

DICTAMEN POR EL QUE LA COMISIÓN PERMANENTE DE ADMINISTRACIÓN Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA CONSIDERA PROCEDENTE APROBAR EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTÍCULO 292 QUATER DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA, QUE CREA EL DELITO DE EJECUCIÓN EXTRAJUDICIAL.

Expediente: LXV/CPAyPJ/220/2023 del índice de la Comisión Permanente de Administración y Procuración de Justicia

C. DIPUTADO SAMUEL GURRIÓN MATÍAS
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DE LA
LXV LEGISLATURA DEL H. CONGRESO
DEL ESTADO DE OAXACA
P R E S E N T E

RECEBIDO
09 ABR 2024
DIRECCIÓN DE APOYO LEGISLATIVO

HONORABLE ASAMBLEA:

Las y los integrantes de la Comisión de Administración y Procuración de Justicia con fundamento en lo establecido por los artículos 30 fracción III; 31 fracción X; 63; 65 fracción II; 72 y 75 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; y los artículos 26; 27 fracción XI y XV, 33, 34, 36, 42 fracción II, 64, 68 y 69 del Reglamento Interior del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, derivado del estudio y análisis que esta Comisión Dictaminadora hace de los expedientes supra indicados, somete a la consideración de este Pleno Legislativo el presente Dictamen con Proyecto de Decreto, de conformidad con los antecedentes y consideraciones siguientes:

ANTECEDENTES:

- I. **PRESENTACIÓN DE LA INICIATIVA.** En sesión ordinaria de la diputación permanente de fecha diez de mayo de dos mil veintitrés, la Diputada Lizett Arroyo Rodríguez, las y los CC. Santiago Ambrosio Hernández. Sergio Miguel Luna Cruz, Elvia Rosa Cruz Cruz, Rutila Santiago Cruz, Daniel Mayoral López, Moisés Hernández García, Iván Escobar Román, Uriel Ángel Pérez López,

Rafael Guadalupe Salazar Maldonado y Diodoro Medina Ramírez, presentaron la iniciativa con proyecto de decreto por la que se **ADICIONA EL ARTÍCULO 426 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA PARA TIPIFICAR EL DELITO DE EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES.**

II. **TURNO DE LA INICIATIVA.** Mediante oficio número **LXV/A.L/COM.PERM/2679/2023**, con fecha doce de mayo de dos mil veintitrés, el Secretario de Servicios Parlamentarios del Congreso, en cumplimiento a lo instruido por las Ciudadanas Diputadas Secretarias de la Sexagésima Quinta Legislatura, remitió a la Comisión Permanente de Administración y Procuración de Justicia, la Iniciativa detallada en el numeral anterior, para su estudio, análisis y dictamen correspondiente conformándose el expediente número **LXV/CPAyPJ/220/2023** del índice de la Comisión Permanente de Administración y Procuración de Justicia.

III. **FOROS DE ANÁLISIS.** Con la finalidad de socializar la iniciativa, analizar la importancia de tipificar la ejecución extrajudicial y recibir comentarios y puntos de vista sobre el tema planteado, esta comisión permanente convocó a la realización de diversos foros, los cuales se desarrollaron de la siguiente manera:

PRIMER FORO: Fue realizado el catorce de julio de dos mil veintitrés y tuvo como sede el Palacio de Gobierno de Gobierno del Estado de Oaxaca, contando con la participación de David Cabañas Barrientos, quien habló sobre la persecución política y la ejecución extrajudicial de su hermano Lucio Cabañas el dos de diciembre de mil novecientos setenta y cuatro. También se contó con la participación del Abogado Guatemalteco Hector Estuardo Reyes Chiquin, integrante del Centro Para La Acción Legal En Derechos Humanos (Caldh), quien explicó lo referente a la ejecución extrajudicial en los instrumentos internacionales y su tipificación en el Código Penal de Guatemala. En dicho foro se contó con la asistencia de 125 personas.

SEGUNDO FORO: Se realizó en el palacio municipal de Miahuatlán de Porfirio Díaz el día veinticinco de julio de dos mil veintitrés, en el que se expuso

el contenido y objetivo de la iniciativa ciudadana que nos ocupa. De la misma forma se realizó una narración de los hechos sucedidos en Asunción Nochixtlán el diecinueve de junio de dos mil dieciséis, que es precisamente donde derivan los hechos que motivaron la presentación de la iniciativa para tipificar la ejecución extrajudicial. En este hubo una asistencia de 143 personas.

TERCER FORO: Este foro se desarrolló en la Facultad de Bellas Artes de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca el día veintisiete de julio de dos mil veintitrés, en la que se analizó el marco internacional y nacional de la ejecución extrajudicial, la definición de ejecución extrajudicial, diversas recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y algunos criterios sostenidos por tribunales nacionales e internacionales. La asistencia a este foro fue de 112 personas.

CUARTO FORO: La sede de este foro fue la Universidad Politécnica de Nochixtlán "Abraham Castellanos" y se realizó el día cuatro de agosto de dos mil veintitrés. Los temas que se trataron fueron referentes a los hechos sucedidos en Asunción Nochixtlán el diecinueve de junio de dos mil dieciséis, el contenido de la iniciativa ciudadana y el Protocolo de Minnesota sobre la Investigación de Muertes Potencialmente ilícitas (2016). A este foro asistieron 160 personas.

CLAUSURA. El día veintitrés de agosto de dos mil veintitrés en las instalaciones del Bachillerato Especializado en Contaduría y Administración (BECA), de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca se realizó la clausura de los foros convocados por esta comisión permanente. En dicho evento se hizo una remembranza de los cuatro foros regionales y se explicó el objetivo de la iniciativa que ahora se dictamina.

En cada uno de los foros se contó con la participación de diversos diputados y diputadas de esta legislatura, representantes del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, servidores públicos de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Oaxaca, organizaciones sociales y víctimas directas e indirectas de diversos hechos acontecidos en nuestra entidad.

IV.- CARTAS DE APOYO A LA INICIATIVA. - El diez de agosto del año en curso se recibió el escrito signado por Francisco Cerezo Contreras, Coordinador del comité cerezo México, quien en resumen dice:

"... una de las exigencias que actualmente hacemos al Estado mexicano es la creación de una Ley General que tipifique la Ejecución extrajudicial en México, con el objetivo de sancionar a los responsables de esta grave violación a los derechos humanos cuyas cifras se elevaron a raíz de la supuesta Guerra contra la Delincuencia organizada iniciada por el ex presidente Felipe Calderón Hinojosa en el año de 2006. ..."

En fecha dieciocho de agosto del actual, se recibió el escrito firmado por Acelo Ruiz Villanueva "Chelo", reconocido director de cine y caricaturista editorial del periódico "El Universal" y las revistas "Zócalo" y "El Chamuco y los hijos del averno"; ganador del Premio Nacional de Periodismo y del Premio Alemán de Periodismo Walter Reuter 2020, originario de Oaxaca, quien en resumen dijo:

"...Me dirijo a ustedes en calidad de periodista y amigo de Tomás Martínez Pinacho, un valiente activista social que fue ejecutado extrajudicialmente en el estado de Oaxaca en el año 2020. La pérdida de Tomás fue una tragedia que conmovió profundamente a todos los que tuvimos el honor de conocerlo y trabajar codo a codo en la lucha por un Oaxaca más justo y equitativo. Tomás Martínez Pinacho dedicó su vida a luchar incansablemente por las causas sociales que consideraba justas y necesarias. Su compromiso, valentía y entrega a su comunidad y a su estado son un ejemplo. Lamentablemente, su vida fue arrebatada de manera injusta y violenta. En honor a la memoria de Tomás y a todos los activistas que han sido asesinados, les insto a considerar y aprobar la iniciativa ciudadana impulsada por el Comité de Víctimas de Nochixtlán, que busca la tipificación del delito de ejecución extrajudicial en el Estado de Oaxaca. Esta iniciativa no solo sería un tributo a la memoria de Tomás, sino también un paso crucial hacia la justicia y la erradicación de la impunidad. ..."

En la misma fecha dieciocho de agosto del año en curso, el "Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, OP, A.C." y SERAPAZ, suscribieron la presente iniciativa, en cuya carta en lo sustancial refieren:

"...Por medio de la presente carta, las organizaciones sociales firmantes deseamos expresar nuestro más sincero saludo y hacer llegar nuestra solicitud respetuosa para que consideren y aprueben la iniciativa ciudadana impulsada por el Comité de Víctimas de Nochixtlán, que busca la tipificación del delito de ejecución extrajudicial en el Estado de Oaxaca. Somos conscientes de la importancia de su labor como representantes del pueblo y confiamos en su compromiso con la justicia y los derechos humanos.

Las organizaciones que suscribimos esta carta nos hemos destacado por nuestra lucha social en busca de un México más justo, equitativo y respetuoso de los derechos fundamentales de todas las personas. Lamentablemente, muchas de nuestras organizaciones han sido víctimas directas de ejecuciones extrajudiciales perpetradas por agentes del Estado. Estos trágicos sucesos han dejado heridas profundas en nuestras comunidades y familias, recordándonos la importancia de erradicar esta práctica que atenta contra la dignidad y la vida misma. ..."

En fecha veintiuno de agosto, se recibió el escrito signado por "Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, OP, A.C.", quienes en su parte sustancial refieren:

"...Así pues, manifestamos que existen elementos suficientes que bien podrían abonar a una discusión para la regulación, delimitación y prohibición de las ejecuciones extrajudiciales, sin embargo, lo único que falta es la existencia de la voluntad política de querer avanzar hacia la regulación de las acciones delictuosas que desencadenan la pérdida de vidas, los gobiernos deben demostrar real interés en atender la ejecución extrajudicial.

Por ello, consideramos como manera urgente hacer una realidad la iniciativa del Comité de Víctimas por Justicia y Verdad "19 de junio" y tipificar en el Código Penal del Estado de Oaxaca el delito de ejecución extrajudicial, logrando un avance y ejemplo para el resto de los estados de la República, al igual que un impulso importante de tipificar la acción a nivel federal y de esta manera también se vuelva un referente de la progresividad de los derechos humanos en América Latina. ..."

