

### DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 25, 261 Y 325 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL.

#### HONORABLE ASAMBLEA:

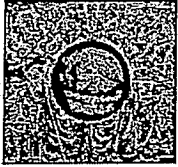
A la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados de la LXIV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, le fue turnada la "Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma los artículos 25, 261 y 325 del Código Penal Federal", presentada por el Diputado Iván Arturo Pérez Negrón Ruiz del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social el 30 de abril de 2019.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos: 72, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39 y 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 80, numeral 1 fracción II; 80, 81, 82, 84, 85, 157, numeral 1, fracción I; y 158, numeral 1, fracción IV del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás aplicables, los integrantes de esta Comisión de Justicia sometemos a consideración del Pleno de esta Honorable Asamblea el Dictamen formulado al tenor de la siguiente:

#### METODOLOGÍA

La metodología del presente dictamen atiende al orden de las fases que enseguida se detallan:

- I. En el primer apartado, denominado "**ANTECEDENTES**", se narran las etapas que ha seguido el proceso legislativo; desde la fecha en que fue presentada la iniciativa hasta su turno a la Comisión para su análisis, estudio y dictaminación.
- II. En el segundo apartado, denominado "**CONTENIDO DE LA INICIATIVA**", se presentan los argumentos contenidos en la exposición de motivos de la iniciativa y el planteamiento del problema. Además, se agrega un cuadro comparativo del texto vigente con la modificación normativa propuesta.



**CÁMARA DE  
DIPUTADOS**  
LXIV LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE LA  
INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE  
REFORMA LOS ARTÍCULOS 25, 261 Y 325 DEL CÓDIGO  
PENAL FEDERAL.

EXP. 2837

- III. En el tercer apartado, denominado "**CONSIDERACIONES**", se realiza un análisis de la constitucionalidad y convencionalidad de la propuesta; se estudian los argumentos planteados y la viabilidad jurídica de la modificación normativa, y se establecen los argumentos de la Comisión que sustentan el sentido y alcance del dictamen.

## I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 30 de abril de 2019, el Diputado Iván Arturo Pérez Negrón Ruiz del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social, presentó la Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma los artículos 25, 261 y 325 del Código Penal Federal.
2. En sesión de la misma fecha, mediante Oficio No. D.G.P.L. 64-II-1-0850 y bajo el número de expediente 2837, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la Iniciativa de mérito a la Comisión de Justicia para su análisis y la elaboración del Dictamen correspondiente.
3. Mediante oficio no. D.G.P.L. 64-II-1-0938, la Mesa Directiva comunicó a la Comisión de Justicia el acuerdo mediante el cual se autorizó prórroga hasta el 31 de octubre de 2019, para la dictaminación del asunto.

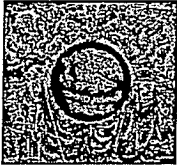
## II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

### PRIMERO. Planteamiento del problema.

El Diputado promovente señala que el feminicidio y el abuso sexual de menores son conductas que lesionan severamente el tejido social y que, a pesar de las distintas medidas previstas para inhibir su comisión, su incidencia delictiva es alta. Por ello, propone incrementar las penas previstas para ambos delitos.

### SEGUNDO. Síntesis de la Exposición de Motivos.

El Diputado promovente manifiesta que una de las conductas que más han lastimado y desgastado nuestro tejido social, ha sido la violencia de género. Destaca que según el INEGI, en promedio se cometen 5 homicidios de mujeres diariamente.



**CÁMARA DE  
DIPUTADOS**  
LXIV LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE LA  
INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE  
REFORMA LOS ARTÍCULOS 25, 261 Y 325 DEL CÓDIGO  
PENAL FEDERAL.

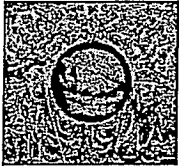
EXP. 2837

Del 2015 a la fecha la tendencia en el número de dichos homicidios no ha dejado de ir al alza; se tiene registro de un incremento del 18.1 por ciento, pasando de 2,383 casos, a 2,813 en 2016 y a 3,324 en el 2017, pero además, resulta preocupante que la mayoría de estos homicidios de mujeres no son registrados como feminicidios, es decir, la privación de la vida de esas mujeres por razones de género. Las entidades que lideran las estadísticas son el Estado de México, Veracruz, Nuevo León y Chihuahua.

Expresa que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer aconseja la implementación de políticas para mitigar la trata de mujeres y niñas para la explotación sexual y el trabajo forzado. El organismo internacional indica que se deben implementar campañas para sensibilizar a las propias mujeres sobre sus derechos y la importancia de denunciar cualquier violencia de género. Sin embargo, el alza galopante de los casos de feminicidios nos impone un mal no deseable, es decir, el incremento de las penas.

Menciona que según las cifras que se desprenden del "Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de Delitos y las Víctimas CNSP/38/15" del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, al mes de noviembre de 2018, se registraron 786 carpetas de investigación por el delito, estas sí, de feminicidio. El Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio apunta que la mayoría de las mujeres en México han sido asesinadas de manera brutal, mediante diversos métodos: golpes, estrangulamientos, asfixia, quemaduras, envenenamientos y heridas. "Las víctimas de feminicidio, apunta el Observatorio, fueron encontradas en espacios públicos como: carreteras, terrenos baldíos, hoteles, bares, hospitales, restaurantes, entre otros.

