

INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EXPIDE LA LEY GENERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS EN MATERIA DE FEMINICIDIO, REGLAMENTARIA DE LA FRACCIÓN XXI DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ANA LILIA HERRERA ANZALDO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI.

La que suscribe, diputada Ana Lilia Herrera Anzaldo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política, los artículos 6, fracción I, 77, 78 numeral del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción XXI, inciso a), del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y se expide la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Femicidio, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el siguiente

Planteamiento y argumentación

México tiene una deuda con las mujeres, el Estado ha fallado en la garantizar su derecho fundamental, la vida. Como Estado no les ha garantizado vivir con seguridad y sin miedo.

La regulación del feminicidio es una tarea pendiente en el Congreso de la Unión. Los logros registrados hasta el momento, han permitido establecer en el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales que el Delito de Femicidio merezca prisión preventiva oficiosa y ampliar el catálogo del tipo penal.¹ La Minuta en materia de la Fiscalía General de la República, que al día de la presentación de esta iniciativa cuenta con la aprobación en el Senado y se encuentra en análisis en la Cámara de Diputados, establece la creación de la Fiscalía Especializada en Delitos Contra las Mujeres y Trata de Personas, dentro de la Fiscalía General de la República, y en la Cámara de Diputados el impulso a la reforma en el artículo 325 del Código Penal a fin de actualizar los supuestos del delito de feminicidio por razón de género y en el Código Nacional de Procedimientos Penales se obliga al Ministerio Público a constatar si existe alguna de las razones de género establecidas para el delito de feminicidio.

Como legisladoras y legisladores, sabemos que la base para la aplicación efectiva de las leyes es establecer normas claras, por lo que en materia de acceso a la justicia es indispensable subsanar las deficiencias en la investigación y procuración a fin de que el marco jurídico sea congruente y otorgue los mismos derechos y obligaciones.

La violencia de género se materializa en los mínimos detalles que como sociedad dejamos pasar, pues son estos detalles los que se arraigan en las culturas, los que se vuelven costumbre y en su máxima expresión son permitidos o ignorados por el Estado, esta es una alerta que debemos atender.

En este sentido a Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado los siguientes obstáculos tanto en la legislación civil como penal, que afectan el procesamiento efectivo de casos de violencia contra las mujeres:

1. Vacíos, deficiencias, falta de armonización legal y la presencia de conceptos discriminatorios que colocan a las mujeres en situación de desventaja;
2. Falta de implementación legal y la incorrecta aplicación del marco jurídico existente;
3. La falta de inclusión de medidas de reparación;

4. La multiplicidad de alternativas para la tipificación del delito, situación que genera confusión para quienes no tienen experiencia previa o conocimiento de los procedimientos judiciales; y

5. Aplicación de sanciones penales desiguales.

El término feminicidio, construye socialmente la muerte de las mujeres, pues la principal razón de este delito es el género;² la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) establece que el feminicidio es la muerte de una mujer como resultado de una situación estructural, de un fenómeno social y cultural de violencia, así como de una extrema discriminación y desigualdad basada en el género.³

Por su parte la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) - Relatoría Sobre Derechos de la Mujer, referente al *Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas*, señala que “en varios países existe un patrón de impunidad sistemática en el procesamiento judicial y en las actuaciones en torno a casos de violencia contra las mujeres debido al hecho de que la gran mayoría de estos casos carece de una investigación, sanción y reparación efectiva”⁴ (CIDH). En México parte de este patrón se ejemplifica con la falta de homogeneidad en la tipificación del delito de feminicidio.

En el año 2017, en el Senado de la República denunciaba y exhortaba al Gobierno en turno y a los respectivos en las entidades federativas a fortalecer la regulación, homologar y armonizar la tipificación del Delito de feminicidio, mismo exhorto que se ha replicado en esta LXIV Legislatura, sin embargo, no se han registrado avances en la materia.

Hoy no dejo de reconocer que el delito de feminicidio ya se encuentre establecido en todos los códigos penales de nuestro país; la última entidad federativa en establecer el tipo penal fue Chihuahua en noviembre de 2017. Sin embargo no todos los códigos se encuentran homologados en la tipificación del delito del feminicidio con la legislación federal, además de existir diferencias sustanciales:⁵

- a. Solo 18 Códigos estatales establecen como causal del feminicidio, el que haya existido una relación laboral de subordinación o superioridad;
- b. En 29 Códigos se incluye la existencia de amenazas o acoso;
- c. Solo 4 vinculan el delito con la misoginia;
- d. Solo 11 códigos establecen la reparación del daño y no todos de forma integral;
- e. Solo 10 códigos establecen un vínculo efectivo con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia;
- f. No se logra abarcar las diversas manifestaciones de violencia, y que ésta no es exclusiva del ámbito familiar, a sabiendas que incluso el feminicidio puede originarse sin existir ningún tipo de relación y
- g. No hay homogeneidad en las penas a quien cometa este delito, solo 5 códigos estatales coinciden con la establecida en el Código Penal Federal -de 40 a 60 años-.

Lograr que las leyes no sean un obstáculo cuando hablamos de violencia contra las mujeres, es nuestro deber, por lo que debemos impulsar que la vida de las mujeres sea protegida con el mismo estándar jurídico en todo el país, tanto a nivel federal como a nivel estatal.

