracción IV del artículo 215 considera que comete el delito de abuso de autoridad, el que "... estando encargado de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de oscuridad o silencio de la ley, se niegue injustificadamente a despachar un negocio pendiente ante él, dentro de los términos establecidos por la ley". En esta descripción se restringe la posibilidad de ser sujeto activo, pues de su redacción se desprende que sólo los servidores públicos que estuvieran investidos de la facultad de juzgar (jueces, magistrados o ministros) pueden cometer el hecho. En esta fracción se pone de nuevo en relieve las endeble bases existentes para la separación que el código establece entre "Los delitos cometidos por servidores públicos" y los "Delitos cometidos contra la administración de justicia".

Dada la fracción IV, la conducta se integra por una expresa negativa para despachar el negocio pendiente cualquiera que fuere el pretexto aducido. La negativa puede hacerse en forma espontánea o en virtud de un requerimiento de parte. También la simple negativa no acompañada de ningún pretexto entra en la descripción típica, pues la frase "...bajo cualquier pretexto..." no tiene otro sentido que el de manifestar la inoperancia de cualquier excusa o razón que se aduzca para no despachar el negocio.

En la reforma del 82 se han introducido en la descripción típica la frase que la negativa ha de producirse "...dentro de los términos establecidos en la ley...", lo cual implica un notorio desacierto, pues parece indicar que si el servidor público se niega a despachar un negocio pendiente ante él después de transcurrir "...los términos fijados en la ley", su conducta deviene cronológicamente atípica.

La fracción V establece que también se comete de delito en examen "Cuando el encargado de una fuerza pública, requerido legalmente por una autoridad competente para que le preste auxilio, se niegue indebidamente a dárselo". Tipificase aquí un delito de negación de auxilio realizado por el encargado de una fuerza pública. Antes de la reforma de 1982 la concordante figura contenida en la fracción VI del artículo 213 decía "...una autoridad civil...". La

## COMISION ESPECIAL PARA CONOCER Y DAR SEGUIMIENTO PUNTUAL Y EXHAUSTIVO A LAS ACCIONES QUE HAN EMPREDIDO LAS AUTORIDADES COMPETENTES EN RELACION A LOS FEMINICIDIOS REGISTRADOS EN MÉXICO

sustitución de la frase “autoridad civil” por la de “autoridad competente” no ha sido un acierto. En el lenguaje normal de la vida el concepto contrapuesto al de autoridad civil es el de autoridad militar. Si la autoridad requirente fuere una autoridad militar, se integraría un delito de esta clase. Por otra parte, redundante es la sustitución indicada. La redacción de la figura típica (antes y después de la reforma) exigía y exige que el requerimiento fuere hecho legalmente; y este sólo lo es si proviene de autoridad competente.

La fracción VI establece que incurre en el delito de abuso de autoridad el servidor público “Cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, de instituciones de readaptación social o de custodia y de rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos que, sin los requisitos legales, reciba como presa, detenida, arrestada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente; niegue que está detenida si lo estuviere, o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente”. Se advierte de la simple lectura de la anterior figura típica su poco afortunada redacción, pues la palabra “que” aparece en medio de la misma no armoniza con su sentido. Esta anomalía gramatical tiene su origen en haberse copiado la redacción que tenía la fracción X antes de la reforma del 82, antecedente inmediato de la actual fracción VI, sin tomarse en cuenta que el “Cuando...” que aparece al inicio de la redacción actual es gramaticalmente incompatible con el “que” que correctamente aparecía en la sustituida fracción X y que distorsiona el sentido de la VI actual. El contenido de la fracción VI es mucho más amplio y adecuado a la realidad administrativa que la de su precedente, pues abarca no sólo los establecimientos de ejecución de las sanciones privativas de libertad sino también las instituciones de readaptación social, de custodia y de rehabilitación de menores y los reclusorios preventivos o administrativos.

La descripción típica contiene cuatro alternativas hipótesis fácticas: a) recibir en el establecimiento como presa, detenida, arrestada o internada a un apersona sin los requisitos legales; b) mantenerla privada de su libertad sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente; c) negar que la persona está detenida, si lo estuviere; y d) no cumplir la orden de libertad girada por la autoridad competente.