Señala que estas conductas tenemos que atacarlas desde la raíz, estamos conscientes de ello, por eso tenemos que revivir la fuerza de los valores en familia, pero también, tenemos que ser muy enérgicos en la aplicación de las políticas en materia de prevención del delito, el gobierno siempre tiene que ser un facilitador de los instrumentos que nos permitan evitar estos trágicos sucesos. Pero, además, si bien es cierto que se debe priorizar la cuestión preventiva y atacar las raíces del problema de violencia de género en todas sus manifestaciones, también lo es que quien cometa esta atroz conducta delictiva, debe ser merecedor de una pena



**CÁMARA DE  
DIPUTADOS**  
LXIV LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE LA  
INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE  
REFORMA LOS ARTÍCULOS 25, 261 Y 325 DEL CÓDIGO  
PENAL FEDERAL.

EXP. 2837

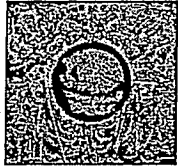
privativa de la libertad no solo ejemplar, sino directamente proporcional a la magnitud de su crimen.

Puntualiza además que en cada uno de los códigos penales de las entidades federativas falta la homogeneidad en los supuestos que configuran las "razones de género" que tipifican el delito de Femicidio, es decir, hay variaciones, lo que complica el registro de las carpetas de investigación bajo ese tipo penal y no como homicidio, aunque existan elementos comunes como la violencia sexual o las lesiones previas, antecedentes de violencia, exposición o exhibición del cuerpo en un lugar público o la existencia de una relación afectiva entre el sujeto del delito y la víctima, en su gran mayoría, como ya se dijo, los delitos no se investigan como feminicidios, sino como homicidios, cuya pena es menor.

Propone reformar el párrafo segundo del artículo 325 del Código Penal Federal, a efecto de incrementar la pena mínima y máxima para quien cometa el delito de feminicidio, de 40 a 45 años la mínima y de 60 a 65 años la máxima, además de incrementar la pena pecuniaria, es decir los días multa, para pasar de quinientos a mil como está en el texto vigente, a de mil a mil quinientos. Igualmente, propone reformar el párrafo quinto de dicho artículo, para que la pena a que se haga acreedor el servidor público que retarde o entorpezca maliciosamente o por negligencia la procuración o ministración de justicia en este delito, se le imponga pena de prisión de seis a diez años, además de la inhabilitación prevista.

Asimismo, menciona que otro delito que vulnera en demasía una de las fibras más sensibles de nuestra sociedad, es el abuso sexual a menores, pues a las víctimas de este delito les afecta de manera permanente su desarrollo personal (psicosexual) que los hace susceptibles no solo de ser nuevamente víctimas, sino de ser incluso victimarios cuando alcanzan la edad adulta, ello, sin mencionar que el artículo 47 fracción I de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, obliga a las autoridades de los tres órdenes o niveles de gobierno, además de prevenir y atender, a sancionar los casos en que las niñas, niños o adolescentes se vean afectados por el abuso sexual.

Es por ello, que mediante la presente iniciativa propongo reformar el párrafo primero del artículo 261 del propio Código Penal Federal, con el objeto de incrementar la pena por el delito de abuso sexual a menores de 15 años o a persona que no tenga



**CÁMARA DE  
DIPUTADOS**  
LXIV LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE LA  
INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE  
REFORMA LOS ARTÍCULOS 25, 261 Y 325 DEL CÓDIGO  
PENAL FEDERAL.

EXP. 2837

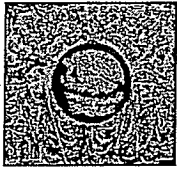
la capacidad de comprender el significado del hecho, para que ésta sea de diez a dieciocho años de prisión y hasta quinientos días multa.

Precisa que para efectos de dar congruencia a la reforma propuesta mediante la presente iniciativa, con el texto vigente del Código Penal Federal en lo referente al límite máximo de la pena privativa de la libertad, resulta necesario reformar también el artículo 25 del instrumento legal objeto de esta reforma, en sus párrafos primero y tercero, para estipular el límite máximo en sesenta y cinco años, límite que se considera que no es implica una pena inusitada, pero sí acorde a la gravedad del delito de feminicidio y al bien jurídico tutelado por el tipo penal del mismo.

**TERCERO.** En la Iniciativa de mérito se propone lo siguiente:

1. Reformar el primer y el tercer párrafo del artículo 25 del Código Penal Federal para establecer que el nuevo límite máximo para la pena de prisión sea de sesenta y cinco años.
2. Reformar el primer párrafo del artículo 261 del Código Penal Federal para incrementar el umbral punitivo del delito de abuso sexual de menores, el cual incrementaría desde seis a trece años de prisión hasta diez a dieciocho.
3. Reformar el segundo párrafo del artículo 325 del Código Penal Federal para incrementar el umbral punitivo del delito de feminicidio. Para la pena de prisión plantea de diez a dieciocho años y para la pena pecuniaria de mil a mil quinientos días multa.
4. Reformar el quinto párrafo del artículo 325 del Código Penal Federal para incrementar el umbral punitivo previsto para el servidor público que entorpezca o retarde la administración o procuración de justicia. Plantea de seis a diez años de prisión.