V.- SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE. Que el quince de marzo de dos mil veinticuatro, en Sesión Ordinaria las Diputadas y el Diputado integrantes de la Comisión Permanente de Administración y Procuración de Justicia, analizaron los expedientes de referencia, resolviendo su dictaminación conforme a los siguientes:

CONSIDERANDOS:

PRIMERO. COMPETENCIA DEL CONGRESO. Que el Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en términos del artículo 59 Fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, es competente para conocer y resolver el presente asunto.

SEGUNDO. COMPETENCIA DE LA COMISIÓN. Que de conformidad con lo establecido en los artículos 63 y 65 fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y, los artículos 34, 36; 38 y 42 fracción II y 71 del Reglamento Interno del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, esta Comisión Permanente de Administración y Procuración de Justicia es competente para conocer, estudiar y emitir el presente dictamen, de conformidad con el análisis, discusión y valoración de la exposición de motivos que conforman las iniciativas en cuestión.

TERCERO. LEGITIMACIÓN. La iniciativa que se analiza en el presente dictamen fue suscrita por las y los ciudadanos de nombres Santiago Ambrosio Hernández, Sergio Miguel Luna Cruz, Elvia Rosa Cruz Cruz, Rutila Santiago Cruz, Daniel Mayoral López, Moisés Hernández García, Iván Escobar Román, Uriel Ángel Pérez López, Rafael Guadalupe Salazar Maldonado y Diodoro Medina Ramírez, quienes manifestaron ser ciudadanos y ciudadanas oaxaqueñas.

A criterio de esta comisión los ciudadanos que suscribieron la iniciativa se encuentran legitimadas para hacerlo, en virtud de que el artículo 50 fracción VI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, establece la facultad, atribución y derecho de los ciudadanos del Estado a presentar iniciativas, lo cual constituye un mecanismo de participación ciudadana que permite a los Oaxaqueños el ejercicio de sus derechos políticos.

No obstante lo anterior, en sesión ordinaria de la Diputación Permanente de fecha diez de mayo de dos mil veintitrés, la Diputada Lizett Arroyo Rodríguez hizo suya y suscribió la iniciativa presentada por las y los CC. Santiago Ambrosio Hernández, Sergio Miguel Luna Cruz, Elvia Rosa Cruz Cruz, Rutila Santiago Cruz, Daniel Mayoral López, Moisés Hernández García, Iván Escobar Román, Uriel Ángel Pérez López, Rafael Guadalupe Salazar Maldonado y Diodoro Medina Ramírez. En esa misma sesión las diputadas y diputados Concepción Rueda Gómez, Melina Hernández Sosa, Horacio Sosa Villavicencio y Cesar Mateos Benitez del grupo parlamentario de MORENA, así como la Diputada Minerva Leonor López Calderón de la fracción parlamentaria del PRD hicieron suya y suscribieron dicha iniciativa.

CUARTO. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

De conformidad con el artículo 70 del Reglamento Interior del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, se analizará las propuestas de las y los ciudadanos promoventes CC. Santiago Ambrosio Hernández. Sergio Miguel Luna Cruz, Elvia Rosa Cruz Cruz, Rutila Santiago Cruz, Daniel Mayoral López, Moisés Hernández García, Iván Escobar Román, Uriel Ángel Pérez López, Rafael Guadalupe Salazar Maldonado y Diodoro Medina Ramírez.

I. Exponen las y los promoventes, lo siguiente:

"... Esta iniciativa se presenta en el marco de los siete años de los hechos sucedidos el domingo diecinueve de junio dos mil dieciséis, cuando los poderes ejecutivos Federal y Estatal, a través de las corporaciones policiacas como lo fueron la Policía Federal, Gendarmería, Agentes Estatales de Investigación, Policía estatal, Policía Auxiliar, Bancaria y Comercial, y la policía estatal Vial, dirigidos por la Policía Federal, implementaron un operativo sobre la supercarretera Oaxaca-Cuacnopalan a la altura de la gasolinera de Asunción Nochixtlán, Oaxaca, aproximadamente las 7:30 horas de la mañana, para desalojar un bloqueo carretero ubicado precisamente en ese punto.

El bloqueo se había instalado desde el trece de junio de dos mil dieciséis por padres de familia y por integrantes del magisterio oaxaqueño en protesta por la implementación de la reforma educativa que había sido aprobada por el Congreso de la Unión como parte de las reformas estructurales impulsadas por el Gobierno de la República, derivadas del llamado del Pacto por México.

La policía llegó al lugar del bloqueo e inició su operativo de desalojo sin utilizar ningún protocolo y sin agotar de manera gradual los niveles de uso de fuerza, haciendo un

uso ilegítimo, innecesario y desproporcional de la fuerza policial. En ese momento en el bloqueo había una presencia de aproximadamente cuarenta personas.

El desbloqueo y objetivo del operativo fue logrado en un aproximado de diez minutos, pues el operativo estaba a cargo de un total de 850 elementos policiacos, 400 de los cuales eran policías federales, 400 bajo el mando de la policía estatal y 50 de la Agencia Estatal de Investigaciones. Desde el inicio del operativo los policías utilizaron gas lacrimógeno para dispersar a los manifestantes, sin embargo, a pesar de haber logrado su objetivo, los policías continuaron su operativo y se introdujeron sobre la carretera federal, hasta la altura del panteón de la población de Asunción Nochixtlán.

Minutos después de que inició el operativo y de que la policía continuara con su operativo, habitantes de Asunción Nochixtlán y de las comunidades circunvecinas acudieron con la finalidad de apoyar a los manifestantes ante la agresión que estaban sufriendo por parte de las corporaciones policiacas. Posteriormente con el paso de las horas se fueron uniendo pobladores de diferentes partes de la región.

Desde los primeros momentos en que inició el operativo los policías realizaron disparos de armas de fuego en contra la población civil que se manifestaba, privando de la vida a seis civiles en Asunción Nochixtlán; más de 80 personas lesionadas por proyectil disparados por armas de fuego y más de 100 personas lesionados por golpes y afectados por del gas lacrimógeno. También fueron detenidas 23 personas que no participaban en la manifestación y ajenas a los hechos que motivaron el operativo.

Durante el operativo, sin justificación alguna, los policías atacaron la colonia veinte de noviembre que se ubica en la parte alta de la supercarretera, en donde lanzaron gas lacrimógeno sobre las viviendas, afectando a niños y personas de la tercera edad, propiciando el desplazamiento de más de treinta niños, quienes terminaron refugiados en un municipio cercano a Nochixtlán...

El diecisiete de octubre de dos mil diecisiete la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) presentó de manera pública la recomendación 7VG/2017¹ por los hechos ocurridos el día 19 de junio de 2016 en Asunción Nochixtlán, San Pablo Huitzo, Hacienda Blanca y Trinidad de Viguera, en el Estado de Oaxaca. Dicha recomendación cuenta con un total de veintitrés puntos recomendatorios dirigidos al

¹ https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/ViolacionesGraves/RecVG_007.pdf

Gobernador del Estado de Oaxaca, al Comisionado Nacional de Seguridad, al Procurador General de la República y al Fiscal General del Estado de Oaxaca...

Por otra parte, al analizar las circunstancias, el contexto y la mecánica de hechos de lo ocurrido el 19 de junio, en la recomendación se concluye que hay coincidencia tanto en la gravedad de los sucesos o acontecimientos que provocaron violaciones a derechos humanos, como en la calificación de violaciones graves a derechos humanos, y que el conjunto de las afectaciones a la población y la cuestionable actuación de las autoridades para cesar lo que estaba ocurriendo le dan el carácter de sucesos o acontecimientos graves de violaciones a derechos humanos.

EL DERECHO A LA VIDA

Este derecho se encuentra reconocido de manera amplia a nivel internacional en diversos tratados e instrumentos internacionales, entre los que podemos citar los siguientes:

- *Declaración Universal de Derechos Humanos.*
- *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.*
- *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.*
- *Convención Americana sobre Derechos Humanos.*

En México la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que el derecho a la vida impone al Estado una obligación compleja, en tanto que no sólo prohíbe la privación de la vida (que se traduce en una obligación negativa: que no se prive de la vida), sino que también exige que, a la luz de la obligación de garantizar el pleno, libre y efectivo ejercicio de los derechos humanos, adopte medidas positivas para preservar ese derecho en el ámbito legislativo, judicial y administrativo.²

LAS EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES

² Tesis: P. LXI/2010, Registro Digital 163169, de rubro "DERECHO A LA VIDA. SUPUESTOS EN QUE SE ACTUALIZA SU TRANSGRESIÓN POR PARTE DEL ESTADO", localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXIII, Enero de 2011, página 24.

Se podría decir que se está ante una ejecución extrajudicial, cuando un agente perteneciente a los cuerpos de seguridad del Estado, de manera individual y en ejercicio de su cargo, priva arbitrariamente de la vida de una o más personas. Aunque no hubiera una incidencia institucional previa, producido el hecho, ese agente podría intentar servirse del manto protector de relaciones estatales, a efectos de encubrir la verdad, o bien, para impedir u obstaculizar que se inicien investigaciones o acusaciones penales en su contra. Si bien este hecho puede carecer de una expresa intencionalidad política, luego de acaecido, el agente estatal se podría aprovechar de las facilidades que pudiera otorgarle el estar trabajando en un cuerpo de seguridad estatal, algo que, en principio se presenta como teóricamente inalcanzable para un particular que ha cometido un homicidio.³

Sobre las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias existen dos documentos fundamentales desarrollados por la Organización de las Naciones Unidas, a saber:

- Los Principios de las Naciones Unidas sobre la prevención e investigación eficaces de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias de 1989...

Los principios establecen que debe proceder a una investigación exhaustiva, inmediata e imparcial de todos los casos en que haya sospecha de ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias y tendrá como objetivo determinar la causa, la forma y el momento de la muerte, la persona responsable y el procedimiento o práctica que pudiera haberla provocado.

Sobre ese aspecto la autoridad investigadora tendrá poderes para obtener toda la información necesaria para la investigación...

- El Manual de las Naciones Unidas sobre la prevención e investigación eficaces de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias de 1991, conocido como Protocolo de Minnesota.