Ante los obstáculos en las legislaciones que señalaba la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Organización de los Estados Americanos (OEA) a través el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), presentaron la “Ley Modelo Interamericana para prevenir, Sancionar y Erradicar la Muerte Violenta de Mujeres y Niñas (Feminicidio)”, con el objeto de establecer una regulación estándar y mínima para un delito que vulnera lo más preciado - la vida-, delito que además en consecución lleva consigo la violación a otros derechos humanos. Ley marco que se retoma en esta propuesta legislativa, de acuerdo con el derecho nacional.

La Convención de Belém do Pará señala en el artículo 7 numerales c y e que los Estados Partes, entre ellos el Estado mexicano, se comprometen a “incluir en su legislación interna norma penales, civiles y administrativas, así como de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso” así como a “tomar las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar, abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o tolerancia de la violencia contra la mujer” . Compromiso que se pretende atender con esta Propuesta.

Como lo sabemos, las leyes deben ser transversales y armónicas, es por ello que se propone establecer la Ley General en materia de Feminicidio. Esta intención normativa va acompañada de las iniciativas que presentaron mis compañeras Diputadas: Mariana Rodríguez Mier y Terán; Adriana Dávila Fernández; Mariana Dunyaska García Rojas; Abril Alcalá Padilla; así como mis compañeros Diputados Agustín García Rubio y Carlos Torres Piña, todas incluidas en la exposición de motivos del Dictamen en materia de género aprobado en la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, sin que fueran incluida en el texto normativo del Dictamen y quedara fuera la posibilidad de establecer en el artículo 73 la facultad para el Congreso de la Unión para expedir una ley General en materia de Feminicidio.

Expedir una Ley General, permitirá transitar hacia la armonización efectiva, en el mismo sentido que se previó establecer leyes generales para los delitos ya contemplados en la fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución. En este sentido cuando el Legislador decidió establecer leyes generales para estos delitos, lo hicieron bajo los siguientes argumentos,⁶ mismos que son coincidentes con las propuestas que se presentan para establecer la ley general en materia de feminicidio:

Sobre la adición de la fracción XXI del Artículo 73, para incorporar la obligación del Congreso para expedir leyes generales en materia de secuestro y trata de personas el legislador señaló:

“Esta propuesta tiene amplia relación con la reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, en la que se establecieron los principios de - Interpretación conforme. Y -pro persona-, con lo cual se da paso a la conformación del -bloque de constitucionalidad- integrado por la Constitución y los Tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Estado Mexicano. Esto tiene profunda implicación en la reforma de seguridad y justicia, ya que las legislaciones para la implementación del sistema de justicia penal tienen que estar de conformidad con lo previsto por el nuevo marco constitucional en materia de derechos humanos, es decir, deben ser acordes con lo que disponen los tratados internacionales, así como los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos cuando estos sean vinculantes. De lo contrario todos los procedimientos carecerán del debido fundamento constitucional lo cual llevaría a transgredir derechos humanos y a generar situaciones de impunidad”

“En este contexto, las reformas constitucionales son base y fundamento de un nuevo modelo procedimental que transformará el sistema de justicia penal en el país para establecer uno de corte acusatorio, en donde no sólo exista la igualdad entre las partes sino la salvaguarda de los derechos humanos reconocidos en la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los diversos tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano”.

“Para lograr la correcta implementación del nuevo sistema de justicia penal bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos, lo que es propio de un Estado democrático de derecho, es necesario que todos los mexicanos contemos con la misma protección jurídica en todo el territorio nacional sin distinción alguna, para que de esa forma se cumpla con los objetivos de las reformas en materia de seguridad y justicia de dos mil ocho y la correspondiente a derechos humanos de dos mil once, pues sólo así el Estado mexicano podrá cumplir a cabalidad de manera uniforme, homogénea y articulada con los propósitos de las reformas señaladas y los compromisos internacionales de los que México es parte”

“Cabe resaltar que a pesar de los grandes y destacados avances de las entidades federativas en la implementación del sistema de justicia penal, existen particularidades entre ellas que las distinguen de manera significativa; con ello se han conformado sistemas de justicia penal diferentes, cada uno con su propia lógica, visión y peculiaridades, que en muchas ocasiones son aprovechadas por los indiciados para eludir su responsabilidad en la comisión de hechos delictivos”

“Son precisamente estas diferencias y sus implicaciones las que, desde hace tiempo, han generado la idea de la unificación de la legislación penal. Cabe hacer mención del hecho de que nuestro país ya ha dado pasos importantes hacia la unificación, como sucedió con las reformas constitucionales que dieron origen a la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General para prevenir, sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, en las cuales se establecieron tipos y sanciones penales homogéneos para todo el país, tanto a nivel federal como local, bajo la idea de contar con un solo marco legal para combatir a la delincuencia en estas materias”.

La propuesta de reforma constitucional para atribuir al Congreso de la Unión la posibilidad de expedir una ley general en materia de Femicidio, cuenta también con el antecedente de no impacto presupuestario emitido por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, el cual señaló, en cada una de las propuestas enviadas por las y los legisladores incluidas en el Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en materia de igualdad sustantiva que:

“[...]