Para ilustrar mejor, la propuesta legislativa se presenta en el siguiente cuadro comparativo:

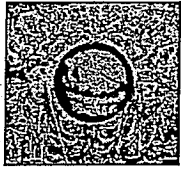


**CÁMARA DE  
DIPUTADOS**  
LXXV LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE LA  
INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE  
REFORMA LOS ARTÍCULOS 25, 261 Y 325 DEL CÓDIGO  
PENAL FEDERAL.

EXP. 2837

<b>CÓDIGO PENAL FEDERAL</b>	
<b>TEXTO VIGENTE</b>	<b>MODIFICACIÓN PROPUESTA</b>
<p><b>Artículo 25.-</b> La prisión consiste en la pena privativa de libertad personal. Su duración será de tres días a sesenta años, y sólo podrá imponerse una pena adicional al límite máximo cuando se cometa un nuevo delito en reclusión. Se extinguirá en los centros penitenciarios, de conformidad con la legislación de la materia y ajustándose a la resolución judicial respectiva.</p> <p>...</p> <p>El límite máximo de la duración de la pena de privación de la libertad hasta por 60 años contemplada en el presente artículo no es aplicable para los delitos que se sancionen de conformidad con lo estipulado en otras leyes.</p>	<p><b>Artículo 25.-</b> La prisión consiste en la pena privativa de libertad personal. Su duración será de tres días a sesenta y cinco años, y sólo podrá imponerse una pena adicional al límite máximo cuando se cometa un nuevo delito en reclusión. Se extinguirá en los centros penitenciarios, de conformidad con la legislación de la materia y ajustándose a la resolución judicial respectiva.</p> <p>...</p> <p>El límite máximo de la duración de la pena de privación de la libertad hasta por 65 años contemplada en el presente artículo no es aplicable para los delitos que se sancionen de conformidad con lo estipulado en otras leyes.</p>
<p><b>Artículo 261.</b> A quien cometa el delito de abuso sexual en una persona menor de quince años de edad o en persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho, aun con su consentimiento, o que por cualquier causa no pueda resistirlo o la obligue a ejecutarlo en sí o en otra persona, se le impondrá una pena de seis a trece años de prisión y hasta quinientos días multa.</p> <p>...</p>	<p><b>Artículo 261.</b> A quien cometa el delito de abuso sexual en una persona menor de quince años de edad o en persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho, aun con su consentimiento, o que por cualquier causa no pueda resistirlo o la obligue a ejecutarlo en sí o en otra persona, se le impondrá una pena de diez a dieciocho años de prisión y hasta quinientos días multa.</p> <p>...</p>
<p><b>Artículo 325. ...</b></p>	<p><b>Artículo 325. ...</b></p>



**CÁMARA DE  
DIPUTADOS**  
LXIV LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE LA  
INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE  
REFORMA LOS ARTÍCULOS 25, 261 Y 325 DEL CÓDIGO  
PENAL FEDERAL.

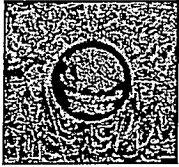
EXP. 2837

<p><b>I. a VII. ...</b></p> <p>A quien cometa el delito de feminicidio se le impondrán de cuarenta a sesenta años de prisión y de quinientos a mil días multa.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Al servidor público que retarde o entorpezca maliciosamente o por negligencia la procuración o administración de justicia se le impondrá pena de prisión de tres a ocho años y de quinientos a mil quinientos días multa, además será destituido e inhabilitado de tres a diez años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.</p>	<p><b>I. a VII. ...</b></p> <p>A quien cometa el delito de feminicidio se le impondrán de cuarenta <b>y cinco</b> a sesenta <b>y cinco</b> años de prisión y de <b>mil a mil quinientos</b> días multa.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Al servidor público que retarde o entorpezca maliciosamente o por negligencia la procuración o administración de justicia se le impondrá pena de prisión de <b>seis a diez</b> años y de quinientos a mil quinientos días multa, además será destituido e inhabilitado de tres a diez años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.</p>
---	---

### III. CONSIDERACIONES

**PRIMERA. COMPETENCIA.** Esta Comisión de Justicia es competente para conocer y dictaminar este asunto de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 39, numeral 1 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 80, numeral 1, fracción II y el artículo 157, numeral 1, fracción I del Reglamento de la Cámara de Diputados.

**SEGUNDA. VIABILIDAD JURÍDICA.** Se procede al análisis de la propuesta de reforma del artículo 25 y del segundo párrafo del artículo 325 del Código Penal Federal. Las propuestas plantean reformular el umbral punitivo y establecer como pena máxima sesenta y cinco años de pena privativa de libertad e incrementar la pena de 40 a 45 años como mínimo y de 60 a 65 años la máxima en el caso de



**CÁMARA DE  
DIPUTADOS**  
LXIV LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE LA  
INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE  
REFORMA LOS ARTÍCULOS 25, 261 Y 325 DEL CÓDIGO  
PENAL FEDERAL

EXP. 2837

feminicidio. Para efecto de lo anterior, también pretende modificar la cuantía máxima de la pena de prisión establecida en el artículo 25 del Código Penal Federal.