El Protocolo de Minnesota es documento complementario de los Principios de las Naciones Unidas sobre la prevención e investigación eficaces de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias, y su objeto es proteger el derecho a la vida y promover la justicia, la rendición de cuentas y el derecho a una reparación mediante la promoción de una investigación eficaz de toda muerte potencialmente ilícita o sospecha de desaparición forzada. El Protocolo establece una norma común de desempeño en la investigación de una muerte potencialmente ilícita o una sospecha

³ La ejecución extrajudicial o el homicidio en las legislaciones de América Latina. Humberto Henderson. Consultable en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r08060-7.pdf>

de desaparición forzada, así como un conjunto común de principios y directrices para los Estados, las instituciones y las personas que participen en la investigación.⁴

Del contenido del protocolo de Minnesota se advierte que sus fines están previstos principalmente para las siguientes situaciones:

- a) La muerte puede haber sido causada por actos u omisiones del Estado, de sus órganos o agentes, o puede ser atribuible al Estado, en violación de su obligación de respetar el derecho a la vida. Incluye, por ejemplo, todas las muertes posiblemente causadas por funcionarios de las fuerzas del orden u otros agentes del Estado; las muertes causadas por grupos paramilitares, milicias o "escuadrones de la muerte" sospechosos de actuar bajo la dirección del Estado o con su consentimiento o aquiescencia; así como las muertes causadas por fuerzas militares o de seguridad privadas en el ejercicio de funciones del Estado.
- b) La muerte sobrevino cuando la persona estaba detenida, o se encontraba bajo la custodia del Estado, sus órganos o agentes. Incluye este supuesto, por ejemplo, todas las muertes de personas detenidas en prisiones, en otros lugares de reclusión (oficiales y de otro tipo) y en otras instalaciones donde el Estado ejerce un mayor control sobre su vida.
- c) La muerte podría ser resultado del incumplimiento por el Estado de su obligación de proteger la vida. Incluye este supuesto, por ejemplo, cualquier situación en que un Estado no ejerza la diligencia debida para proteger a una persona o personas contra amenazas externas previsibles o actos de violencia por agentes no estatales.

Al respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que el Protocolo de Minnesota es aplicable en toda investigación de muertes violentas, súbitas, inesperadas y sospechosas, incluidos los casos en que se sospeche que ha habido una ejecución extralegal, arbitraria o sumaria. Dicho protocolo indica que la debida diligencia en una investigación médico-legal de una muerte, exige el mantenimiento de la cadena de custodia de todo elemento de prueba forense, inclusive más allá del juicio y la condena del autor, dado que las pruebas antiguas,

⁴ Protocolo de Minnesota sobre la Investigación de Muertes Potencialmente Ilícitas (2016).

debidamente preservadas, podrían servir para el sobreseimiento de una persona condenada erróneamente.⁵

La Corte Interamericana también ha determinado que con base en el Protocolo de Minnesota se deben de observar diversos principios rectores cuando se considera que una muerte pudo deberse a una ejecución extrajudicial; y las autoridades estatales que conducen una investigación deben intentar como mínimo: a) identificar a la víctima; b) recuperar y preservar el material probatorio relacionado con la muerte, con el fin de ayudar en cualquier potencial investigación penal de los responsables; c) identificar posibles testigos y obtener sus declaraciones en relación con la muerte que se investiga; d) determinar la causa, forma, lugar y momento de la muerte, así como cualquier patrón o práctica que pueda haber causado la muerte; y e) distinguir entre muerte natural, muerte accidental, suicidio y homicidio.⁶

De la misma forma, ha determinado que la eficiente determinación de la verdad en el marco de la obligación de investigar una muerte que pudo deberse a una ejecución extrajudicial debe darse desde las primeras diligencias con toda acuciosidad. Asimismo, indicó que para orientar tales diligencias se debe de tomar en cuenta el Manual sobre la Prevención e Investigación Efectiva de Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias y Sumarias de Naciones Unidas.⁷

Por su parte en México, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido mediante criterios jurisprudenciales que el Manual de las Naciones Unidas sobre la prevención e investigación eficaces de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias (Protocolo de Minnesota), contiene directrices para realizar una investigación eficaz de una ejecución extrajudicial...

- NECESIDAD DE TIPIFICAR LA EJECUCIÓN EXTRAJUDICIAL.

El uso excesivo de la fuerza pública en contra de las manifestaciones es una práctica sistemática y generalizada del Estado Mexicano que han derivado en una serie de

⁵ Caso Ortiz Hernández y otros vs. Venezuela, (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 22 de agosto de 2017, párrafo 161.

⁶ Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Suriname (Excepciones Preliminares; Fondo, reparaciones y Costas) Sentencia de 15 de junio de 2005. Párrafo 149.

⁷ Caso Servellón García y otros vs. Honduras (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 21 de septiembre de 2006. Párrafo 120.

graves violaciones a los derechos humanos, como los son detenciones arbitrarias, tortura, desaparición forzada, ejecuciones extrajudiciales, violaciones, entre otras...

Así también, en los casos en que existan pérdidas de vidas humanas a consecuencia del uso de la fuerza y de las armas de fuego por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, se investiguen y se determinen las responsabilidades legales que resulten procedentes, y, de ser el caso, se reparen los daños causados. De igual forma, se investiguen y determinen las responsabilidades legales que procedan por los actos y omisiones violatorios a los Derechos Humanos cometidos por peritos y agentes del Ministerio Público.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) han documentado diversos casos de uso excesivo de las fuerzas policíacas utilizadas para reprimir la protesta social, por lo cual ha recomendaciones en donde constan las violaciones a los derechos humanos. Al respecto podemos citar los siguientes casos:

- 1) **RECOMENDACIÓN DEL EXPEDIENTE CNDH/2006/2109/2/Q.** sobre el caso de los hechos de violencia suscitados los días 3 y 4 de mayo de 2006 en los municipios de Texcoco y San Salvador Atenco, Estado de México.*
- 2) **RECOMENDACIÓN 15/2007.** Sobre el caso de la SECCIÓN XXII del Sindicato Nacional De Trabajadores de la Educación y la Asamblea Popular de los Pueblos De Oaxaca.*
- 3) **RECOMENDACIÓN 1VG/2012.** Sobre la investigación de violaciones graves a los derechos humanos, relacionada con los hechos ocurridos el 12 de diciembre de 2011, en Chilpancingo, Guerrero. México, D. F., a 27 de marzo de 2012.*
- 4) **RECOMENDACIÓN 7VG/2017.** Por los hechos ocurridos el día 19 de junio de 2016 en Asunción Nochixtlán, San Pablo Huitzo, Hacienda Blanca y Trinidad de Viguera, en el Estado de Oaxaca.*
- 5) **RECOMENDACIÓN 98VG/2023.** Sobre casos de violaciones graves a los derechos humanos a la libertad, a la seguridad jurídica, a la integridad personal, al trato digno, por actos de detención ilegal, retención ilegal y actos de tortura, desaparición forzada y ejecución extrajudicial, así como al derecho a la verdad y al interés superior de la niñez, durante el periodo de violencia política del estado, hace referencia múltiples casos de ejecuciones extrajudiciales ocurridas en nuestro país entre el periodo comprendido de 1965 a 1990.*

QUINTO. CONSIDERANDO

- I. Que las diputadas y diputado integrantes de la Comisión Permanente de Administración y Procuración de Justicia, coinciden con la problemática planteada por las y los promoventes acerca de la necesidad de reformar el Código Penal de nuestro Estado, para agregar lo referente a las ejecuciones extrajudiciales, que particularmente en Oaxaca, que se encuentra en el segundo lugar a nivel nacional por delitos de feminicidios.
- II. De acuerdo a la Ley General de Víctimas, en su artículo 6, fracción XXI, se entiende por víctima a la "persona que directa o indirectamente han sufrido el menoscabo de sus derechos producto de una violación de derechos humanos o de la comisión de un delito".
- III. En la Ley antes mencionada en su numeral 7, menciona que los "derechos de las víctimas que prevé la presente Ley son de carácter enunciativo, y deberán ser interpretados de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, los tratados y las leyes aplicables en materia de atención a víctimas, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de sus derechos". Especifica que las víctimas tendrán, entre otros, el Derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación integral a través de recursos y procedimientos accesibles, apropiados, suficientes, rápidos y eficaces.
- IV. El Derecho a la Verdad consagrado en diversos ordenamientos legales, es un derecho que tienen las víctimas cuyos derechos humanos han sido violados, para que logren tener un conocimiento de quien o quienes fueron las personas que los produjeron, el conocimiento total de los actos que producidos que llevaron a la violación de los derechos y las circunstancias que los generaron y motivaron.
- V. Es importante retomar lo que señala el Código Penal en Guatemala en su artículo 132 Bis tipifica el delito de ejecución extrajudicial, cuyo contenido es:

ARTÍCULO 132.- Ejecución extrajudicial -BIS-

Comete el delito de ejecución extrajudicial, quien por orden, con autorización, apoyo o aquiescencia de autoridades del Estado, privare, en

cualquier forma, de la vida a una o más personas, por motivos políticos; en igual forma comete dicho delito el funcionario o empleado público, perteneciente o no a los cuerpos de seguridad del Estado, que ordene, autorice, apoye o dé la aquiescencia para la comisión de tales acciones.

Constituye delito de ejecución extrajudicial, la privación de la vida de una o más personas, aun cuando no medie móvil político, cuando se cometa por elementos de los cuerpos de seguridad del Estado, estando en ejercicio de su cargo, cuando actúen arbitrariamente o actúen con abuso o exceso de fuerza. Igualmente cometen delito de ejecución extrajudicial, los miembros o integrantes de grupos o bandas organizadas con fines terroristas, insurgentes, subversivos o con cualquier otro fin delictivo, cuando como resultado de su accionar resultare la muerte de una o más personas.⁸

- VI. Es importante retomar lo que señala la **RECOMENDACIÓN 98VG/2023**. *Sobre casos de violaciones graves a los derechos humanos a la libertad, a la seguridad jurídica, a la integridad personal, al trato digno, por actos de detención ilegal, retención ilegal y actos de tortura, desaparición forzada y ejecución extrajudicial, así como al derecho a la verdad y al interés superior de la niñez, durante el periodo de violencia política del estado, hace referencia múltiples casos de ejecuciones extrajudiciales ocurridas en nuestro país entre el periodo comprendido de 1965 a 1990.*

SEXTO. ESTUDIO Y ANÁLISIS DE LA INICIATIVA.