La iniciativa tiene por objeto dotar de facultades al Congreso de la Unión a efecto de que se le permita legislar y expedir, a través de sus Cámaras, una ley general a efecto de prevenir, atender, sancionar y erradicar los delitos de femicidio y violencia de género. Para ello, se reforma el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Por lo anterior, los aspectos que plantea la iniciativa, de aprobarse, no generarían un impacto presupuestario, ya que la reforma al artículo 73 de la Constitución permitiría, a las Cámaras de Senadores y Diputados, expedir leyes generales que establezcan los tipos penales y sus sanciones en materia de femicidio y violencia de género, entre otras.”

Por su parte la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en la Recomendación General 40/2019 Sobre la Violencia feminicida y el Derecho de las Mujeres a una vida libre de violencia,⁷ señala que a la fecha no existe un mecanismo que registre de manera homogénea el número de femicidios en México. Asimismo señaló su

preocupación con los altos índices de feminicidios y violencia feminicida de las que son víctimas directas e indirectas niñas y adolescentes menores de 18 años.

En dicha recomendación estableció la necesidad de reforzar los mecanismos de protección de las mujeres víctimas de violencia, la alerta de violencia de Género, os refugios y órdenes de protección así como la efectividad de los mecanismos de justicia.

Aunado a lo anterior, se emitieron 24 recomendaciones dirigidas a la Secretaría de Gobernación; Congreso de la Unión; Ejecutivos Locales y la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México; Poderes Legislativos de las Entidades Federativas; Secretarías de Salud Federal y sus homólogas en las Entidades Federativas; Fiscalía General de la República, las Fiscalías y las Procuradurías de Justicia en las Entidades Federativas, y a la Secretaria de Protección Ciudadana y sus homólogas en las Entidades Federativas, recomendaciones que contemplan lo siguiente:

A la Secretaría de Gobernación:

Primera: Elaborar el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres tomando en cuenta los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado mexicano, las recomendaciones dirigidas a México emitidas por el Comité CEDAW y el MESECVI con el fin de establecer mecanismos de coordinación interinstitucional entre las dependencias de la administración pública federal, el poder judicial y el legislativo federal, así como con las entidades federativas y los municipios. Este programa deberá contar con metodología de evaluación, metas a corto y largo plazo e indicadores de cumplimiento.

Segunda. Se deberán llevar a cabo campañas constantes de difusión de la LGAMVLV a nivel nacional, una encaminada a que la población en general y específicamente las mujeres tengan conocimiento de sus derechos y otra dirigida al personal de la APF de todos los niveles con el fin de que tengan conocimiento de sus obligaciones y actúen en apego a las mismas.

Tercera. Deberá reforzar todos los mecanismos de recopilación sistemática de datos sobre la violencia contra las mujeres y las niñas, incluidos los feminicidios, y las desapariciones, desglosados por tipo de violencia y relación con los perpetradores y garantizar el efectivo funcionamiento del BANAVIM.

Cuarta. Se deberá armonizar la metodología para la recopilación y unificación de los datos y cifras de feminicidio a nivel nacional en coordinación con las entidades federativas, de tal forma que sea comparable con la región.

Quinta. Se deberá, en el marco de la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, fortalecer los esfuerzos que éstas realizan en las tareas de prevención y atención a la violencia feminicida, así como favorecer la coordinación entre las organizaciones, las dependencias y entidades del gobierno federal.

Sexta. En un plazo no mayor de seis meses, se deberá establecer un mecanismo nacional interinstitucional, que dé seguimiento a las Recomendaciones emitidas al Estado mexicano por el Comité de Expertas de la CEDAW, informando periódicamente de los avances en el cumplimiento de dichas recomendaciones.

Al Congreso de la Unión:

Primera: Hacer las reformas pertinentes a la LGAMVLV para incluir coordinación interinstitucional, presupuestos públicos, fortalecimiento del BANAVIM, así como seguimiento y fiscalización para la efectiva implementación del presupuesto asignado a través del Anexo 13 del PEF.

Segunda. Armonizar la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la Ley General de Atención a Víctimas, el Código Nacional de Procedimientos Penales y el Sistema Penal Acusatorio, sobre las facultades del Ministerio Público y el Poder Judicial para el otorgamiento, duración y monitoreo de las órdenes de protección a las mujeres víctimas de violencia, ajustándolos a estándares internacionales.

Tercera. Llevar a cabo reformas en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en materia de AVGM con el fin de revisar y aclarar los plazos y los elementos objetivos para la activación; regular que tanto el Poder Judicial como el Poder Legislativo y los gobiernos municipales sean partícipes para hacer frente a la violencia feminicida, ampliar la convocatoria para que un mayor número de instituciones académicas y las Organizaciones de la Sociedad Civil solicitantes sean integradas en los Grupos de Trabajo; la obligatoriedad de hacer públicos los procesos, informes y decisiones en torno a la Alerta; fortalecer, ampliar y asegurar la entrega de recursos etiquetados que cuenten con mecanismos de transparencia para la implementación de la AVGM, para que los gobiernos la acepten como una tarea de responsabilidad colectiva. También se deberá integrar la obligación de establecer indicadores de corto, mediano y largo plazo para su evaluación y los elementos que se deberán cumplir para concluir la AVGM.