Recibir, en el sentido de la figura típica, tanto significa como aceptar, dar entrada, admitir o recluir a un apersona en uno de los establecimientos que se mencionan. Este recibimiento, aceptación o admisión sólo es típico cuando se efectúa “...sin los requisitos legales...”, esto es, arbitraria o antijurídicamente. Un elemento normativo preside la figura típica, pues el encuadramiento en ella del hecho material que describe está condicionado a que se efectúa en forma ilegal.

La segunda alternativa conducta consiste en que el encargado del establecimiento “...mantenga privada de su libertad, sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente...” a una persona previamente presa “...sin los requisitos legales”. Se capta aquí la hipótesis fáctica del que sin haber sido recibido en el establecimiento a la persona detenida o presa, la mantenga posteriormente privada de su libertad sin dar parte a la autoridad respectiva, luego que el establecimiento quede a su cargo. Constituye esta conducta una comisión omisiva, pues el sujeto activo priva de su libertad a la persona detenida o presa, al abstenerse de comunicar a la autoridad a quien corresponda la ilegal detención que dicha persona sufre.

La tercera hipótesis típica estriba en que el encargado del establecimiento “...niegue que está detenida, si lo estuviere...” la persona reclusa, arrestada o internada sin los requisitos legales en el establecimiento que estuviere a su cargo. Esta modalidad de acción antijurídica fue captada por vez primera por la reforma del 82; tiene su ratio en la frecuencia en que las personas encargadas de los establecimientos que menciona la fracción en examen negaban la detención a los familiares o autoridades que investigaban el paradero de las personas desaparecidas.

La cuarta y última forma de integrarse la figura típica consiste en que el encargado del establecimiento “...no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente...”. Esta autoridad puede ser judicial o administrativa. La



## COMISION ESPECIAL PARA CONOCER Y DAR SEGUIMIENTO PUNTUAL Y EXHAUSTIVO A LAS ACCIONES QUE HAN EMPREDIDO LAS AUTORIDADES COMPETENTES EN RELACION A LOS FEMINICIDIOS REGISTRADOS EN MÉXICO

conducta ejecutiva consiste en una inercia, pues no cumplir significa no efectuar puntualmente aquello a que el deber jurídico obliga: poner en inmediata libertad al detenido. La demora, tardanza, dilación o retardo adquieren conceptual realidad penalística cuando transcurrido un tiempo razonable para llenar los trámites burocráticos de rigor, no se pone en libertad a la persona, aunque se aduzcan torpes pretextos o motivos fútiles. No incide en la conducta típica el que no pone en libertad física al detenido a causa de hallarse también legalmente a disposición de otra autoridad.

No puede dejar de subrayarse que las conductas típicas descritas en esta fracción presentan dos caras de incriminación: una, la de un abuso de autoridad; otra, la de un ataque a la libertad política del ser humano. La vigente legislación ha encendido su luz para iluminar la primera. Pero no puede desconocerse que en primer término brillan las ofensas inferidas al ciudadano. Otros ataques a la libertad política del hombre quedan en la legislación actual sin protección penalística, no obstante que la obtuvo letrísticamente durante la vigencia de la ley de responsabilidades del 30 de diciembre de 1939, esto es, hasta la efímera ley de responsabilidades de 21 de diciembre de 1979.

La fracción VII describe la conducta del servidor público que "...teniendo conocimiento de una privación ilegal de libertad no la denunciase inmediatamente a la autoridad competente o no la haga cesar también inmediatamente, si esto estuviere en sus atribuciones". Aunque cualquier servidor público que tenga conocimiento de una privación ilegal de libertad puede ser sujeto activo de esta especie delictiva, la realidad es que en la mayoría de los servidores de establecimientos destinados a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, instituciones de readaptación social o de custodia, rehabilitación de menores y reclusorios preventivos o administrativos, las personas que con mayor frecuencia pueden devenir en sujetos activos.