La iniciativa ciudadana presentada por las y los ciudadanos CC. Santiago Ambrosio Hernández, Sergio Miguel Luna Cruz, Elvia Rosa Cruz Cruz, Rutila Santiago Cruz, Daniel Mayoral López, Moisés Hernández García, Iván Escobar Román, Uriel Ángel Pérez López, Rafael Guadalupe Salazar Maldonado y Diodoro Medina Ramírez plantea adicionar un artículo al Código Penal del Estado de Oaxaca y con ello crear el tipo penal de ejecución extrajudicial.

Para analizar el planteamiento de la iniciativa ciudadana esta comisión dictaminadora considera pertinente abordar diversos temas como lo son la tutela del derecho a la vida, el derecho a no ser privado de la vida arbitrariamente, los principios de las

⁸ https://tse.org.gt/images/UECFFPP/leyes/Codigo_Penal.pdf

naciones unidas sobre la prevención e investigación eficaces de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias de 1989, los conceptos y definiciones de ejecuciones extrajudiciales y las ejecuciones extrajudiciales en México, con el objetivo de contar con elementos suficientes que permitan sustentar el sentido del presente dictamen.

- TUTELA DEL DERECHO A LA VIDA

Tal como se menciona en la iniciativa, el derecho a la vida se encuentra reconocido de manera amplia en diversos tratados e instrumentos internacionales, entre ellos se encuentran los siguientes:

- Declaración Universal de Derechos Humanos.

Artículo 3. Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Artículo I. Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Artículo 6. 1. El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente.

- Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Artículo 4. Derecho a la Vida.

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente."

El Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas ha señalado que el derecho a la vida se trata del derecho supremo respecto del cual no se autoriza suspensión alguna, ni siquiera en situaciones de conflicto armado y otras emergencias públicas. El derecho a la vida tiene una importancia decisiva tanto para

las personas como para el conjunto de la sociedad. Constituye en sí mismo el valor máspreciado, en cuanto derecho inherente a todo ser humano, pero también es un derecho fundamental, cuya protección efectiva es requisito indispensable para el disfrute de todos los demás derechos humanos y cuyo contenido puede ser conformado y permeado por otros derechos humanos.⁹

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido en sus sentencias que el derecho a la vida juega un papel fundamental en la Convención Americana de los Derechos Humanos por ser el corolario esencial para la realización de los demás derechos y al no ser respetado el derecho a la vida, todos los derechos carecen de sentido.¹⁰

Los derechos a la vida y a la integridad personal revisten un carácter angular en la Convención. De conformidad con el artículo 27.2 del referido tratado, esos derechos forman parte del núcleo inderogable, pues se encuentran consagrados como unos de los que no pueden ser suspendidos en casos de guerra, peligro público u otras amenazas a la independencia o seguridad de los Estados Partes.¹¹

El derecho a la vida es un derecho humano fundamental, cuyo goce es un prerrequisito para el disfrute de todos los demás derechos humanos. De no ser respetado, todos los derechos carecen de sentido. En razón del carácter fundamental del derecho a la vida, no son admisibles enfoques restrictivos del mismo.¹²

La protección del derecho a la vida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se deriva de sus artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero, así como 29. Ese derecho implica que todo ser humano disfrute de un ciclo existencial que no sea interrumpido por algún agente externo.¹³

En nuestro país la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la vida humana se constituye en el derecho por excelencia, en el derecho preeminente sin

⁹ Observación general núm. 36 sobre el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, relativo al derecho a la vida, párr. 2

¹⁰ Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia. Sentencia de 5 de julio de 2004 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C No. 109, párr. 153.

¹¹ Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs Colombia. sentencia de 31 de enero de 2006, párr. 119.

¹² Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 631. Parr. 144.

¹³ Recomendación 116VG /2023, emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Parr. 98.

el cual no tienen cabida los demás derechos fundamentales; constituye el presupuesto lógico de éstos.¹⁴

También como lo señalan los promoventes de la iniciativa, la Suprema Corte ha señalado que el derecho a la vida impone al Estado una obligación compleja, en tanto que no sólo prohíbe la privación de la vida (que se traduce en una obligación negativa: que no se prive de la vida), sino que también exige que, a la luz de la obligación de garantizar el pleno, libre y efectivo ejercicio de los derechos humanos, adopte medidas positivas para preservar ese derecho en el ámbito legislativo, judicial y administrativo. En ese sentido, existe transgresión al derecho a la vida por parte del Estado no sólo cuando una persona es privada de la vida por un agente del Estado, sino también cuando éste no adopta las medidas razonables y necesarias aludidas, como son las tendientes a preservarla, a minimizar el riesgo de que se pierda en manos del Estado o de otros particulares, y las necesarias para investigar efectivamente los actos de privación de la vida.¹⁵

De lo anterior puede advertirse claramente que existe una protección amplia del derecho a la vida, lo cual obedece precisamente a que constituye un prerrequisito para que las personas gocen de otros derechos.

- **DERECHO A NO SER PRIVADO DE LA VIDA ARBITRARIAMENTE.**

Como ya lo hemos señalado, la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 4 establece que toda persona tiene derecho a que se respete su vida y que ese derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Dicho artículo también señala que nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en su jurisprudencia ha señalado que el cumplimiento del artículo 4, relacionado con el artículo 1.1 de la Convención Americana, no sólo presupone que ninguna persona sea privada de su vida arbitrariamente (obligación negativa), sino que además requiere que los Estados tomen todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida (obligación positiva), bajo su deber de garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos de todas las personas bajo su jurisdicción. Esta protección activa del

¹⁴ Acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007, resueltas por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veintiocho de agosto de dos mil ocho. Pág. 268

¹⁵ Tesis: P. LXI/2010, Registro Digital 163169, de rubro "DERECHO A LA VIDA. SUPUESTOS EN QUE SE ACTUALIZA SU TRANSGRESIÓN POR PARTE DEL ESTADO", localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXIII, Enero de 2011, página 24.

derecho a la vida por parte del Estado no sólo involucra a sus legisladores, sino a toda institución estatal y a quienes deben resguardar la seguridad, sean éstas sus fuerzas de policía o sus fuerzas armadas. En razón de lo anterior, los Estados deben tomar las medidas necesarias, no sólo para prevenir y castigar la privación de la vida como consecuencia de actos criminales, sino también prevenir las ejecuciones arbitrarias por parte de sus propias fuerzas de seguridad.¹⁶

En razón de lo anterior, los Estados deben adoptar las medidas necesarias para crear un marco normativo adecuado que disuada cualquier amenaza al derecho a la vida; establecer un sistema de justicia efectivo capaz de investigar, castigar y dar reparación por la privación de la vida por parte de agentes estatales o particulares; y salvaguardar el derecho a que no se impida el acceso a las condiciones que garanticen una existencia digna.¹⁷

Como hemos apuntado en párrafos anteriores de acuerdo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación existe transgresión al derecho a la vida por parte del Estado no sólo cuando una persona es privada de la vida por un agente del Estado, sino también cuando éste no adopta las medidas razonables y necesarias aludidas, como son las tendientes a preservarla, a minimizar el riesgo de que se pierda en manos del Estado o de otros particulares, y las necesarias para investigar efectivamente los actos de privación de la vida.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 6.1 establece que el derecho a la vida es inherente a la persona humana, que ese derecho estará protegido por la ley y que nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente.

La Observación general número 36 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas señala que en dicho artículo se sientan las bases de la obligación de los Estados partes de respetar y garantizar el derecho a la vida, darle efecto por conducto de medidas legislativas y de otra índole y proporcionar recursos y reparación efectivos a todas las víctimas de violaciones del derecho a la vida.

Los Estados deben respetar el derecho a la vida. Ello entraña el deber de abstenerse de incurrir en conductas que tengan como resultado la privación arbitraria de la vida. Asimismo, los Estados partes deben garantizar el derecho a la vida y ejercer la

¹⁶ Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia. Sentencia de 5 de julio de 2004 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C No. 109, párr. 153.

¹⁷ Caso Baldeón García Vs. Perú. Sentencia de 6 de Abril de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas). Párr. 85

diligencia debida para proteger la vida de las personas frente a privaciones causadas por personas o entidades cuya conducta no sea imputable al Estado. La obligación de los Estados partes de respetar y garantizar el derecho a la vida resulta extensible a los supuestos razonablemente previsibles de amenazas y situaciones de peligro para la vida que puedan ocasionar muertes. Los Estados partes pueden haber incurrido en una violación del artículo 6, incluso si esas amenazas y situaciones no dan lugar a la pérdida de vidas.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que de conformidad con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración Universal de Derechos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, así como la amplia jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, todas las personas tienen el derecho a no ser privadas de la vida arbitrariamente en el Estado Mexicano. Por regla general, de acuerdo con las obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos consagradas en el artículo 1° de la Constitución, así como con las obligaciones de respeto y garantía previstas en el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los agentes del Estado son quienes pueden ser perpetradores del derecho de todas las personas a no ser privadas de la vida arbitrariamente.¹⁸

Asimismo, la Primera Sala reconoce que el derecho a no ser privado de la vida arbitrariamente no solamente implica adoptar las medidas necesarias para que exista un marco normativo adecuado que disuada cualquier amenaza a este derecho, sino que también se traduce en la existencia de un sistema de justicia efectivo, en donde las autoridades competentes investiguen la privación de la vida por parte de agentes estatales o particulares. Dentro del núcleo esencial del derecho a no ser privado de la vida arbitrariamente se encuentra la obligación de las autoridades competentes de adoptar medidas razonables y necesarias para investigar efectivamente los actos privativos de la vida por parte de agentes del Estado.¹⁹

- LOS PRINCIPIOS DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA PREVENCIÓN E INVESTIGACIÓN EFICACES DE LAS EJECUCIONES EXTRALEGALES, ARBITRARIAS O SUMARIAS DE 1989.