A los Ejecutivos Locales y Jefa de Gobierno de la Ciudad de México:

Primera: Realizar las acciones que resulten necesarias a fin de profesionalizar un servicio civil de carrera especializado en género y violencia de género. Mejorar las condiciones laborales del personal especializado encargado en la prevención, atención e investigación de la violencia contra las mujeres para asegurar condiciones dignas y todos los derechos laborales, así como asegurar los recursos presupuestales para este rubro, la capacitación y evaluación permanente.

Segunda. Deberán diseñar, con base en estándares internacionales de derechos humanos, los perfiles adecuados, a las funciones y responsabilidades a desarrollar y hacer una selección de personal apegado a dichos perfiles.

Tercera. Deberán promover y solicitar la asignación de recursos a las dependencias locales con el fin de no depender del presupuesto federal para la atención de la violencia contra las mujeres.

Cuarta. Se deberán llevar a cabo campañas constantes de difusión de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia local a nivel estatal, una encaminada a que la población en general y específicamente las mujeres tengan conocimiento de sus derechos y otra dirigida al personal de la administración pública de la entidad de todos los niveles, con el fin de que tengan conocimiento de sus obligaciones y actúen en apego a las mismas.

Quinta. Generar mecanismos de protección, atención y reparación a las víctimas indirectas del feminicidio, especialmente a la niñez en orfandad.

A los Poderes Legislativos de las entidades federativas:

Primera. Asignar recursos a las dependencias de la administración pública local encargadas de la prevención, atención e investigación de la violencia contra las mujeres, con el objetivo de que dejen depender únicamente de recursos federales.

Segunda. Analizar y reformar las leyes de acceso de las mujeres a una vida libre violencia y los códigos penales con el objetivo de armonizarlos con los más altos estándares de derechos humanos dictados en la materia y de garantizar que todas las mexicanas en el territorio nacional tengan la misma certeza jurídica.

A las Secretarías de Salud federal y en las entidades federativas:

Primera. Se deberán fortalecer los procesos para cumplir de manera eficiente con las acciones de atención y prevención que señala la Norma Oficial Mexicana Nom-046-SSA2-2005 en la que se faculta a las instancias de salud para identificar a las usuarias afectadas por violencia familiar o sexual y valorar el grado de riesgo de forma oportuna, para contribuir a prevenir feminicidios.

Segunda. Fortalecer los programas de salud y generar un protocolo de prevención, atención, detección y notificación de violencias en las víctimas, así como generar programas de atención en materia de salud mental dirigido a las y los usuarios involucrados en violencia familiar o sexual.

A las Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana y homólogos en las entidades federativas:

Primera. Se presente a la Conferencia Nacional de Seguridad Pública, un Protocolo homologado de actuación y reacción policial en materia de violencia de género y feminicidio que contenga medidas integrales y con perspectiva de género.

Segundo. Una vez que se cuente con el Protocolo homologado de actuación y reacción policial en materia de violencia de género y feminicidios, se deberá capacitar al personal policial en la atención de primer contacto de casos de violencia de género y en la ejecución adecuada del mismo

A la Fiscalía General de la República, las Fiscalías y Procuradurías de Justicia en las entidades federativas:

Primera. A través de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, las Fiscalías y Procuradurías en las entidades federativas deberán contar con un Protocolo de investigación criminal homologado del delito de feminicidio con perspectiva de género y de derechos humanos que contenga las directrices para la efectiva investigación e implementen lo dispuesto en la sentencia del amparo en revisión 554/2013 de la SCJN.

Segunda. Se deberán generar acciones para dar cumplimiento total al Acuerdo 04/XLIII/17 “Investigación de homicidios dolosos de mujeres bajo protocolos de feminicidio”, del Consejo Nacional de Seguridad Pública, aprobados en su Cuadragésima Tercera Sesión Ordinaria, celebrada el 21 de diciembre de 2017, y publicado en el DOF el 6 de febrero de 2018, con el fin de que se inicien bajo protocolos de feminicidio las investigaciones de toda muerte violenta de mujeres de carácter doloso.

Tercera. Se deberá capacitar al personal encargado en la investigación de los casos de feminicidio sobre lo dispuesto en la sentencia de la SCJN del amparo en revisión 554/2013 y el Acuerdo 04/XLIII/17. Así como en perspectiva de género y derechos humanos.

Cuarta. Mejorar las condiciones de infraestructura de las áreas especializadas en la investigación de los delitos contra las mujeres con el objetivo de que cuenten con todos los recursos materiales, financieros y de personal adecuados especializados en la investigación y procuración de justicia de la violencia contra las mujeres.

Estas recomendaciones hoy tienen la necesidad de generar sinergia y es en este sentido, como se señalaba, que se retoma la propuesta de Ley marco establecida por la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), con las adecuaciones propias que el texto legal debe tener de acuerdo con nuestro ordenamiento constitucional y las leyes secundarias, por lo que en primer término se propone establecer a nivel constitucional la facultad del Poder Legislativo para expedir la Ley general en materia de Feminicidio.