La conducta típica presupone en el sujeto activo, como elemento subjetivo, el conocimiento de privación ilegal de libertad. Esta privación ilegal de libertad es indebida, por vía de ejemplo, si en el término de setenta y dos horas que señala el artículo 19 constitucional, los alcaldes y carceleros no reciben copia autorizada del auto de formal prisión del detenido, contadas desde que éste quedó a disposición de su juez. Puede realizarse el comportamiento típico de dos formas: 1) si no denuncia la ilegal detención a la autoridad competente; y 2) si no hace cesar dicha detención ilegal, si esto estuviere en sus atribuciones. Es ilustrativo al respecto lo que especialmente dispone la fracción XVIII del artículo 107 de la constitución: "Los alcaldes y carceleros que no reciban copia autorizada del auto de formal prisión de un detenido dentro de las setenta y dos horas que señala el artículo 19, contadas desde que aquél esté a disposición de su juez, deberán llamar la atención de éste sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el término, y si no recibe la constancia mencionada, dentro de las setenta y dos horas siguientes, lo pondrá en libertad". El incumplimiento de una y otro deber jurídico integra el comportamiento fáctico descrito en la fracción VII del artículo 215 del código penal.

No solamente los alcaldes y carceleros a que se hace expresa mención en la fracción XVIII del artículo 107 de la constitución pueden ser sujetos activos sino también cualquier otro servidor público que tuviere conocimiento de una privación ilegal de libertad y "...no lo denunciare a la autoridad competente o no la haga cesar si esto estuviere en sus atribuciones ". Piénsese en las detenciones ilegales hechas en las delegaciones de policía o agencias del ministerio público que no se hagan cesar por los funcionarios que tuvieran atribuciones para ello tan pronto tengan conocimiento de las mismas.

Son también aplicables en orden a esta fracción las consideraciones expuestas anteriormente en relación a la VI, esto es, sobre los dos puntos de mira desde los que puede observarse la conducta típica.

La fracción VIII tipifica la conducta del servidor público que "...haga que se le entreguen fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente". La anterior conducta contiene

## COMISION ESPECIAL PARA CONOCER Y DAR SEGUIMIENTO PUNTUAL Y EXHAUSTIVO A LAS ACCIONES QUE HAN EMPREDIDO LAS AUTORIDADES COMPETENTES EN RELACION A LOS FEMINICIDIOS REGISTRADOS EN MÉXICO

dos frases ejecutivas: 1) que el sujeto activo haga que se le entreguen los fondos, valores o cosas que se le hayan confiado a él; y 2) que se los apropie o disponga de ellos indebidamente.

La intención final se enseña de toda la conducta, pues la frase "...haga que se le entreguen..." pone de manifiesto una dirección rectilínea desde el inicio. El abuso de autoridad puede manifestarse en el mandato, la orden, la intimidación e incluso, en el temor reverencial que siente el que hace la entrega. La realización de sólo la primera fase constituye una tentativa punible.

La fracción IX considera típicamente antijurídica la conducta del servidor público que "...con cualquier pretexto, obtenga de un subalterno parte de los sueldos de éste, dádivas u otro servicio". La ratio de esta figura delictiva estriba en la explotación laboral que presupone tal hecho, el cual implica la puesta en juego de un abuso por parte del superior. Dados los términos gramaticales de la descripción, ésta no abarca los pequeños obsequios que el subalterno haga espontáneamente al superior en señal de atención o respeto y en ocasión de una fiesta onomástica o de un acaecer fáustico. Pero si se trata de una entrega de parte del sueldo, es intuitivo que tal hecho encierra siempre una explotación laboral oriunda de un convenio expreso o tácito.

Las fracciones X, XI y XIII son de nueva creación. Surgieron en la reforma del 82. Tratase en estas figuras de sancionar penalmente hechos de corrupción administrativa de realización frecuente, aunque dudoso es que hayan sido correctamente enmarcados en el capítulo atinente a los delitos de abuso de autoridad, habida cuenta de que más bien presentan los matices de uso indebido o abuso administrativo de atribuciones, facultades o funciones, por lo cual hubiere sido más acertado encuadrarlos en el capítulo V, también de nueva creación. Las diferencias entre los delitos comprendidos en los capítulos V, VIII y los descritos en las fracciones X, XI y XII del artículo 215 no responden a un preciso criterio rector. Todas las conductas mencionadas son exponentes o manifestaciones del mismo asfixiante pulpo antijurídico: la corrupción administrativa. Establecer diferencias, como se ha intentado en la reforma del 82, es un tanto sutil. Lo que parece es que las conductas descritas en las fracciones X, XI y XII del artículo 215 no son exponentes de la idea rectora de abuso de autoridad, aunque sí manifestativas de corrupción administrativa.