Para promover y garantizar el bienestar superior de las personas menores de 18 años, así de las mujeres, el Estado cuenta con diversos instrumentos, entre los cuales se encuentra la política criminal. Por este medio, el Poder Legislativo determina con plena autonomía, qué bienes jurídicos serán tutelados, cuáles conductas serán tipificadas y consideradas antijurídicas, así como las sanciones penales que les corresponderán de acuerdo con las necesidades sociales del momento histórico respectivo. La autonomía con que cuenta el Legislativo para diseñar la política criminal mediante la tipificación de conductas no lo exime de respetar los principios constitucionales, principalmente los de proporcionalidad de la pena y razonabilidad jurídica.

Al respecto, el Pleno de la Corte señaló en la jurisprudencia de rubro "**LEYES PENALES. AL EXAMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN ANALIZARSE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA**"<sup>1</sup>, que la

---

<sup>1</sup> **LEYES PENALES. AL EXAMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN ANALIZARSE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA .**

El legislador en materia penal tiene amplia libertad para diseñar el rumbo de la política criminal, es decir, para elegir los bienes jurídicamente tutelados, las conductas típicas antijurídicas y las sanciones penales, de acuerdo con las necesidades sociales del momento histórico respectivo; sin embargo, al configurar las leyes relativas debe respetar el contenido de diversos principios constitucionales, entre ellos los de proporcionalidad y razonabilidad jurídica, a fin de que la aplicación de las penas no sea infamante, cruel, excesiva, inusitada, trascendental o contraria a la dignidad del ser humano, conforme a los artículos 14, 16, 18, 19, 20, 21 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por esa razón, el Juez constitucional, al examinar la constitucionalidad de las leyes penales, debe analizar que exista proporción y razonabilidad suficientes entre la cuantía de la pena y la gravedad del delito cometido, para lo cual debe considerar el daño al bien jurídico protegido, la posibilidad para individualizarla entre un mínimo y un máximo, el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo, la idoneidad del tipo y de la cuantía de la pena para alcanzar la prevención del delito, así como la viabilidad de lograr, mediante su aplicación, la resocialización del sentenciado.

Acción de inconstitucionalidad 31/2006. Procurador General de la República. 19 de febrero de 2008. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretarios: Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala.

El Tribunal Pleno, el dieciocho de agosto en curso, aprobó, con el número 102/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciocho de agosto de dos mil ocho.



política criminal puede ajustarse de acuerdo con las necesidades sociales del momento histórico respectivo, estableciendo como elementos objetivos para la construcción de una norma sancionadora los siguientes:

- La gravedad del delito cometido,
- El daño al bien jurídico protegido,
- La posibilidad de individualizarla entre un mínimo y un máximo,
- El grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo,
- La idoneidad del tipo y de la cuantía de la pena, y
- La viabilidad de lograr, mediante su aplicación, la resocialización del sentenciado.

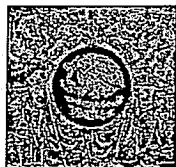
En el caso particular del feminicidio, esta Comisión estima indispensable hacer un análisis de las condiciones fácticas del fenómeno delictivo que se pretende combatir mediante la reforma bajo estudio. La violencia contra las mujeres y las niñas es una de las violaciones de los derechos humanos más graves, extendida, arraigada y tolerada en el mundo y, durante los últimos años, ha incrementado considerablemente.

Desde el año 2015 hasta septiembre de 2019, se han cometido 3, mil 488.0 feminicidios, lo que representa un crecimiento de 175.6%, de acuerdo con el Reporte de incidencia delictiva al mes de octubre del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP)<sup>2</sup>. Este incremento es alarmante para la seguridad de la ciudadanía, pues la tendencia creciente de la incidencia delictiva en el tipo que nos ocupa, implicaría que al final del 2019, haya 5.6 homicidios dolosos de mujeres por razones de género por cada 100,000 mujeres.

Aunado a lo anterior, los datos del Secretariado Ejecutivo revelan que, entre enero y julio del año en curso, 2 mil 173 mujeres murieron víctimas de violencia en nuestro país. En la especie, las muertes de mujeres tipificadas como feminicidio, representan el 0.06 por ciento de la incidencia delictiva registrada en el país y en lo que va del año se han registrado 748 casos. Así lo demuestra la siguiente gráfica:

---

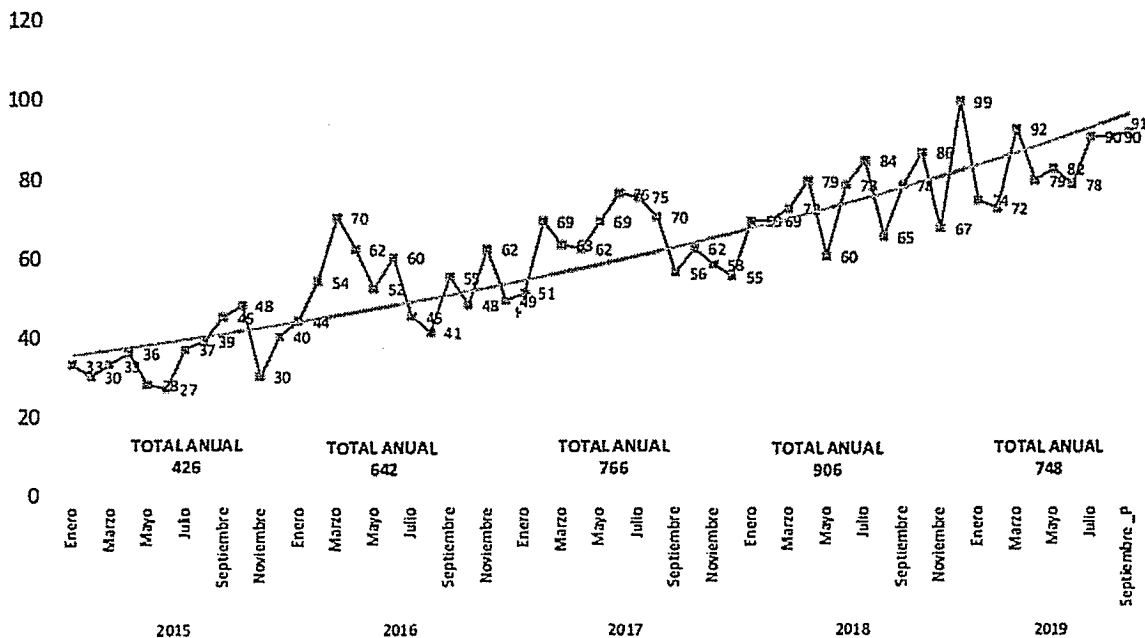
<sup>2</sup> Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Reporte de Incidencia delictiva, Octubre 2019. Disponible en línea en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005?idiom=es>



**CÁMARA DE  
DIPUTADOS**  
LXIV LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE LA  
INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE  
REFORMA LOS ARTÍCULOS 25, 261 Y 325 DEL CÓDIGO  
PENAL FEDERAL.

EXP. 2837



**Incidencia del delito de femicidio.** Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2019.

Ante la tendencia creciente en la incidencia del delito de femicidio, en 289 municipios de 13 estados de la República se ha declarado alerta de género como mecanismo de protección de los derechos humanos de las mujeres y como medida de prevención para la comisión de este ilícito. Sin embargo, activistas refieren que la declaración de la alerta de género no está dando los resultados esperados, pues la incidencia mantiene una tendencia creciente, particularmente en estados como Veracruz con 114 casos; Estado de México con 53; Puebla con 36; Nuevo León con 32 y Chihuahua con 25, las cuales son las 5 entidades con mayor número de femicidios registrados durante el año y que concentran el 41% de los casos<sup>3</sup>.

Con base en la misma fuente, en diciembre de 2018 se registró el mayor número de femicidios con 97, mientras en julio de este año ocurrieron 85 casos. La complejidad técnica que implica la falta de homologación de un tipo penal a nivel nacional para sancionar esta conducta, provoca que en esta cifra no se consideren las conductas que algunas Fiscalías locales investigan como homicidio. Si se consideran todos los casos, la cifra incrementaría a 1,835 mujeres tan solo este año.

<sup>3</sup> *Ibíd.*

El mismo razonamiento es aplicable para el caso de abuso sexual contra menores que, a pesar de ser un tipo penal distinto, es un delito que impacta principalmente a las mujeres. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la tasa de violación de niñas y niños en México es de 1,764 por cada 100 mil en 2018. Además, cinco mil de cada 100 mil sufren tocamientos. Mientras que en el 2015 se registraron 11,894, en 2018 se registraron 18,595, lo que implica un crecimiento de la incidencia delictiva del 56% en 3 años.

Se trata de un delito de muy difícil persecución ya que, de acuerdo con Early Institute, por cada mil casos de abuso, solo se denuncian ante la justicia unos 100; de esos, solo 10 van a juicio; y de ahí, solo uno llega a condena. Es decir, la impunidad es de 99%, lo cual significa que la cifra negra es prácticamente total. Además, con base en una estimación de la población menor de edad hospitalizada, esta organización arribó a la conclusión de que se trata de un delito que afecta casi exclusivamente a mujeres, pues de 641 mil 417 hospitalizaciones de personas menores de 18 años registrados en 2015, 309 egresos estuvieron relacionados con abuso sexual infantil, de los cuales el 87.7% de las víctimas fueron niñas entre cero y cinco años.

Las cifras disponibles no son del todo precisas, ya que el tipo penal varía de estado a estado, por lo cual solo se dispone de estas estimaciones que revelan la gravedad de la incidencia de esta conducta delictiva. Por ello, esta Comisión estima que, dada la incidencia delictiva extraordinaria y su tendencia creciente, es necesario modificar la política criminal en términos de la oportunidad de la eventual sanción de la norma, lo cual constituye la aplicación indirecta del principio de proporcionalidad, atento al criterio jurisdiccional establecido en la tesis de rubro ***“PENAS. PARA ENJUICIAR SU PROPORCIONALIDAD CONFORME AL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL PUEDE ATENDERSE A RAZONES DE OPORTUNIDAD CONDICIONADAS POR LA POLÍTICA CRIMINAL INSTRUMENTADA POR EL LEGISLADOR”***<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> 1a. CCXXXV/2011, 160669, Primera Sala, Novena Época. Semanario Judicial de la Federación, Libro II, Noviembre de 2011, Tomo 1, Pág. 204. Tesis Aislada, Constitucional Penal.

***PENAS. PARA ENJUICIAR SU PROPORCIONALIDAD CONFORME AL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL PUEDE ATENDERSE A RAZONES DE OPORTUNIDAD CONDICIONADAS POR LA POLÍTICA CRIMINAL INSTRUMENTADA POR EL LEGISLADOR.***

Por lo anteriormente expuesto, esta Comisión estima **viable** el incremento de las penas privativas de la libertad previstas para los delitos de feminicidio y abuso sexual contra menores.