Esta posibilidad es viable y se plantea en el mismo sentido en que los delitos de secuestro, desaparición forzada de personas, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, recordando que estas leyes nacen a partir de un problema seguridad que repercute en el estado de derecho, en el bienestar social y que persigue un mismo fin, la protección de los derechos humanos.

En ese sentido, dentro de la Ley propuesta se pretende incorporar un apartado de delitos y penas; la prevención y coordinación; el ámbito de aplicación; la protección de las mujeres; el Apoyo a las víctimas y ofendidos; los mecanismos de prevención del delito en el ámbito privado y público; el seguimiento a las resoluciones judiciales, garantizando la efectividad de las medidas de protección, y busca remover los obstáculos judiciales que impiden a las sobrevivientes, víctimas y sus familias, lograr el acceso a la justicia.

El MESECVI, en la Declaración sobre el feminicidio, destaca que *“En América Latina y el Caribe los feminicidios son la manifestación más grave de discriminación y violencia contra las mujeres, Los altos índices de violencia contra ellas, su limitado o nulo acceso a la justicia, la impunidad que prevalece en los casos de violencia contra las mujeres y la persistencia de patrones socioculturales discriminatorios, entre otras causas, inciden en el aumento de muertes”* .

Que esta propuesta, en conjunto con las que se han presentado en materia de feminicidio, logre encontrar los consensos para alcanzar el más alto estándar de protección a las mujeres.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se somete a la consideración de esta Honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma la fracción XXI, inciso a), del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se expide la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Feminicidio, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero: Se reforma la fracción XXI inciso a) del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a la XX. (...)

XXI. Para expedir:

a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, **feminicidio** , así como electoral.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo . El Congreso de la Unión deberá expedir la Ley General en materia de Feminicidio prevista en el inciso a) fracción XXI del Artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 31 de agosto de 2021.

Artículo Segundo. Se expide la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Femicidio, Reglamentaria de la Fracción XXI inciso a) del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Femicidio, Reglamentaria de la Fracción XXI inciso a) del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Capítulo Primero

Disposiciones Generales

Artículo 1. La presente Ley es reglamentaria del párrafo primero de la fracción XXI inciso a) del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de femicidio.

Es de orden público, interés social y observancia general en todo el territorio Nacional y tiene por objeto establecer el tipo penal, las sanciones, así como las acciones de protección, atención, investigación, persecución, reparación y asistencia a víctimas del femicidio así como la distribución de competencias y formas de coordinación entre los órdenes de gobierno. Para ello la Federación y las Entidades Federativas, en el ámbito de sus competencias, estarán obligadas a coordinarse en el cumplimiento del objeto de esta Ley.

Artículo 2. Esta Ley establece los tipos penales y punibilidades en materia de femicidio. Para la investigación, persecución y sanción de los delitos previstos en la presente ley se aplicará en lo conducente el Código Penal Federal, el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Los imputados por la comisión de alguno de los delitos señalados en esta Ley, durante el proceso penal estarán sujetos a prisión preventiva oficiosa.

Artículo 3. La aplicación de esta Ley corresponde a las autoridades de los tres órdenes de gobierno en el ámbito de sus respectivas competencias y se interpretará de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el derecho internacional, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de las personas y de las víctimas.

Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

I. Agresor: Cualquier persona que comete el delito de femicidio.

II. Alerta de violencia de Género: Es el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad.

III. Código Penal: Código Penal Federal.

IV. Código Nacional: Código Nacional de Procedimientos Penales.

V. Constitución: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VI. Entidades Federativas: Las partes integrantes de la Federación a que se refiere el artículo 43 de la Constitución.

VII. Estereotipo de Género: opinión, concepción o creencia histórica y sociocultural de las conductas que prevén tengan las mujeres y los hombres.

VIII. Fiscalía: Fiscalía General de la República.

IX. Fiscalías Especiales: Las instituciones especializadas en Delitos de Violencia Contra la Mujeres y Trata de Personas y de Derechos Humanos.

X. Género: Parte de las diferencias biológicas entre los sexos para establecer roles sociales, funciones, actividades o atributos a hombres y mujeres. Masculinidad y feminidad.

XI. Identidad de género: Manifestación personal y autónoma en la que una mujer u hombre se identifica a si mismo dentro de un género.

XII. Ley: Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Femicidio, Reglamentaria de la Fracción XXI inciso a) del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

XIII. Ley General: Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

XIV. Protocolo Homologado: Protocolo Homologado para la Investigación del Delito de Femicidio.

XV. Registro Nacional: El Registro Nacional del Delito de Femicidio.

XVI. Secretaría: La Secretaría de Gobernación.

XVII. Servidor Público: Toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, de las entidades federativas, municipal y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, incluyendo las administraciones centralizadas, los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, empresas productivas del Estado, fideicomisos públicos considerados entidades paraestatales, en los órganos constitucionales autónomos, en el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, o en los poderes judiciales federales y de las entidades federativas.

XVIII. Sistema Nacional: El Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres.

XIX. Víctima: La Mujer de cualquier edad a quien se le inflige la violencia feminicida, sus dependientes y familiares.

XX. Violencia Feminicida: Forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en feminicidio.

Artículo 5. Los principios rectores para el acceso de todas las mujeres a una vida libre de violencia que deberán ser observados son:

I. La Igualdad y no discriminación

II. Pro persona

III. Interés superior de la niñez

IV. No revictimización

V. Certeza

VI. Legalidad

VII. Debida Diligencia

VIII. Independencia

IX. Transparencia y Acceso a la Información

X. Protección de Datos Personales

XI. Independencia e imparcialidad

Artículo 6. El ejercicio de la acción penal y ejecución de las sanciones por el delito de feminicidio son imprescriptibles.