La fracción X describe la conducta del servidor público que "...en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, otorgue empleo, cargo o comisión públicos, o contratos de prestaciones de servicios profesionales o mercantiles o de cualquier otra naturaleza, que sean remunerados, a sabiendas de que no se prestará el servicio para el que se le nombró, o no se cumplirá el contrato otorgado". Trátase con la penalización de la anterior conducta de poner un freno a la abrumadora corrupción que existe en la administración pública, consistente en otorgar empleos, cargos, comisiones o contratos en favor de quienes no los han de ejercer o cumplir. En el trasfondo de la descripción típica yace una defraudación para la administración pública como se deduce de la especificación de que los empleos, cargos, comisiones o contratos "...sean remunerados...". Un elemento subjetivo de antijuricidad preside la comisión de estas conductas. El otorgamiento de dichos empleos, cargos, comisiones o contratos ha de hacerse por el servidor público "...a sabiendas de que no se prestará el servicio para el que se le nombró o no se cumplirá el contrato otorgado". El párrafo último del artículo 215 amplía la figura típica "...a las personas que acepten los nombramientos, contrataciones...". Esta ampliación se explica si se tiene presente el trasfondo de defraudación para la administración pública que yace en la descripción típica.

La fracción XI describe la conducta del servidor público que "...autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación". La inhabilitación "...por resolución firme de autoridad competente..." sólo puede provenir de la autoridad judicial, pues únicamente ésta puede imponer la sanción mencionada en el número 13 del artículo 24 del código penal. Es necesario que el servidor público autorice o contrate al inhabilitado "...con conocimiento de la situación".



## COMISION ESPECIAL PARA CONOCER Y DAR SEGUIMIENTO PUNTUAL Y EXHAUSTIVO A LAS ACCIONES QUE HAN EMPREDIDO LAS AUTORIDADES COMPETENTES EN RELACION A LOS FEMINICIDIOS REGISTRADOS EN MÉXICO

La fracción XII y última del artículo 215 penaliza la conducta del servidor público que "... otorgue cualquier identificación en que se acredite como servidor público a cualquier persona que realmente no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia en dicha identificación". El hecho anterior implica una falsedad específicamente tipificada. Tiéndese a combatir el fenómeno conocido con el nombre de credencialismo, al socaire del cual se inficiona o corrompe la vida social. El párrafo último del artículo amplía la figura típica a las personas que "... acepten..." las identificaciones. La aceptación se manifiesta claramente en el uso indebido de las mismas. Sin embargo, la simple tenencia es signo indicativo de la aceptación.

El abuso de autoridad, puede tenerse en los casos de autoridad privada, es decir, cuando el culpable se encuentra en una situación de preeminencia sobre el sujeto pasivo, deriva de relaciones de tutela, curaduría, cargo, educación, etc.

### ABUSO DE AUTORIDAD CONTRA ARRESTADOS O DETENIDOS.

Es el hecho del funcionario público que somete a medidas ilegales de rigor a una persona arrestada o detenida, que la tiene en custodia o que le ha sido confiada mediante providencia de autoridad competente.

Son elementos constitutivos específicos de este delito: el sujeto activo, la conducta criminosa, el objeto material, el tiempo del hecho, el resultado y el dolo genérico.

El sujeto activo de este delito puede ser sólo un funcionario público que tenga la custodia de una persona arrestada o detenida, o que le haya sido confiada en ejecución de una providencia de autoridad competente, o también que está investido, por razones de su cargo, de autoridad sobre la persona custodiada.

Por lo tanto, no puede serlo el encargado de un servicio público; pero sí lo puede ser el particular, en caso de arresto legítimo en flagrancia, porque en ese momento tiene la calidad de funcionario público.

La conducta consiste en los actos o en el empleo de los medios idóneos con que la persona arrestada, detenida o custodiada es sometida a medidas de rigor ilegales, en virtud de las cuales se empeora el estado de restricción de la libertad personal en que legalmente se encuentra.

Por consiguiente, no constituyen este delito los actos que hacen más gravosa la detención o la custodia, si no resulta afectada la restante libertad personal del individuo arrestado o detenido.

Pero si el acto o el medio empleado constituyen por sí mismos delito, se tendrá concurso de delitos.

También puede presentarse la agravante por las sevicias u otras crueldades, que no es lícito considerarlas como integrantes del régimen abusivo de rigor o del concurso de delitos.