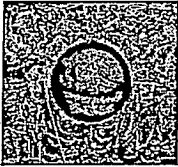
**TERCERA.** Respecto al incremento de la multa de mil a mil quinientos días de multa, en el artículo 325 del Código Penal Federal, es de señalar que la propuesta se considera **viable**, ya que no es excesiva y no tiene el carácter de fija. Es importante señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció las condiciones para identificar como excesiva una multa, en los criterios jurisdiccionales de rubro: **"MULTAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN EN PORCENTAJES DETERMINADOS ENTRE UN MINIMO Y UN MAXIMO, NO SON INCONSTITUCIONALES"**<sup>5</sup> y **"MULTAS. NO TIENEN EL CARACTER DE FIJAS**

El principio de proporcionalidad contemplado expresamente en el artículo 22 constitucional no sólo impone al juez el deber de individualizar la pena teniendo en cuenta las circunstancias concretas de cada caso, también constituye un mandato dirigido al legislador que implica la obligación de verificar que existe una adecuación entre la gravedad del delito y la de la pena. Para hacer este análisis hay que partir de que la relación entre delito y pena es de carácter convencional. En esta línea, la cláusula de proporcionalidad de las sanciones penales no puede significar simplemente que sea inconstitucional una pena cuando ésta es mayor a la de un delito que protege un bien jurídico del mismo valor o incluso de mayor importancia. Por otro lado, la exigencia de proporcionalidad no implica que el sistema de penas previsto en los códigos penales atienda exclusivamente a la importancia del bien jurídico protegido, la intensidad del ataque a ese bien o al grado de responsabilidad subjetiva del agente. La gravedad de la conducta incriminada y la sanción también están determinadas por la incidencia del delito o la afectación a la sociedad que éste genera, siempre y cuando haya elementos para pensar que el legislador ha tomado en cuenta esta situación al establecer la pena. Esto significa que para enjuiciar la proporcionalidad de una pena a la luz del artículo 22 constitucional puede ser necesario atender a razones de oportunidad condicionadas por la política criminal del legislador.

<sup>5</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Epoca, Tomo X, noviembre de 1999, Instancia: Pleno, Tesis: P./J. 102/99, página 31.

**MULTAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN EN PORCENTAJES DETERMINADOS ENTRE UN MINIMO Y UN MAXIMO, NO SON INCONSTITUCIONALES.**

Esta Suprema Corte ha establecido, en la tesis de jurisprudencia P./J. 10/95, que las leyes que prevén multas fijas resultan inconstitucionales por cuanto al aplicarse a todos por igual de manera invariable e inflexible, propician excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares; sin embargo, no pueden considerarse fijas las multas establecidas por el legislador en porcentajes determinados entre un mínimo y un máximo, porque con base en ese parámetro, la autoridad se encuentra facultada para individualizar las sanciones de conformidad con la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la levedad o la gravedad del hecho infractor".



**CÁMARA DE  
DIPUTADOS**  
LXIV LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE LA  
INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE  
REFORMA LOS ARTÍCULOS 25, 261 Y 325 DEL CÓDIGO  
PENAL FEDERAL.

EXP. 2837

***LAS ESTABLECIDAS EN PRECEPTOS QUE PREVEN UNA SANCION MINIMA  
Y UNA MAXIMA***<sup>6</sup>.

En este sentido, el incremento a la multa señalada en el artículo 325 del Código Penal Federal no vulnera el principio de proporcionalidad, ya que conforme a los criterios citados, solo las multas fijas previstas para todo el universo variable de situaciones fácticas, se traducen en una pena desproporcionada, absoluta e inflexible. Lo anterior, debido a que no permiten discernir la gravedad de la falta cometida y el daño causado, por lo cual no permiten un margen de apreciación para que la autoridad pueda individualizarla y, en consecuencia, se vulneran los principios de seguridad jurídica y de proporcionalidad, así como la prohibición de multas excesivas, previstos en los artículos 14, 16 y 22 de la Constitución Federal.

Dado que la propuesta de mérito no actualiza ninguna de las características que podrían incurrir en la inconstitucionalidad de la sanción, esta Comisión estima **procedente** aprobarla.

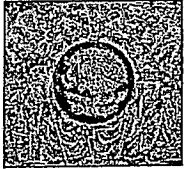
**CUARTA.** Por lo anteriormente expuesto y fundado, las y los Diputados integrantes de la Comisión de Justicia, estimamos **procedente aprobar en sus términos** la "Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma los artículos 25, 261 y 325 del Código Penal Federal", por lo que sometemos a la consideración del Pleno de esta Honorable Asamblea, el siguiente:

---

<sup>6</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Epoca, Tomo XI, marzo de 2000, Instancia: Pleno, Tesis P./J. 17/2000, página 59.