Artículo 7. En el caso del delito de feminicidio no procederá el archivo temporal de la investigación, aun cuando las diligencias aplicadas practicadas no resulten elementos suficientes para el ejercicio de la acción penal. La autoridad bajo la conducción del Ministerio Público estará obligada en todo momento a realizar las investigaciones tendientes a lograr el esclarecimiento de los hechos.

Artículo 8. En todos los casos, la sentencia condenatoria que se dicte por los delitos contemplados en esta Ley, deberá contemplar la reparación del daño a las víctimas, cuyo monto fijará el juez de la causa con los elementos que aporten o aquellos que considere procedentes a su juicio en términos de la Ley.

Capítulo Segundo Feminicidio

Artículo 9. Comete el delito de feminicidio quien prive de la vida a una mujer por razones de género. Se considera que existen razones de género cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

I. La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo;

II. A la víctima se le hayan infligido lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes, previas o posteriores a la privación de la vida o actos de necrofilia;

III. Existan antecedentes o datos de cualquier tipo de violencia en el ámbito familiar, laboral, comunitario, político o escolar, del sujeto activo en contra de la víctima;

IV. Haya existido entre el activo y la víctima parentesco por consanguinidad o afinidad o una relación sentimental, afectiva, laboral, docente, de confianza o alguna otra que evidencia desigualdad o abuso de poder;

V. Existan datos que establezcan que hubo amenazas directas o indirectas relacionadas con el hecho delictuoso, acoso o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima;

VI. La víctima haya sido incomunicada, cualquiera que sea el tiempo previo a la privación de la vida;

VII. El cuerpo de la víctima sea expuesto, arrojado, depositado o exhibido en un lugar público.

VIII. El sujeto activo haya obligado a la víctima a realizar una actividad o trabajo o haya ejercido sobre ella cualquier forma de explotación.

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

Además de las sanciones descritas en el presente artículo, el sujeto activo perderá todos los derechos con relación a la víctima, incluidos los de carácter sucesorio.

Las penas previstas se incrementarán hasta en una tercera parte, con excepción del límite máximo en términos de los artículos 325 y 25 Código Penal, si el delito fuere cometido previa suministración de estupefacientes o psicotrópicos para causar la inconsciencia de la víctima. También cuando la víctima sea menor de edad.

La pena de prisión se aumentará hasta en una mitad con excepción del límite máximo en términos de los artículos 325 y 25 Código Penal, si el delito es cometido por algún servidor público que tenga a su cargo funciones de prevención, persecución o sanción del delito o de ejecución de penas, o por algún prestador de servicios de seguridad privada.

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.

Artículo 10. Se entenderá por feminicidio infantil, la muerte de una niña menor de 18 años edad cometida por una persona en el contexto de una relación de responsabilidad, confianza o poder que le otorga su situación adulta sobre la minoría de edad de la niña.

Artículo 11. Dentro de la conducta feminicida, se deberá investigar si la persona agresora:

I. Tiene o ha tenido con la víctima una relación de pareja, con o sin convivencia o ha intentado establecer o reestablecer una relación interpersonal;

II. La edad de la víctima;

III. Si en el hecho delictivo, se alegan razones de honor, reputación familiar o creencias religiosas;

IV. Si la persona agresora es parte de un grupo delictivo organizado;

V. Es ejecutado como forma de impedir u obstaculizar los derechos políticos de la víctima o de otras mujeres.

Artículo 12 . Se considerarán como agravantes:

I. Que el agresor sea Servidor Público

II. Que se cometa contra una menor de edad

III. Que se cometa contra una mujer adulta mayor

IV. Que se cometa contra una mujer que con algún tipo de discapacidad

V. Que se cometa contra una mujer que se encuentre en periodo de gestación

VI. Que la mujer privada de la vida presente signos de violencia, tortura o trato cruel, inhumano o degradante.

VII. Que el hecho ocurra luego de ejercer contra la mujer cualquier forma de violencia sexual, tal como haberle infligido lesiones y/o mutilaciones en los órganos genitales o mamarios, o alguna señal física, forma de humillación o desprecio, ultraje y maltrato,

VIII. Que una vez ocurrido el hecho se registre la incineración del cuerpo, el desmembramiento al cuerpo de la mujer, o cuando el cuerpo de la mujer sea depositado o arrojado en letrinas, fosas sépticas, basureros, fosas clandestinas o lugares similares.

Artículo 13. Para la individualización de la pena por el delito de Femicidio deberán considerarse, además de lo contemplado en la legislación penal correspondiente, lo siguiente:

I. La duración de la conducta;

II. Los medios comisivos;

III. La condición de salud de la Víctima;

IV. La edad de la Víctima;

V. La identidad de género de la Víctima y;

VI. Las circunstancias y el contexto de la comisión de la conducta.

Artículo 14. Ninguna persona procesada o sentada por el delito de femicidio no podrá beneficiarse de inmunidades, indultos, amnistías, figuras análogas o con similares efectos.