¹⁸ Amparo directo en revisión 13/2021, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el siete de diciembre de dos mil veintidós. Parr. 85

¹⁹ Ibidem. Parr. 86

El 24 de mayo de 1989, el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, adoptó la resolución 1989/65 denominada "Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias", los cuales son 3 principios, a saber, el de prevención, investigación y procedimientos jurídicos.

el cual establece que en materia de prevención establece que los gobiernos prohibirán por ley todas las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias y velarán por que todas esas ejecuciones se tipifiquen como delitos en su derecho penal y sean sancionables con penas adecuadas que tengan en cuenta la gravedad de tales delitos.

Establece también que no podrán invocarse para justificar esas ejecuciones circunstancias excepcionales, como por ejemplo el estado de guerra o de riesgo de guerra, la inestabilidad política interna ni ninguna otra emergencia pública. Esas ejecuciones no se llevarán a cabo en ninguna circunstancia ni siquiera en situaciones de conflicto armado interno, abuso o uso ilegal de la fuerza por parte de un funcionario o de otra persona que actúe con carácter oficial o de una persona que obre a instigación, o con el consentimiento o la aquiescencia de aquélla, ni tampoco en situaciones en las que la muerte se produzca en prisión. Esta prohibición prevalecerá sobre los decretos promulgados por la autoridad ejecutiva.

El principio de Investigación establece que se procederá una investigación exhaustiva, inmediata e imparcial de todos los casos en que haya sospecha de ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias, incluidos aquellos en los que las quejas de parientes u otros informes fiables hagan pensar que se produjo una muerte no debida a causas naturales en las circunstancias referidas.

En cuanto a los procedimientos jurídicos se señala que los gobiernos velarán por que sean juzgadas las personas que la investigación haya identificado como participantes en ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias en cualquier territorio bajo su jurisdicción. Este principio se aplicará con independencia de quienes sean los perpetradores o las víctimas, del lugar en que se encuentren, de su nacionalidad y del lugar en el que se sometió el delito.

Los citados principios fueron complementados con el documento denominado "Manual de las Naciones Unidas sobre la Prevención e Investigación Eficaces de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias" de 1991, que con su uso generalizado llegó a conocerse como el Protocolo de Minnesota, del cual en 2017 el

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos presentó una versión revisada denominada "Protocolo de Minnesota sobre la Investigación de Muertes Potencialmente Ilícitas"(2016).²⁰

El Protocolo de Minnesota tiene por objeto proteger el derecho a la vida y promover la justicia, la rendición de cuentas y el derecho a una reparación mediante la promoción de una investigación eficaz de toda muerte potencialmente ilícita o sospecha de desaparición forzada. El Protocolo establece una norma común de desempeño en la investigación de una muerte potencialmente ilícita o una sospecha de desaparición forzada, así como un conjunto común de principios y directrices para los Estados, las instituciones y las personas que participen en la investigación.²¹

Si bien el protocolo de Minnesota, al igual que los "Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias", pertenecen a lo que la doctrina denomina soft law, el cual constituye una serie de reglas no vinculantes de organizaciones internacionales que despliegan una actividad normativa indirecta o exhortativa, debido a que proponen una conducta que es deseable pero no obligatoria.²²

Sin embargo, el contenido y aplicación del Protocolo de Minnesota, y de los principios, puede ayudar al cumplimiento de diversas obligaciones nacionales e internacionales derivadas de una ejecución extrajudicial.²³

Por ello, esta comisión permanente considera que tanto los "Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias" como el "Protocolo de Minnesota sobre la Investigación de Muertes Potencialmente Ilícitas" son instrumentos jurídicos que servirán como base para dictaminar la iniciativa ciudadana que plantea tipificar la ejecución extrajudicial, ya que con la aplicación de dichos instrumentos se garantizarían los derechos humanos que se pretenden proteger.

- LAS EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES, ARBITRARIAS O EXTRALEGALES.

²⁰ Protocolo de Minnesota sobre la Investigación de Muertes Potencialmente Ilícitas (2016), pág V.

²¹ *Ibidem*, pág. 1

²² Amparo directo en revisión 13/2021, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el siete de diciembre de dos mil veintidós. Párr. 61

²³ *Ibidem*, párr. 76

En el desarrollo del presente dictamen hemos referenciado el Amparo directo en revisión 13/2021, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el siete de diciembre de dos mil veintidós, ya que representa un importante precedente en nuestro país respecto al análisis del protocolo de Minnesota y de la figura de las ejecuciones extrajudiciales. Incluso, es importante apuntar que de dicho precedente derivan las jurisprudencias 1a./J. 35/2023 (11a.) y 1a./J. 36/2023 (11a.)

De la ejecutoria del citado amparo en revisión puede apreciarse que la Primera Sala establecer que existen diversas obligaciones internacionales para que el Estado investigue efectivamente lo que se ha denominado ejecución extrajudicial o ejecución extralegal.

Ahora bien, para explicar lo que debemos entender por ejecución extrajudicial, es importante remitirnos nuevamente al análisis realizado en el citado amparo en revisión, del cual puede advertirse que la Primera Sala del alto tribunal señaló que el concepto de ejecución extrajudicial no está regulado en algún tratado o convención. Sin embargo, existen una serie de parámetros y directrices contenidos en instrumentos de *soft law* que dan contenido a la expresión "ejecución extrajudicial".

La sala indicó que la expresión "ejecución extrajudicial" es de creación doctrinal derivado de los Mandatos, Informes de los Relatores Especiales, así como de los Principios y Manuales de Prevención e Investigación expedidos por la Organización de las Naciones Unidas. La doctrina hace una diferenciación entre una ejecución extrajudicial, una masacre, una ejecución sumaria y ejecuciones inmersas en crímenes de guerra, de lesa humanidad o genocidio.

De la ejecutoria puede advertirse también que la Primera Sala especificó que la doctrina, en artículos específicos, refiere que una ejecución extrajudicial o arbitraria se provoca en las siguientes circunstancias:

- Muerte como consecuencia del uso de la fuerza por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, cuando ese uso no obedece a los criterios de necesidad, racionalidad y proporcionalidad.
- Muerte como consecuencia de un ataque por agentes del Estado en operaciones militares o policiales sin que medie ninguna justificación legal amparada por el derecho internacional.

- Muerte de una persona detenida, resultado de las condiciones inadecuadas de su privación de la libertad o en circunstancias poco claras que pongan en entredicho el deber de garantía del Estado. Si esa privación de la libertad es ilegal, se estaría ante un concurso entre una detención arbitraria y el homicidio.
- Muerte como resultado de una desaparición forzada cometida por agentes del Estado, así no aparezca el cuerpo de la víctima o sólo si aparecen algunos de sus restos. En esta situación, la ejecución concurre con la desaparición forzada con el concurso de delitos como la desaparición y el homicidio.
- Muerte como resultado de torturas y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes perpetradas por agentes del Estado. Aquí también se produce otro concurso de delitos entre la tortura y el homicidio.

De lo anterior se advierte que no existe una sola definición de la expresión ejecución extrajudicial. Sin embargo, la Primera Sala consideró que hay elementos comunes en esta práctica, como son los siguientes: 1) privación arbitraria de la vida de una o más personas, 2) cometida por agentes del Estado encargados de realizar tareas de seguridad y 3) dicha privación de vida se puede realizar mediante acción u omisión por parte de los agentes del Estado, o bien, por particulares bajo su orden, complicidad, tolerancia o aquiescencia. No hay duda de que una ejecución extrajudicial es una violación al derecho a la vida.

La Primera Sala del alto tribunal señaló que la expresión ejecución extrajudicial ha tenido un constante desarrollo en el plano internacional. Refirió que en 1982 el presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas nombró al primer Relator para investigar las "ejecuciones sumarias y arbitrarias" sin referirse a las ejecuciones "extrajudiciales". En 1992, el Relator Bacre Waly presentó su Primer Informe bajo la denominación "ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias". Desde dicho documento hasta el más reciente realizado por el Relator Morris Tidbak-Binz y presentado en 2021, han llevado como nombre "Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias." Sin embargo, es importante mencionar que los dos instrumentos más importantes de la Organización de las Naciones Unidas en esta materia no llevan en su título la expresión "ejecución extrajudicial", no obstante que en su contenido hacen constantes referencias a dicha expresión.

Respecto a esos informes, la sala dijo que se emiten cada año por Relatores de la Organización de las Naciones Unidas y son aceptados por la mayoría de los países del mundo, no solamente enviando y recibiendo comunicaciones, sino que también a través de visitas *in situ* y recomendaciones que cada Estado, en su caso, acepta.

La sala indica que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sido informada que las fuerzas armadas frecuentemente intentan alterar la escena del crimen para hacer aparecer que cualquier incidente con personas civiles aparezca como producto de una confrontación. Al respecto, es a través de la administración de justicia que se podría determinar si estas muertes fueron o no ejecuciones extrajudiciales o resultado de un uso excesivo y desproporcionado de la fuerza letal. Sin embargo, los altos índices de impunidad para todos los crímenes se repiten en relación con los operativos de las fuerzas policiales y militares, con lo cual es imposible contar con números y estadísticas confiables sobre la incidencia del grave problema de la privación ilegítima de la vida por parte de las fuerzas de seguridad del Estado.

La ejecutoria señala que las recomendaciones específicas de la Comisión Interamericana respecto a las ejecuciones extrajudiciales en México, fueron las siguientes: En cualquier acto en donde haya privación de la vida por integrantes de las fuerzas de seguridad, se debe de realizar una averiguación e investigación exhaustiva conforme a los estándares internacionales, que las investigaciones desde la escena del crimen sean procedidas por peritos no integrantes de organismos policiales o militares. También, se debe de asegurar que las Fuerzas Armadas registren las cifras sobre personas muertas y heridas en sus operaciones y que se abran las investigaciones correspondientes cuando corresponda. Asimismo, se debe de establecer un registro nacional sobre la localización de restos no identificados inhumados en panteones de todo el país con causa de muerte violenta.