***MULTAS. NO TIENEN EL CARACTER DE FIJAS LAS ESTABLECIDAS EN PRECEPTOS QUE  
PREVEN UNA SANCION MINIMA Y UNA MAXIMA.***

El establecimiento de multas fijas es contrario a los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución, por cuanto que al aplicarse a todos los infractores por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares. En virtud de ello, los requisitos considerados por este Máximo Tribunal para estimar que una multa es acorde al texto constitucional, se cumplen mediante el establecimiento, en la norma sancionadora, de cantidades mínimas y máximas, lo que permite a la autoridad facultada para imponerla, determinar su monto de acuerdo a las circunstancias personales del infractor, tomando en cuenta su capacidad económica y la gravedad de la violación.



**CÁMARA DE  
DIPUTADOS**  
CIVIL LEGISLATIVA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE LA  
INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE  
RÉFORMA LOS ARTÍCULOS 25, 261 Y 325 DEL CÓDIGO  
PENAL FEDERAL.

EXP. 2837

## **PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 25, 261 Y 325 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL.**

**Artículo Único.** Se **reforman** los artículos 25, párrafos primero y tercero; 261, párrafo primero y, 325, párrafos segundo y quinto del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

**Artículo 25.-** La prisión consiste en la pena privativa de libertad personal. Su duración será de tres días a sesenta **y cinco** años, y sólo podrá imponerse una pena adicional al límite máximo cuando se cometa un nuevo delito en reclusión. Se extinguirá en los centros penitenciarios, de conformidad con la legislación de la materia y ajustándose a la resolución judicial respectiva.

...

El límite máximo de la duración de la pena de privación de la libertad hasta por **65** años contemplada en el presente artículo no es aplicable para los delitos que se sancionen de conformidad con lo estipulado en otras leyes.

**Artículo 261.** A quien cometa el delito de abuso sexual en una persona menor de quince años de edad o en persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho, aun con su consentimiento, o que por cualquier causa no pueda resistirlo o la obligue a ejecutarlo en sí o en otra persona, se le impondrá una pena de **diez a dieciocho** años de prisión y hasta quinientos días multa.

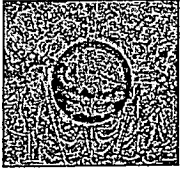
...

**Artículo 325. ...**

**I. a VII. ...**

A quien cometa el delito de feminicidio se le impondrán de cuarenta **y cinco** a sesenta **y cinco** años de prisión y de **mil a mil quinientos** días multa.

...



**CÁMARA DE  
DIPUTADOS**  
LIXV LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE LA  
INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE  
REFORMA LOS ARTÍCULOS 25, 261 Y 325 DEL CÓDIGO  
PENAL FEDERAL.

EXP. 2837

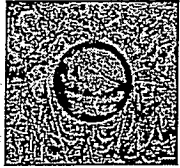
...

Al servidor público que retarde o entorpezca maliciosamente o por negligencia la procuración o administración de justicia se le impondrá pena de prisión de **seis a diez** años y de quinientos a mil quinientos días multa, además será destituido e inhabilitado de tres a diez años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

### **Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 30 días del mes de octubre de  
2019.



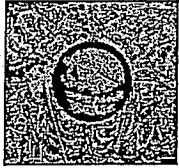
**CÁMARA DE  
DIPUTADOS**  
LXIV LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE LA  
INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE  
REFORMA LOS ARTÍCULOS 25, 261 Y 325 DEL CÓDIGO  
PENAL FEDERAL.

EXP. 2837

NO	FOTOGRAFIA	NOMBRE:	A FAVOR	EN CONTRA:	ABSTENCIÓN
1		MA DEL PILAR ORTEGA MARTÍNEZ Presidenta			
2		DIP. RUBÉN CAYETANO GARCÍA Secretario			
3		DIP. ADRIANA MARÍA GUADALUPE ESPINOSA DE LOS MONTEROS Secretaria			
4		DIP. DAVID ORIHUELA NAVA Secretario			
5		DIP. CLAUDIA PÉREZ RODRÍGUEZ Secretaria			
6		DIP. MARTHA PATRICIA RAMÍREZ LUCERO Secretaria			



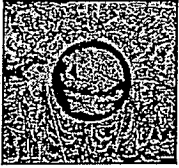


**CÁMARA DE  
DIPUTADOS**  
LXIV LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE LA  
INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE  
REFORMA LOS ARTÍCULOS 25, 261 Y 325 DEL CÓDIGO  
PENAL FEDERAL

EXP. 2837


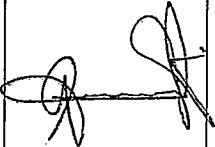
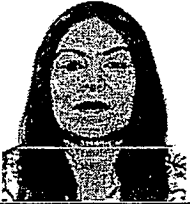
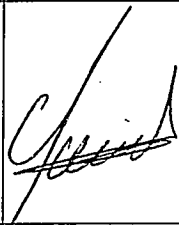

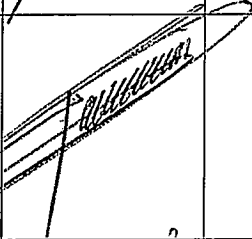

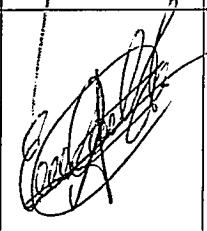



NO	FOTOGRAFIA	NOMBRE:	A FAVOR	EN CONTRA:	ABSTENCIÓN
7		DIP. MARIANA DUNYASKA GARCÍA ROJAS Secretaría	<i>6/24/11</i> <i>comunicada</i>		
8		DIP. MARÍA DEL ROSARIO GUZMÁN AVILÉS Secretaría			
9		DIP. MARIANA RODRÍGUEZ MIER Y TERÁN Secretaría	<i>11/11/11</i>		
10		DIP. ANA RUTH GARCÍA GRANDE Secretaría	<i>11/11/11</i>		
11		DIP. JUAN CARLOS VILLARREAL SALAZAR Secretario	<i>11/11/11</i>		
12		DIP. VERÓNICA JUÁREZ PIÑA Integrante	<i>11/11/11</i>		