Artículo 15. Toda investigación del delito de femicidio o de los delitos vinculados a este, se llevará a cabo con base en lo establecido en la presente Ley de conformidad con los más altos estándares internacionales.

Capítulo Cuarto

Derechos de las Víctimas

Artículo 16. Cualquier padre, sujeto a proceso penal el delito de femicidio, queda suspendido en el ejercicio de la patria potestad de los hijos o hijas este con la víctima, hasta que la autoridad dicte la sentencia definitiva de acuerdo con lo dispuesto en el Código Penal y Código Nacional. En el ejercicio de la patria potestad prevalecerá el interés superior de la niñez y la ejercerá temporalmente quien corresponda de acuerdo con lo establecido en el Código Civil Federal y demás disposiciones legales en la materia.

Artículo 17. Los familiares de la víctima de femicidio tienen derecho a la pronta evaluación del riesgo, al acceso inmediato a la justicia y a las máximas medidas de prevención y protección, así como la preservación de sus bienes patrimoniales, propios de la víctima y de sus familiares.

Artículo 18. Las víctimas del delito del feminicidio tienen derecho a:

- I. Acceso a la justicia
- II. A la reparación del daño
- III. Que se realicen los ajustes razonables para permitir un efectivo acceso a la justicia.
- IV. A los familiares de la víctima del feminicidio, a que se les informen sus derechos.

Capítulo Cuarto **Medidas de Reparación**

Artículo 19. La reparación del daño comprende la restitución de los derechos, bienes y libertades, la satisfacción en beneficio de las víctimas. Comprenderá la obligación del Estado para establecer las garantías de no repetición y la indemnización compensatoria por daño. La reparación se extenderá, siempre que sea posible la rehabilitación física, psicológica y reinserción social.

Artículo 20. El Estado deberá asegurar el sustento de las personas dependientes de la víctima de feminicidio y de quienes asuman el cuidado de las mismas, incluyendo las personas en situación de discapacidad.

Artículo 21. La Federación establecerá un Fondo de Reparaciones para víctimas del feminicidio, que será administrado por el Instituto Nacional de Mujeres, y será otorgado mediante los lineamientos que se emitan. Las Entidades Federativas y Municipios serán partícipes de dichos recursos.

Este fondo costeará las más urgentes medidas de reparación del daño a las familias de las víctimas del feminicidio, tales como los servicios de salud, educación, alimentación y seguridad, con independencia de los resultados del proceso penal.

Artículo 22. El Fondo se integrará de la siguiente manera:

- I. Recursos previstos expresamente para dicho fin en el Presupuesto de Egresos de la Federación en los rubros correspondientes a la Fiscalía General de la República, Anexo 13 “Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres”;
- II. Recursos obtenidos por la enajenación de bienes decomisados en procesos penales federales y que sean transferidos por el Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado.
- III. Recursos adicionales obtenidos por los bienes que causen abandono que sean transferidos por el Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado; y
- IV. Las donaciones o aportaciones hechas a su favor por terceros, garantizando mecanismos de control y transparencia.

El Fondo a que se refiere esta Ley se constituirá en los términos y porcentajes que establezca el Reglamento respectivo.

Capítulo Cuarto **Medidas de Prevención y Coordinación**

Artículo 23. El Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, establecerá lo siguiente en materia de feminicidio, además de lo señalado en el Ley General.

Tendrá como finalidad:

- I. Crear y mantener un registro de feminicidios en el país, en el que se incluyan las características sociodemográficas de las víctimas y los agresores.
- II. Establecer una base de datos nacional de mujeres y niñas desaparecidas, el cual se vinculará con el Sistema único de Información Tecnológica e Informática y con la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas.
- III. Establecer un Observatorio Judicial para recopilar información accesible y desagregada sobre los delitos, sentencias y sanciones aplicadas en todos los casos de feminicidio, el cual estará vinculado con las Fiscalía General y las Fiscalías Especializadas.

Artículo 24. La Federación, las Entidades Federativas, sus Municipios y demarcaciones territoriales, deberán establecer los mecanismos y acciones necesarias para realizar la capacitación y certificación en materia de atención a mujeres y víctimas de violencia de género, así como en la investigación del delito de feminicidio.

Artículo 25. La Federación, las Entidades Federativas, sus Municipios y demarcaciones territoriales, establecerán campañas de concientización e información para prevenir la violencia contra las mujeres, para entender y erradicar el feminicidio así como el establecimiento de la Alerta por violencia de Género, Nacional y en las Entidades Federativas, en acuerdo a lo establecido en la Ley General.