Por otra parte, se recomendó la búsqueda de fosas clandestinas en estados que han registrado altos niveles de violencia. Además, se recomendó la creación de una institución nacional autónoma de servicios forenses que cuente con infraestructura adecuada, suficientes recursos humanos y financieros, y protocolos estandarizados aplicables a nivel nacional. Se manifestó la conveniencia de realizar todos los procesos de exhumación e identificación de restos con apego estricto al trato digno

de los familiares de las víctimas por parte de las autoridades de todos los niveles de gobierno involucradas en el proceso.

Tal como se evidenció en la ejecutoria que venimos comentando la Corte Interamericana en numerosos precedentes ha hecho referencia a la expresión "ejecución extrajudicial". Asimismo, ha ordenado una correcta investigación de los hechos con base en el Protocolo de Minnesota.

Tanto los Informes Especiales de ejecuciones sumarias o arbitrarias de 1982 a 1990 y los Informes Especiales de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de 1992 a 2016, señala la Primera Sala, tienen su fundamento sustantivo en el derecho a la vida. El cual, como se ha referido, ese derecho está consagrado en el artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 6.1 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y en instrumentos regionales como el artículo 1 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y el artículo 4.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En base a todo lo anterior, la Primera Sala concluyó que, independientemente de la denominación que se utilice, la privación de la vida por parte de miembros del Ejército Mexicano es un fenómeno que amerita que se tomen en cuenta diversos factores. En efecto, el Protocolo de Minnesota pueda ser conveniente en la investigación de privaciones de la vida por parte de miembros del Ejército Mexicano. Lo anterior, porque dicho Protocolo toma una serie de factores que pueden ser importantes para llevar a cabo una investigación efectiva y seria.

Si bien, como lo señala la Primera Sala, no existe una sola definición de la expresión ejecución extrajudicial, la información que se aporta en la ejecutoria del Amparo directo en revisión 13/2021, permite entender la naturaleza y los elementos de una ejecución extrajudicial, los cuales servirán de base para la dictaminación de la iniciativa que nos ocupa.

Aunado a lo anterior, esta comisión toma en cuenta la exposición de motivos de la iniciativa ciudadana, en la que referenciando al autor Humberto Henderson, señalan que se está ante una ejecución extrajudicial, cuando un agente perteneciente a los

cuerpos de seguridad del Estado, de manera individual y en ejercicio de su cargo, priva arbitrariamente de la vida de una o más personas.²⁴

En tales circunstancias, esta comisión permanente coincide con los proponentes de la iniciativa ciudadana en que debe tipificarse la ejecución extrajudicial, con el objetivo de que pueda castigarse el actuar de los integrantes de los cuerpos de seguridad pública, que en ejercicio de sus funciones, priven de la vida a una o varias personas o a los particulares que realice dicha actividad por instrucciones, apoyo o aquiescencia de autoridades del Estado.

De lo expuesto, se advierte que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación utiliza de manera indistinta el termino ejecución extrajudicial, ejecución sumaria y ejecución extralegal, para referirse a la privación arbitraria de la vida de una o más personas, cometida por agentes del Estado encargados de realizar tareas de seguridad o cuando esa privación de vida se realice mediante acción u omisión por parte de los agentes del Estado, o bien, por particulares bajo su orden, complicidad, tolerancia o aquiescencia.

Sobre el termino que debe adoptarse para denominar al tipo penal planteado por los proponentes de la iniciativa, nos ocupáremos en un apartado más adelante.

- LAS EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES, ARBITRARIAS O EXTRALEGALES EN MÉXICO.

Actualmente en nuestro país y a nivel internacional la ejecución extrajudicial está reconocida como una violación a los derechos humanos, cuya actualización implica la violación al derecho a la vida, el cual como hemos señalado en el presente dictamen, representa un prerrequisito para el disfrute de los demás derechos de las personas.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos el 18 de abril de 2023 emitió la recomendación 98VG/2023, sobre graves violaciones a los derechos humanos cometidas por agentes del Estado en el período comprendido entre 1965 a 1990. En dicha recomendación la CNDH documentó y se pronunció respecto diversos casos de ejecución extrajudicial ocurridas.

²⁴ La ejecución extrajudicial o el homicidio en las legislaciones de América Latina. Humberto Henderson. Consultable en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r08060-7.pdf>

La recomendación establece que las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias -es decir, el acto de matar deliberadamente a una persona al margen de cualquier marco jurídico- constituyen otras tantas violaciones del derecho fundamental a la vida.²⁵

La ejecución extrajudicial consiste en la privación arbitraria de la vida a una o más personas por parte de agentes del Estado, o bien de particulares bajo su orden, complicidad o aquiescencia, sin un proceso judicial o legal que lo disponga.²⁶

Citando el Manual para Parlamentarios número 26 de las Naciones Unidas la CNDH señala que "como todos los demás derechos humanos, el derecho a la vida no sólo protege a los individuos contra las injerencias arbitrarias de los agentes del Gobierno, sino que también obliga a los Estados a adoptar medidas positivas que ofrezcan protección frente a las muertes arbitrarias, las desapariciones forzosas y actos violentos análogos cometidos por fuerzas paramilitares, la delincuencia organizada o cualquier particular. Por consiguiente, los Estados deben tipificar esos actos y poner en práctica medidas preventivas, cautelares y correctoras cuando se trate de violaciones del derecho a la vida actos y poner en práctica medidas preventivas, cautelares y correctoras cuando se trate de violaciones del derecho a la vida."²⁷

De la ejecutoria del Amparo directo en revisión 13/2021, resuelto el siete de diciembre de dos mil veintidós, se desprende que la Primera Sala incorporó datos que muestran el número de ejecuciones extrajudiciales ocurridas en nuestro país y que fueron recopilados por organismo internacionales.

La Primera Sala del alto tribunal cita el Informe de la Relatora Asma Jahangir producto de la visita de a México en 1999, en donde se resaltó las ejecuciones extrajudiciales en Acteal de 1997, el Bosque en 1998 en Chiapas, en Aguas Blancas de 1995 y el Charco en 1998 en Guerrero.

Respecto al Informe del Relator Christof Heyns producto de la vista a México en 2013, la sala destaca que el Relator Especial recibió información que, entre 2006 y abril de 2013, de las 52 recomendaciones formuladas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en relación con vulneraciones del derecho a la vida, 39 estaban dirigidas a la Secretaría de Defensa Nacional y la Secretaría de Marina. Así pues, 3 de cada 4 recomendaciones de la CNDH relativas al derecho a la vida

²⁵ Recomendación 98VG/2023. Párr.. 2811

²⁶ *Ibidem*, párr. 2812

²⁷ *Ibidem*, párr. 2857

estaban dirigidas a las Fuerzas Armadas. El Relator Especial consideró que este dato, sumamente revelador, pone de manifiesto los riesgos que conlleva la asignación de tareas de protección de la seguridad pública a cuerpos militares.

También destacó que, en virtud del Derecho Internacional, son atentados contra el derecho a la vida tanto el hecho de que agentes del Estado, por ejemplo, los miembros de las fuerzas del orden, quiten la vida a una persona como el hecho de que el Estado no actúe con la debida diligencia para prevenir los homicidios perpetrados por agentes no estatales. Las vulneraciones del derecho a la vida también son el resultado de que no se investigue ni se identifique debidamente a los responsables y que no se les exija que rindan cuentas de sus actos ni se otorgue reparación a las víctimas. El Relator Especial recordó que en tales circunstancias la impunidad constituye en sí una violación del derecho a la vida por el Estado e instó a México a que pusiera fin a la impunidad en todo el país.

La sala también resalta que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha emitido diversos documentos en donde hace alusión a la expresión "ejecución extrajudicial". Destaca, por ejemplo, la publicación denominada "Situación de derechos humanos en México" en donde se encuentra un apartado específico para el fenómeno de las "ejecuciones extrajudiciales". En dicho documento, la Comisión Interamericana refirió que, en audiencia pública sobre denuncias de ejecuciones extrajudiciales en México realizada en octubre de 2015, organizaciones de la sociedad civil indicaron que la Secretaría de la Defensa Nacional informó que entre 2007 y 2012, en supuestos eventos de "agresiones en contra de personal militar", fallecieron 158 elementos militares y 2, 959 "presuntos agresores" civiles.

Asimismo, indicaron que, por cada elemento militar fallecido, murieron 18.7 civiles. Otras cifras oficiales recabadas por las organizaciones indicarían que, en el periodo del 13 de enero de 2007 al 5 de abril 2014, en el curso de supuestos enfrentamientos, murieron 3, 967 personas civiles. También reportaron que murieron 209 militares del 13 de enero de 2007 al 30 de octubre de 2014 (una proporción de 19 civiles o más fallecidos por cada elemento militar fallecido).

También se señaló que, en el caso de la Secretaría de Marina, las organizaciones indicaron que ésta reportó un total de 140 enfrentamientos en los años 2012, 2013 y 2014. En dichos enfrentamientos se reportaron 296 civiles y 14 marinos muertos, además de 10 civiles y 60 marinos heridos. Según las cifras totales citadas por la



Secretaría de Marina, murieron 21.1 civiles por cada marino fallecido. Las organizaciones indicaron también que mientras que para los marinos era 4.3 veces más probable resultar herido que fallecer, para una persona civil era 29.6 veces más probable fallecer que sobrevivir herida. Según las organizaciones de la sociedad civil, al desglosar estos totales por enfrentamientos concretos, la Secretaría de Marina sólo dio cuenta de 109 supuestos enfrentamientos, resultando muertos 193 civiles y 3 elementos marinos, es decir, 64.3 civiles muertos por cada elemento marino fallecido. Asimismo, en los últimos tres meses de 2014, la Secretaría de Marina informó que murieron 25 civiles, sin existir dato alguno de marinos fallecidos o heridos, o de civiles heridos.