Medidas de rigor son los actos que modifican, empeorándolo, el estado de restricción de la libertad personal en que se encuentra legalmente el sujeto pasivo. Por consiguiente, los actos no ilegítimos, que no dan lugar a ese efecto, no pueden constituir el delito de que se trata, sino eventualmente otro título de delito. Así, pues, la ilegitimidad de la medida de rigor tiene que derivarse de la ley, en relación con el empleo de los medios coercitivos y punitivos que permite.

El objeto material de este delito es la persona sobre la cual recae la conducta criminosa, a saber, la persona que se encuentra en estado legal de restricción de la libertad personal por arresto, detención, entrega para la ejecución de



## COMISION ESPECIAL PARA CONOCER Y DAR SEGUIMIENTO PUNTUAL Y EXHAUSTIVO A LAS ACCIONES QUE HAN EMPRENDIDO LAS AUTORIDADES COMPETENTES EN RELACION A LOS FEMINICIDIOS REGISTRADOS EN MÉXICO

---

una providencia de la autoridad, o, en general, para custodia personal; por ejemplo, para traslado de un loco o su reclusión en un manicomio.

El tiempo del hecho es aquel en que el funcionario público permanece encargado de la custodia, o mantiene confiada a la persona, o conserva sobre esta su autoridad. Si no se da este requisito, podrá tenerse otro título de delito.

El resultado de este delito es el estado de restricción, más rigurosa, de la libertad personal, en que llega a encontrarse el sujeto pasivo a causa de la conducta criminosa.

El momento consumativo, por lo tanto, se tiene al verificarse ese empeoramiento.

La tentativa es admisible, en relación con el acto o con el medio empleado; por ejemplo, si el acto consiste en una omisión, la tentativa no es configurable.

El elemento psicológico lo suministra la voluntad de cometer el hecho, esto es, de someter a la persona arrestada o detenida a una mayor restricción de la libertad personal en que legalmente se encuentra.

Una conducta culposa no puede dar lugar a este delito. Los motivos pueden ser apreciados, cuando concurren, como circunstancias atenuantes.

### REQUISA O INSPECCIÓN PERSONALES ARBITRARIAS.

Es el hecho del funcionario público que ejecuta una requisa o una inspección personales, a sabiendas de que abusa de los poderes inherentes a sus propias funciones.

Los elementos constitutivos específicos de este delito son: el sujeto activo, la conducta criminosa, el objeto material, el resultado y el dolo genérico.

El sujeto activo puede ser solo un funcionario público, y no otra persona, aunque esté encargada de un servicio público.

La conducta consiste en los actos abusivos realizados al ejecutar una requisa o inspección personal.

Requisa personal es la búsqueda que el funcionario público ejecuta, en ejercicio de sus funciones, sobre una persona determinada, en relación con cosas que lleva consigo, pertenecientes a un delito, y que pueden servir para la prueba.

Inspección personal es el examen que el funcionario público ejecuta, en ejercicio de sus funciones, sobre el cuerpo de una persona acerca de elementos de prueba atinentes a determinado delito.

Se tiene abuso en la requisa o en la inspección corporal cuando su ejecución se lleva a cabo con violación de la libertad individual, y, por lo mismo, de la facultad o de la competencia, o también sin la observancia de las formalidades establecidas por la ley en garantía de libertad individual y que las hacen legítimas.

El objeto material de este delito es la persona sobre la que recae la conducta criminosa, o sea, la persona sobre la cual se ejecuta la requisa o la inspección.



## COMISION ESPECIAL PARA CONOCER Y DAR SEGUIMIENTO PUNTUAL Y EXHAUSTIVO A LAS ACCIONES QUE HAN EMPRENDIDO LAS AUTORIDADES COMPETENTES EN RELACION A LOS FEMINICIDIOS REGISTRADOS EN MÉXICO

El resultado en este delito es la restricción de la persona del sujeto pasivo o del estado de la persona, que se produce al ser esta constreñida o inducida a la obediencia por la conducta criminosa.

El momento consumativo se tiene cuando se verifica dicha restricción o con la obediencia del sujeto pasivo, como consecuencia de los actos de constreñimiento o de inducción.

La tentativa es admisible, cuando se hayan iniciado actos idóneos e inequívocos, dirigidos a la ejecución de la requisa o de la inspección, o también de ejecución de estas. Si el hecho se cometiere contra varios sujetos, se tendrán varios delitos.