Artículo 26. Las Fiscalías especializadas, además de lo dispuesto en la Ley de la Fiscalía General de la República y el Código Nacional de Procedimientos Penales, se coordinarán con las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de Gobierno y el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres para:

- I. Realizar estudios sobre las causas estructurales, distribución geodelictiva, estadísticas, tendencias históricas y patrones de comportamiento que permitan actualizar y perfeccionar la investigación para la prevención de los delitos sancionados en esta Ley.
- II. Obtener, procesar e interpretar la información geodelictiva por medio del análisis de los factores que generan las conductas antisociales previstas en esta Ley con la finalidad de identificar las zonas, sectores y grupos de alto riesgo, así como sus correlativos factores de protección;
- III. Suministrar e intercambiar la información obtenida mediante los sistemas e instrumentos tecnológicos respectivos;
- IV. Llevar a cabo campañas orientadas a prevenir y evitar los factores y causas que originan el fenómeno delictivo sancionado en esta Ley, así como difundir su contenido;
- V. Establecer relaciones de colaboración con las autoridades competentes, así como con las organizaciones sociales privadas con el objetivo de orientar a la sociedad en las medidas que debe adoptar para prevenir los delitos establecidos en esta Ley;
- VI. Observar las demás obligaciones establecidas en otros ordenamientos.

Artículo 27. Los concesionarios de telecomunicaciones, los autorizados o proveedores de servicios de aplicaciones y contenidos, de conformidad con las disposiciones aplicables, tratándose de la investigación de los delitos previstos en esta Ley, están obligados a atender todo mandamiento por escrito, fundado y motivado, en los términos que establezca el Código Nacional de Procedimientos Penales y la legislación aplicable.

Artículo 28 . La Federación, las Entidades Federativas en el ámbito de su competencia, deberán coordinarse para:

- I. Diseñar, proponer e impulsar políticas de apoyo, protección y prevención del feminicidio;
- II. Formular políticas integrales sistemáticas, continuas y evaluables, así como programas y estrategias para el combate de las conductas señaladas en esta Ley;
- III. Determinar criterios uniformes para la organización, investigación, operación de protocolos de atención y actuación frente al delito de feminicidio;
- IV. Establecer las bases para la participación de la comunidad, asociaciones civiles y de las instituciones académicas que coadyuven en los procesos de evaluación de las políticas en materia de esta Ley.
- V. Promover convenios de colaboración interinstitucional y suscribir acuerdos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y los municipios con la finalidad de prevenir, perseguir y sancionar las conductas previstas en la presente Ley y disposiciones aplicables;
- VI. Recopilar, con la ayuda del Sistema Nacional y demás instituciones y organismos pertinentes, los datos estadísticos relativos a la incidencia delictiva de las conductas previstas en la presente Ley con la finalidad de publicarlos periódicamente;
- VII. Establecer mecanismos de cooperación destinados al intercambio de información y adiestramiento continuo de servidores públicos especializados en materia de Feminicidio.

Artículo 29. Las autoridades de los distintos órdenes de gobierno deberán prestar el auxilio requerido por la autoridad competente conforme a lo dispuesto por esta Ley y las demás disposiciones aplicables.

Transitorios

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

Segundo. Se derogan todas las disposiciones legales que se opongan al presente Decreto.

Tercero. La implementación de lo dispuesto en la Ley será con cargo al presupuesto asignado y aprobado por la Cámara de Diputados, obligados a cumplir con lo establecido en el presente Decreto. Dicho presupuesto deberá ser asignado para el año 2022 y ser progresivo.

El Instituto para Devolver al Pueblo Robado deberá generar los mecanismos para la asignación de los recursos previstos en este Decreto.

Cuarto. La Fiscalía General de la República, la Fiscalía Especializada en así como las autoridades judiciales Federal y estatales deberán en un término no mayor a un año a partir del inicio de la vigencia de este Decreto,

expedir las disposiciones administrativas que correspondan a la capacitación, certificación e investigación del delito de Femicidio.

Notas

1 Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 2021. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5611905&fecha=19/02/2021, página consultada el 26 de febrero de 2021.

2 Declaración sobre el Femicidio. Comité de expertas del mecanismo de seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), Texto disponible en:

<http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/declaracionfemicidio-es.pdf>

3 Referencias contenidas en la Proposición con Punto de Acuerdo por el que se exhorta respetuosamente a los congresos de las entidades federativas a fortalecer la regulación, homologar y en su caso armonizar la tipificación del delito de feminicidio, atendiendo las obligaciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Tratados Internacionales de los que México es parte, presentado en la LXIII Legislatura por la Senadora Ana Lilia Herrera Anzaldo. Disponible en: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/79485

4 Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las américas. Relatoría sobre los derechos de la Mujer. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Consulta disponible en: <https://www.cidh.oas.org/women/Acceso07/cap2.htm>

5 Ana Lilia Herrera Anzaldo. Que exhorta a los congresos de las entidades federativas a fortalecer la regulación, homologar y, en su caso, armonizar la tipificación del delito de feminicidio, atendiendo las obligaciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que México es parte. Disponible en:

http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/03/asun_3681954_20180320_1521134684.pdf, Página consultada el 20 de marzo de 2021

6 Iniciativa que reforma la fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Busquedas/Basica/ResultadosBusquedaBasica.php?SID=7e4c83939c193eebdfa06b0990bb84a&Origen=BB&Serial=3ae51d320dc16d1fcdaf5d342106c49e&Reg=36&Paginas=15&pagina=2#22>, Página consultada el 16 de marzo de 2021.

7 Comisión Nacional de Derechos Humanos, en la Recomendación General 40/2019. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5577990&fecha=06/11/2019

México Distrito Federal, a 25 de marzo de 2021.

Diputada Ana Lilia Herrera Anzaldo (rúbrica)