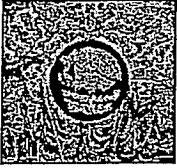


CÁMARA DE  
DIPUTADOS  
LXIV LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE LA  
INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE  
REFORMA LOS ARTÍCULOS 25, 261 Y 325 DEL CÓDIGO  
PENAL FEDERAL.

EXP. 2837

NO	FOTOGRAFIA	NOMBRE:	A FAVOR	EN CONTRA:	ABSTENCIÓN
13		DIP. ARMANDO CONTRERAS CASTILLO Integrante			
14		DIP. MARÍA ELIZABETH DÍAZ GARCÍA Integrante			
15		DIP. ABSALÓN GARCÍA OCHOA Integrante			
16		DIP. EDGAR GUZMÁN VALDÉZ Integrante			
17		DIP. MARCO ANTONIO GÓMEZ ALCANTAR Integrante			
18		DIP. MARÍA ROSELIA JIMÉNEZ PÉREZ Integrante			

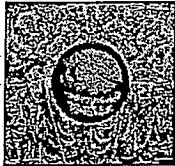


**CÁMARA DE  
DIPUTADOS**  
LXIV LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE LA  
INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE  
REFORMA LOS ARTÍCULOS 25, 261 Y 325 DEL CÓDIGO  
PENAL FEDERAL.

EXP. 2837

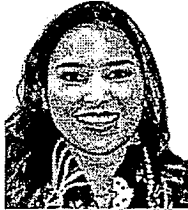


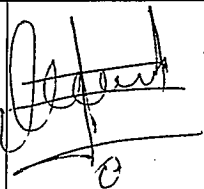




NO	FOTOGRAFIA	NOMBRE:	A FAVOR	EN CONTRA:	ABSTENCIÓN
19		DIP. JOSÉ ELÍAS LIXA ABIMERHI Integrante			
20		DIP. MARÍA TERESA LÓPEZ PÉREZ Integrante			
21		DIP. LUIS ENRIQUE MARTÍNEZ VENTURA Integrante			
22		DIP. MARCO ANTONIO MEDINA PÉREZ Integrante			
23		DIP. ENRIQUE OCHOA REZA Integrante			
24		DIP. ESMERALDA DE LOS ÁNGELES MORENO MEDINA Integrante			



CÁMARA DE  
DIPUTADOS  
LXIV LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE LA  
INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE  
REFORMA LOS ARTÍCULOS 25, 261 Y 325 DEL CÓDIGO  
PENAL FEDERAL.

EXP. 2837

NO	FOTOGRAFIA	NOMBRE:	A FAVOR	EN CONTRA:	ABSTENCIÓN
25		DIP. XIMENA PUENTE DE LA MORA Integrante			
26		DIP. NANCY CLAUDIA RESÉNDIZ HERNÁNDEZ Integrante			
27		DIP. RUBÉN TERÁN ÁGUILA Integrante			
28		DIP. MARÍA LUISA VELOZ SILVA Integrante			
29		DIP. SILVIA LORENA VILLAVICENCIO AYALA Integrante			

**Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXIV Legislatura****Junta de Coordinación Política**

**Diputados:** Mario Delgado Carrillo, presidente, MORENA; Juan Carlos Romero Hicks, PAN; René Juárez Cisneros, PRI; Reginaldo Sandoval Flores, PT; Izcóatl Tonatíuh Bravo Padilla, MOVIMIENTO CIUDADANO; Jorge Arturo Argüelles Victorero, PES; Arturo Escobar y Vega, PVEM; Verónica Beatriz Juárez Piña, PRD.

**Mesa Directiva**

**Diputados:** Laura Angélica Rojas Hernández, presidenta; vicepresidentes, María de los Dolores Padierna Luna, MORENA; Marco Antonio Adame Castillo, PAN; Dulce María Sauri Riancho, PRI; secretarios, Karla Yuritzi Almazán Burgos, MORENA; Lizbeth Mata Lozano, PAN; Sara Rocha Medina, PRI; Héctor René Cruz Aparicio, PES; Maribel Martínez Ruiz, PT; Carmen Julieta Macías Rábago, MOVIMIENTO CIUDADANO; Mónica Bautista Rodríguez, PRD; Jesús Carlos Vidal Peniche, PVEM.

**Secretaría General****Secretaría de Servicios Parlamentarios****Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados**

**Director:** Juan Luis Concheiro Bórquez, **Edición:** Casimiro Femat Saldívar, Ricardo Águila Sánchez, Antonio Mariscal Pioquinto.

**Apoyo Documental:** Dirección General de Proceso Legislativo. **Domicilio:** Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio E, cuarto nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, colonia El Parque, CP 15969. Teléfono: 5036 0000, extensión 54046. **Dirección electrónica:** <http://gaceta.diputados.gob.mx/>