Continúa explicando la sala que, en audiencia pública ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre Denuncias de ejecuciones extrajudiciales en México, organizaciones de la sociedad civil señalaron que entre el 1 de diciembre de 2006 y el 31 de diciembre de 2014, elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina participaron en más de 3500 enfrentamientos armados. Según datos proporcionados por estas dos instituciones, más de 4000 civiles fueron privados de la vida por las fuerzas armadas mexicanas en el mismo periodo. La CIDH observó que entre 2006 y abril de 2013, de las 52 recomendaciones emitidas por la CNDH con relación a vulneraciones al derecho a la vida, 39 estaban dirigidas a la SEDENA y la SEMAR. Es decir, 3 de cada 4 recomendaciones de la CNDH relativas al derecho a la vida estaban dirigidas a las fuerzas armadas. Estas cifras realzan la preocupación expresada por la CIDH de que las fuerzas armadas participen en tareas de seguridad ciudadana, las cuales deberían ser de competencia de las fuerzas civiles de seguridad.

De los datos asentados puede advertirse que existe una violación reiterada al derecho a la vida por parte de las instituciones del estado mexicano, de manera particular por parte del ejercito mexicano.

Ahora bien, en el Estado de Oaxaca la agresión por parte de los elementos de las corporaciones de seguridad pública también se ha convertido en una constante, prueba de ello es precisamente los hechos ocurridos en Asunción Nochixtlán, cuyo operativo fue encabezado por la entonces Policía Federal.

Al respecto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) el diecisiete de octubre de dos mil diecisiete, presentó de manera pública la recomendación

7VG/2017²⁸ por los hechos ocurridos el día 19 de junio de 2016 en Asunción Nochixtlán, San Pablo Huitzo, Hacienda Blanca y Trinidad de Viguera, en el Estado de Oaxaca.

La CNDH concluyó que en el evento en Nochixtlán resultaron 6 pobladores fallecidos; 149 lesionados (de los cuales 45 fueron por arma de fuego) y 84 afectados por los gases lacrimógenos.²⁹

La CNDH determinó que existieron violaciones al derecho a la vida y al derecho a la integridad personal, al interés superior de la niñez y al derecho a una vida libre de violencia por el uso excesivo de la fuerza por parte de las corporaciones policiales.

Por otra parte, al analizar las circunstancias, el contexto y la mecánica de hechos de lo ocurrido el 19 de junio, en la recomendación se concluye que hay coincidencia tanto en la gravedad de los sucesos o acontecimientos que provocaron violaciones a derechos humanos, como en la calificación de violaciones graves a derechos humanos, y que el conjunto de las afectaciones a la población y la cuestionable actuación de las autoridades para cesar lo que estaba ocurriendo le dan el carácter de sucesos o acontecimientos graves de violaciones a derechos humanos.

Otro dato importante fue publicado por el Comité Cerezo³⁰, quien en 2018 reportó que el total de ejecuciones extrajudiciales cometidas en todo el sexenio de Enrique Peña Nieto, que va del 01 de diciembre de 2012 al 30 de noviembre de 2018 sumaron 184, dichas ejecuciones extrajudiciales fueron realizadas por motivos políticos, es decir, como una forma de castigo por la actividad de defensa o ejercicio de algún derecho humano que las personas defensoras de derechos humanos estaban realizando y cuyos perpetradores fueron agentes de Estado bajo la modalidad de Comisión o Aquiescencia³¹

De dicho informe se desprende que durante el periodo presidencial de Enrique Peña Nieto fueron en el Estado de Oaxaca ocurrieron 49 ejecuciones extrajudiciales. Precisamente dentro de esta estadística se incluye a las seis personas que perdieron la vida durante el operativo del diecinueve de junio de dos mil dieciséis en Asunción Nochixtlán.

²⁸ https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/ViolacionesGraves/RecVG_007.pdf

²⁹ Ibidem Pág. 401

³⁰ <https://www.comitecerezo.org>

³¹ https://www.comitecerezo.org/spip.php?article3183#outil_sommaire_0

En el mes de enero de 2023, el informe del Comité Cerezo reportó que en el país 22 personas defensoras de Derechos Humanos fueron ejecutadas extrajudicialmente en el año 2022, de los cuales 10 fueron ejecutadas en el Estado de Oaxaca, lo que convierte a Oaxaca en el estado más peligro para defender los Derechos Humanos.

En el año 2022 la organización Servicios para una Educación Alternativa A.C. (EDUCA) informó que 102 personas defensoras han sido asesinadas en lo que va del actual sexenio.³² De acuerdo con el registro realizado por EDUCA, estos datos corresponden a activistas reivindicados por una organización social o de derechos humanos. El Estado de Oaxaca lideraba la lista, con 22 defensores asesinados.

En razón de todo lo anterior, esta Comisión Permanente de Administración y Procuración de Justicia considera procedente dictaminar a favor la iniciativa presentada por los ciudadanos de nombres Santiago Ambrosio Hernández, Sergio Miguel Luna Cruz, Elvia Rosa Cruz Cruz, Rutila Santiago Cruz, Daniel Mayoral López, Moisés Hernández García, Iván Escobar Román, Uriel Ángel Pérez López, Rafael Guadalupe Salazar Maldonado y Diodoro Medina Ramírez, mediante la cual plantean la tipificación de la ejecución extrajudicial, pues de acuerdo a los antecedentes que hemos señalado en el contenido del presente dictamen, dan cuenta de la necesidad de contar con un tipo penal específico sobre el tema de ejecuciones extrajudiciales y con una pena más elevada a la que actualmente se tiene contemplada para el homicidio, en cualquiera de sus modalidades, ya que el hecho de que quien lleve a cabo la privación de la vida de una persona sea un o una integrante de cualquier corporación de seguridad pública estatal o municipal, en ejercicio de su cargo, con la autorización, orden, apoyo o aquiescencia de un funcionario o servidor público estatal o municipal o una o un funcionario o servidor público, pertenezca o no a alguna corporación de seguridad pública estatal o municipal sea quien lo ordene, autorice, apoye o dé la aquiescencia, es un hecho aun más grave, al ser personas que de acuerdo a sus funciones deberían garantizar la seguridad de las personas, buscando siempre el bien público temporal como finalidad del Estado.

- DENOMINACIÓN DEL TIPO PENAL

³²<https://www.educaoaxaca.org/102-personas-defensoras-asesinadas-desde-inicio-del-sexenio/?fbclid=IwAR1iPTgWknaU8RlypV37uLfyWomfT12Ru6QSS2i0N7GXRTAwDqnnO0wSGU0>

La iniciativa ciudadana que ahora se dictamina propone crear un tipo penal denominado "ejecución extrajudicial", sin embargo, esta Comisión advierte que también existen otras denominaciones utilizadas en los casos en que la privación de la vida se da con intervención de un agente del estado, tales como "ejecución arbitraria" o "ejecución extralegal".

Si bien, no existe una definición unitaria respecto a los casos en que los agentes del Estado participan en la privación de la vida de una o más personas o cuando un particular realiza dicha acción con el consentimiento del mismo, lo cierto es que a nivel internacional, en materia de derechos humanos, se denomina ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias, extralegales o sumarias a los casos en que la privación de la vida se dá por agentes del estado de manera intencional.

Por ello, esta Comisión Permanente considera que el término con el cual debe denominarse al tipo penal es el de "ejecución extrajudicial", tal como lo es propuesto en la iniciativa ciudadana, ya que es la denominación que ha sido adoptada de manera generalizada a nivel nacional e internacional.

Incluso, con el termino de "ejecución extrajudicial" puede comprenderse de manera más clara y precisa los casos en que los agentes del estado participan en la privación de la vida o cuando intervienen para que un particular realice dicha acción, se realiza fuera de todo procedimiento legal y sin sustento legal alguno.

En razón de todo lo anterior, esta comisión determina, como ya lo hemos adelantado, que el termino que debe utilizarse en la redacción del tipo penal planteado por la iniciativa es el de "ejecución extrajudicial".

SÉPTIMO. MODIFICACIONES A LA INICIATIVA.

Esta comisión dictaminadora, sin apartarse de la propuesta original de la iniciativa, considera que es necesario realizar algunas adecuaciones para fortalecerla. Esto, dada la potestad legislativa para modificar y adicionar el proyecto de ley, o decreto contenido en la iniciativa, pues esto se puede hacer, incluso con enfoque diverso al tema parlamentario de que se trate, pues no existe norma expresa que prohíba cambiar el sentido de las iniciativas.

En este caso, esta iniciativa mantiene su sentido original y queda fortalecida la norma de forma expresa y con claridad, de tal manera que el aplicador de la norma cuente con los elementos que le permitan encuadrar la hipótesis al tipo penal que se está proponiendo.

Al respecto sirve se apoyo la jurisprudencia 1a./J. 32/2011, emitida por la primera Sala de la Suprema de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y contenido siguientes:

PROCESO LEGISLATIVO. LAS CÁMARAS QUE INTEGRAN EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENEN LA FACULTAD PLENA DE APROBAR, RECHAZAR, MODIFICAR O ADICIONAR EL PROYECTO DE LEY O DECRETO, INDEPENDIEMENTE DEL SENTIDO EN EL QUE SE HUBIERE PRESENTADO ORIGINALMENTE LA INICIATIVA CORRESPONDIENTE. La iniciativa de ley o decreto, como causa que pone en marcha el mecanismo de creación de la norma general para satisfacer las necesidades que requieran regulación, fija el debate parlamentario en la propuesta contenida en la misma, sin que ello impida abordar otros temas que, en razón de su íntima vinculación con el proyecto, deban regularse para ajustarlos a la nueva normatividad. Así, por virtud de la potestad legislativa de los asambleístas para modificar y adicionar el proyecto de ley o decreto contenido en la iniciativa, pueden modificar la propuesta dándole un enfoque diverso al tema parlamentario de que se trate, ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no prohíbe al Congreso de la Unión cambiar las razones o motivos que lo originaron, sino antes bien, lo permite. En ese sentido, las facultades previstas en los artículos 71 y 72 de la Constitución General de la República, específicamente la de presentar iniciativas de ley, no implica que por cada modificación legislativa que se busque establecer deba existir un proyecto de ley, lo cual permite a los órganos participantes en el proceso legislativo modificar una propuesta determinada. Por tanto, las Cámaras que integran el Congreso de la Unión tienen la facultad plena para realizar los actos que caracterizan su función principal, esto es, aprobar, rechazar, modificar o adicionar el proyecto de ley, independientemente del sentido en el que hubiese sido propuesta la iniciativa correspondiente, ya que basta que ésta se presente en términos de dicho artículo 71 para que se abra la discusión sobre la posibilidad de modificar, reformar o adicionar determinados textos legales, lo cual no vincula al Congreso de la Unión para limitar su debate a la materia como originalmente fue propuesta, o específica y únicamente para determinadas disposiciones que incluía, y poder realizar nuevas modificaciones al proyecto.