El elemento psicológico lo suministra el dolo, es decir, la voluntad de ejecutar la requisa o la inspección, a sabiendas de que abusa de los poderes inherentes a las propias funciones. El consentimiento del sujeto pasivo no excluye la ilicitud del hecho, ya que el particular no puede disponer del interés referente al ejercicio de las facultades del funcionario público, pues dicho interés pertenece a la administración pública.

### PENALIDAD

El penúltimo párrafo del artículo 215 establece que “Al que cometa el delito de abuso de autoridad se le impondrán de uno a ocho años de prisión, multa desde treinta hasta trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el distrito federal en el momento de la comisión del delito y destitución en inhabilitación de un año a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos”. Y el párrafo último dispone, como ya antes se dijo, que “iguales sanciones se impondrán a las personas que acepten los nombramientos, contrataciones o identificaciones a que se refieren las fracciones X, XI y XII. Sin embargo, en este párrafo se incide en un imposible por lo que respecta a la sanción de destitución, habiendo cuenta de que a las personas a que se refiere la fracción XII no se les puede destituir de empleo, cargo o comisión dado que ninguno ejercen.

Todo esto está fundamentado en el siguiente capítulo del código penal:

#### Capítulo III abuso de autoridad y uso ilegal de la fuerza pública

Art. 262. Se le impondrán de uno a seis años de prisión y de 100 a 500 días multa a quien ejerció de sus funciones o con motivo de ellas:

I. Ejercer violencia a una persona sin causa legítima, la vejare o la insultare; ó

II. Use ilegalmente la fuerza pública.

Art. 263. Se impondrán prisión de uno a seis años y de 100 a 1000 días multa, al servidor público que en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas otorgue empleo, cargo o comisión públicos, o contratos de prestación de servicios profesionales ó mercantiles o de cualquier otra naturaleza, que sean remunerados, a sabiendas de que no se prestará el servicio para el que se les nombró, o no cumplirá el contrato otorgado dentro de los plazos establecidos en la normatividad laboral aplicable o en los señalados en el contrato correspondiente.

Art. 264. Se impondrán las mismas penas del artículo anterior al que acepte un empleo, cargo o comisión públicos, remunerados, cuyo servicio no va a prestar, o acepte algún contrato de prestación de servicios profesionales, mercantiles o de cualquier otra naturaleza, remunerados, cuyas obligaciones no va a cumplir dentro de los plazos establecidos en la normatividad laboral aplicable ó en los señalados en el contrato correspondiente.



COMISION ESPECIAL PARA CONOCER Y DAR SEGUIMIENTO  
PUNTUAL Y EXHAUSTIVO A LAS ACCIONES QUE HAN  
EMPREDIDO LAS AUTORIDADES COMPETENTES EN  
RELACION A LOS FEMINICIDIOS REGISTRADOS EN MÉXICO

---

Art. 265. El servidor público que con cualquier pretexto obtenga de un subalterno parte del sueldo de este dadas o cualquier otro provecho, se le impondrán de 2 a 9 años de prisión y de 100 a 800 días multa.

ii Cabe hacer mención, que en el año 2005 la Cámara de Diputados estableció en el Presupuesto de Egresos para la Federación un monto de 31 millos de pesos para la creación de un Fideicomiso de reparación del daño a las familiares de las víctimas de los homicidios de mujeres, el cual debía operar la Procuraduría General de la República.

Por su parte, la PGR y el gobierno del Estado de Chihuahua, ese mismo año, constituyeron un Fondo de Auxilio Económico a Familiares de Víctimas de Homicidios de Mujeres con la cantidad de 30 millones de pesos, mismo que no considero los 31 millones de la Cámara de Diputados. Esta situación se debió a que el objetivo de dicho Fondo no era reparar a las familiares de las víctimas, sino únicamente apoyarlas económicamente.

Hasta la fecha no son públicos la forma ni los criterios en los que se utilizó el dinero del Fondo de Auxilio a Familiares de Víctimas de Homicidios de Mujeres ni lo que ocurrió con los 31 millones pesos asignados por la Cámara de Diputados, ya que el Fideicomiso nunca fue constituido.

La Comisión Especial de los Feminicidios en la actual legislatura realiza una investigación sobre el destino de estos recursos.