También sirve de apoyo la tesis de Jurisprudencia 1a./J. 54/2014 (10a.) de rubro y contenido siguientes:

PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS. El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma. En ese orden, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta

reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma. Sin embargo, lo anterior no implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa. Asimismo, a juicio de esta Primera Sala, es necesario señalar que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios. Es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella. En este sentido, es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento. El principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas, como ocurre con los tipos penales dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas.

En ese sentido, con el objetivo de fortalecer la iniciativa que se dictamina, esta comisión permanente plantea hacer un cambio en cuanto a eliminar lo referente a **"ya sea por motu proprio o con aquiescencia de autoridades del Estado"**, esto, porque conforme a lo ha establecido por la doctrina, así como los pronunciamientos de los tribunales y organismos nacionales e internacionales el elemento de la aquiescencia del estado debe actualizarse únicamente cuando el delito es cometido por particulares y no es un requisito cuando el delito sea cometido por agentes del estado, en este caso los integrantes de las fuerzas de seguridad.

Al respecto es importante recordar los elementos comunes de la ejecución extrajudicial establecidos por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que son los siguientes:

- a) Privación arbitraria de la vida de una o más personas;
 - b) Cometida por agentes del Estado encargados de realizar tareas de seguridad;
- y,

- c) Dicha privación de vida se puede realizar mediante acción u omisión por parte de los agentes del Estado, o bien, por particulares bajo su orden, complicidad, tolerancia o aquiescencia.

Por otra parte, respecto al artículo en que debe incluirse el nuevo tipo penal, en la iniciativa se propone establecerlo en el artículo 426 del Código Penal del Estado de Oaxaca, sin embargo, esta comisión considera que lo más idóneo, y de acuerdo a la naturaleza del delito que se plantea, es que el nuevo tipo penal se incluya dentro del Título Decimosexto en el que se contemplan los "Delitos contra la vida y la integridad corporal", del Código Penal del Estado de Oaxaca, en el cual debe adicionarse el artículo 292 Quater.

Sobre la redacción del tipo básico contenido en la primera parte del primer párrafo de la iniciativa, esta comisión considera que para la actualización del tipo penal no solo basta que el agente del estado esté en ejercicio de su cargo al momento de privar de la vida a una o más personas, sino que además también debe actualizarse un actuar arbitrario o un abuso o exceso de fuerza por parte del sujeto activo.

Respecto a la agravante planteada por los promoventes, esta comisión considera limitarlo a únicamente a los casos en que se acredite que la víctima fue una persona defensora de derechos humanos.

Se considera importante incluir esta agravante, en virtud de que las personas defensoras de derechos humanos, derivado de su actividad, no solo son víctimas de represalias y restricciones indebidas como consecuencia de su trabajo de promoción y protección de los derechos de las personas, sino también son víctimas de ejecución extrajudicial.

Las defensoras y defensores de derechos humanos son víctimas frecuentes de violaciones al derecho a la vida tales como ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas. Dichas violaciones constituyen uno de los más graves obstáculos para el trabajo de promoción y protección de los derechos por parte de la sociedad en general. Además, producen daños irreparables para las víctimas directas de la violación, sus familiares, la comunidad de defensoras y defensores, y las personas para quienes éstos desarrollan su labor.³³

³³ Informe sobre La Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas. Localizable en <https://cidh.oas.org/countryrep/Defensores/defensoresindice.htm>



Asi mismo, para efectos de dicha agravante esta comisión toma cuenta la "Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos" conocida generalmente como la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos, la cual fue adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en año de 1998, en la que se reconoce la importancia de la actividad de las personas defensoras de los derechos humanos.

Hecho lo anterior, esta comisión dictaminadora no tiene mayor observación al proyecto de la iniciativa ciudadana con la que estamos dando cuenta, pues con las modificaciones propuestas se fortalece la propuesta ciudadana y conserva el espíritu original de los promoventes, para tal efecto se ilustra en el siguiente cuadro comparativo la propuesta inicial de la iniciativa y la redacción final con las modificaciones realizadas por esta comisión permanente.

CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA	
TEXTO PROPUESTO POR LOS PROMOVENTES	TEXTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN
	TÍTULO DECIMOSEXTO DELITOS CONTRA LA VIDA Y LA INTEGRIDAD CORPORAL
	Capitulo III Homicidio
<p>ARTÍCULO 426: Comete el delito de ejecución extrajudicial el miembro de cualquier corporación de seguridad pública estatal o municipal, que estando en ejercicio de su cargo, ya sea por motu proprio o con aquiescencia de autoridades del Estado, prive de la vida a una o más personas.*</p> <p>Comete tambien el delito de ejecución extrajudicial la persona, que sin pertenecer a los cuerpos de seguridad estatal o municipal, prive de la vida a una o más personas por instrucciones, apoyo o aquiescencia de autoridades del Estado.</p> <p>La pena que se aplicará a los responsables de este delito será de cincuenta a setenta años de prisión y multa de mil a cinco mil salarios mínimos</p>	<p>ARTÍCULO 292 QUATER.- Comete el delito de ejecución extrajudicial el integrante o miembro de cualquier corporación de seguridad pública estatal o municipal que, estando en ejercicio de su cargo, actuando arbitrariamente o con abuso o exceso de fuerza, prive de la vida a una o más personas; así como cualquier persona que con el consentimiento, aprobación, orden o apoyo de cualquier servidora o servidor público estatal o municipal, prive de la vida a una o más personas.</p> <p>A quien cometa tales hechos se les impondrá de cincuenta a setenta años de prisión y multa de mil a mil quinientas veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización vigente en la fecha de los hechos, y en el caso de las y los</p>



vigentes en la fecha de los hechos, y en el caso de los servidores públicos se le inhabilitará para ejercer cualquier cargo público por el tiempo que dure la pena impuesta.

La misma pena se aplicará al funcionario o servidor público, pertenezca o no a alguna corporación de seguridad pública estatal o municipal, que ordene o autorice la comisión del delito de ejecución extrajudicial.

Cuando la comisión de este delito obedezca a motivaciones políticas por las actividades que desempeñaba el sujeto pasivo, derivado de un patrón de índole institucional o cuando el sujeto activo actúe con abuso o exceso de fuerza pública, la pena se incrementará en un tercio de la mínima y un tercio de la máxima.

El delito de ejecución extrajudicial es imprescriptible y a los autores o partícipes no se les concederá ningún beneficio preliberacional en ejecución de sentencia.

servidores públicos se les inhabilitará para ejercer cualquier cargo público por el tiempo que dure la pena impuesta.

Cuando se acredite que la víctima era una persona defensora de derechos humanos, la pena se incrementará en un tercio de la mínima y hasta un tercio de la máxima.

Este delito es imprescriptible.

OCTAVO. - Atendiendo a las consideraciones antes expuestas, sometemos a la consideración del H. Pleno Legislativo, el siguiente:

DICTAMEN

La Comisión Permanente de Administración y Procuración de Justicia, determina procedente aprobar, el Proyecto de Decreto derivado de la propuesta contenidas en el Expediente LXV/CPAPJ/220/2023 del índice de la Comisión Permanente de Administración y Procuración de Justicia, de conformidad con lo siguiente:

DECRETO

ÚNICO. – SE ADICIONA EL ARTÍCULO 292 QUATER, DENTRO DEL TÍTULO DECIMOSEXTO “DELITOS CONTRA LA VIDA Y LA INTEGRIDAD CORPORAL”, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA, para quedar de la siguiente manera:

ARTÍCULO 292 QUATER.- Comete el delito de ejecución extrajudicial el integrante o miembro de cualquier corporación de seguridad pública estatal o municipal que,

estando en ejercicio de su cargo, actuando arbitrariamente o con abuso o exceso de fuerza, prive de la vida a una o más personas; así como cualquier persona que con el consentimiento, aprobación, orden o apoyo de cualquier servidora o servidor público estatal o municipal, prive de la vida a una o más personas.

A quien cometa tales hechos se les impondrá de cincuenta a setenta años de prisión y multa de mil a mil quinientas veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización vigente en la fecha de los hechos, y en el caso de las y los servidores públicos se les inhabilitará para ejercer cualquier cargo público por el tiempo que dure la pena impuesta.

Cuando se acredite que la víctima era una persona defensora de derechos humanos, la pena se incrementará en un tercio de la mínima y hasta un tercio de la máxima.

Este delito es imprescriptible.

TRANSITORIOS:

PRIMERO. Publíquese en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca.

SEGUNDO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca.

Dado en la Sede del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca

San Raymundo, Jalpan, Oaxaca, a 15 de marzo de 2024.

ATENTAMENTE

LXV LEGISLATURA CONSTITUCIONAL

H. CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA

COMISIÓN PERMANENTE DE

ADMINISTRACIÓN Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA



H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA
LXV LEGISLATURA
DIP. LIZETT ARROYO RODRÍGUEZ
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN
PERMANENTE DE ADMINISTRACIÓN
Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA

DIP. NANCY NATALIA BENÍTEZ ZÁRATE

Integrante

DIP. HAYDEÉ IRMA REYES SOTO

Integrante

DIP. NOÉ DOROTEO CASTILLEJOS

Integrante

DIP. MARÍA LUISA MATUS FUENTES

Integrante

LAS FIRMAS LEGIBLES CONTENIDAS EN EL PRESENTE, CORRESPONDEN AL DICTAMEN EMITIDO DEL EXPEDIENTE LXV/CPARJ/220/2023, DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE ADMINISTRACIÓN Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA DE LA SEXAGÉSIMA QUINTA LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA.