

INICIATIVA QUE REFORMA EL PÁRRAFO SEXTO DEL ARTÍCULO 20 BIS DE LA LEY GENERAL EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES, PARA RECONOCER A LA MUJER AFROMEXICANA EN LA CALIDAD ESPECIAL DEL SUJETO PASIVO EN EL DELITO DE VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES EN RAZÓN DE GÉNERO, A CARGO DEL DIPUTADO JESÚS VALDÉS PEÑA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

El que suscribe, Jesús Valdés Peña, en su carácter de diputado en la LXVI Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1 y 78, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo sexto del artículo 20 Bis de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, para reconocer a la mujer afromexicana en la calidad especial del sujeto pasivo en el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género**, con base en la siguiente:

Exposición de Motivos

Para efectos de comprensión de la exposición de motivos de esta iniciativa de ley, se entenderá por:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CPEUM

Convención Americana sobre Derechos Humanos, CADH

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención Belém Do Pará

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, CVDT

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Corte IDH

Diario Oficial de la Federación, DOF

Ley General en Materia de Delitos Electorales, LGMDE

Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, VPG

I. Panorama nacional de las personas, pueblos y comunidades afromexicanas

En el Acuerdo por el que se expide el Catálogo Nacional de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas publicado en fecha 9 de agosto de 2024 en el DOF, en México existe un registro 374 comunidades afromexicanas distribuidas alrededor del territorio nacional.¹

Conforme a cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en el año 2020 se contabilizó un total de 2 millones 576 mil 213 personas que se reconocen como afromexicanas, mismas que representan alrededor de 2 por ciento de la población total de México.²

En su división por género, la población afroamericana cuenta con 1 millón 297 mil 617 mujeres, lo que representa 50.4 por ciento y 1 millón 278 mil 596 hombres con un porcentaje del 49.6 por ciento.

Conforme a grupo etario, la población afroamericana de 0 a 14 años representa 21 por ciento, de 15 a 29 años 26 por ciento, de 30 a 59 años, 40 por ciento y de 60 años y más, 13 por ciento.

De los más de 2.5 millones de personas afroamericanas que viven en el país, el 50 por ciento se concentran mayoritariamente en las entidades federativas de Guerrero, estado de México, Veracruz, Oaxaca, Ciudad de México y Jalisco.

La población afroamericana de Guerrero es de 303 mil 925 personas, en el estado de México es de 296 mil 264, Veracruz cuenta con 215 mil 435, Oaxaca tiene 194 mil 474, la Ciudad de México cuenta con 186 mil 914 y Jalisco tiene 139 mil 676.

II. Reconocimiento constitucional de las personas, pueblos y comunidades afroamericanas

Gema Tabares arguye que los movimientos afroamericanos de Guerrero y Oaxaca que empezaron al levantar la voz para cuestionar la historia sobre el desalojo colonial de los pueblos provenientes de África y que se asentaron en nuestro país, fueron el cimiento político que propició la emisión de una de las reformas más importantes al texto fundamental en materia de reconocimiento de los pueblos y comunidades afroamericanos.³

En fecha 9 de agosto de 2019 se publicó en el DOF el Decreto por el que se adiciona un apartado C al artículo 2 de la CPEUM en el que se reconoce a los pueblos y comunidades afroamericanas como parte de la composición pluricultural de la nación mexicana.

De acuerdo con el Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados a la Minuta que dio origen a la reforma al artículo 2 CPEUM en materia de pueblos y comunidades afroamericanas, se estableció en el apartado de Consideraciones lo siguiente:

“Esta Comisión de Puntos Constitucionales, coincide con las Comisiones Unidas del Senado de la República, en la pertinencia de incorporar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el reconocimiento a la población que desciende de los pueblos originarios del continente africano.

...

...

...

En el mismo sentido, esta comisión dictaminadora de Puntos Constitucionales, **coincide con la Cámara de origen en la urgencia del reconocimiento constitucional de las poblaciones descendientes de los pueblos originarios del continente Africano, para**

alcanzar una igualdad de oportunidades e incentivar las sanciones a las manifestaciones discriminatorias en su contra .”⁴

(Énfasis añadido.)

Como sostienen las Comisiones dictaminadoras, en la reforma al artículo 2 era indispensable que se reconociera a nivel constitucional a las personas, pueblos y comunidades afrodescendientes como parte de la composición pluricultural del Estado, ya que históricamente han padecido de una de las peores formas de discriminación como lo es invisibilidad.

Asimismo, fue un acierto por parte del Constituyente que en la adición del apartado C al artículo 2 de la CPEUM se **equipare en el mismo grado de disfrute de derechos a los pueblos y comunidades afrodescendientes e indígenas**, para así poder garantizar su libre autodeterminación, autonomía, desarrollo e inclusión social.

Posteriormente, en fecha 30 de septiembre de 2024 se publicó en el DOF una nueva reforma al artículo 2, en la que se **les otorgó el carácter de sujetos de derecho público a los pueblos y comunidades afrodescendientes**, además de reivindicar a las mujeres afrodescendientes **estableciendo el reconocimiento de su derecho a una vida libre de exclusión, discriminación y violencia, en especial la de género** :

“Se reconoce y garantiza el derecho de la niñez, adolescencia y juventud indígena y afrodescendiente a una atención adecuada, en sus propias lenguas, para hacer efectivo el conocimiento y ejercicio pleno de sus derechos de acceso a la educación, a la salud, a la tecnología, al arte, la cultura, el deporte y la capacitación para el trabajo, entre otros. **Asimismo, para garantizar una vida libre de exclusión, discriminación y violencia, en especial de la violencia sexual y de género**, y para establecer políticas dirigidas a prevenir y atender las adicciones, con visión de respeto a sus identidades culturales.”

(Énfasis añadido.)

III. Tipificación del delito de VPG y su contenido dogmático

Después de un amplio análisis parlamentario de diversos instrumentos legislativos promovidos entre la Cámara de Diputados y el Senado de la República, en fecha 13 de abril de 2020 se publicó en el DOF un amplio paquete de reformas a múltiples ordenamientos a efecto de combatir la violencia contra las mujeres.

Dentro de este paquete legislativo, se logró adicionar como tipo penal la VPG dentro de la LGMDE, ilícito que cuenta con las siguientes características:

Verbo rector del tipo: Comete el delito de VPG quien por sí o interpósita persona.

Supuestos Normativos del Tipo

Fracción I. Ejerce cualquier tipo de violencia, en términos de ley, contra una mujer, que afecte el ejercicio de sus derechos políticos y electorales, o el desempeño de un cargo público.

Fracción II. Restrinja o anule el derecho al voto libre y secreto de una mujer.

Fracción III. Amenace o intimide a una mujer, directa o indirectamente, con el objeto de inducirla u obligarla a presentar su renuncia a una precandidatura o candidatura de elección popular.

Fracción IV. Amenace o intimide a una mujer, directa o indirectamente, con el objeto de inducirla u obligarla a presentar su renuncia al cargo para el que haya sido electa o designada.

Fracción V. Impida, por cualquier medio, que las mujeres electas o designadas a cualquier cargo público; rindan protesta; ejerzan libremente su cargo, así como las funciones inherentes al mismo.

Fracción VI. Ejercza cualquier tipo de violencia, con la finalidad de obligar a una o varias mujeres a suscribir documentos o avalar decisiones contrarias a su voluntad, en el ejercicio de sus derechos políticos y electorales.

Fracción VII. Limite o niegue a una mujer el otorgamiento, ejercicio de recursos o prerrogativas, en términos de ley, para el desempeño de sus funciones, empleo, cargo, comisión, o con la finalidad de limitar el ejercicio de sus derechos políticos y electorales.

Fracción VIII. Publique o divulgue imágenes, mensajes o información privada de una mujer, que no tenga relación con su vida pública, utilizando estereotipos de género que limiten o menoscaben el ejercicio de sus derechos políticos y electorales.

Fracción IX. Limite o niegue que una mujer reciba la remuneración por el desempeño de sus funciones, empleo, cargo o comisión.

Fracción X. Proporcione información incompleta o datos falsos a las autoridades administrativas o jurisdiccionales en materia electoral, con la finalidad de impedir el ejercicio de los derechos políticos y electorales de las mujeres.

Fracción XI. Impida, por cualquier medio, que una mujer asista a las sesiones ordinarias o extraordinarias, así como a cualquier otra actividad que implique la toma de decisiones y el ejercicio del cargo.

Fracción XII. Impida a una mujer su derecho a voz y voto, en el ejercicio del cargo.

Fracción XIII. Discrimine a una mujer embarazada, con la finalidad de evitar el ejercicio de sus derechos políticos y electorales, impedir o restringir su reincorporación al cargo tras hacer uso de la licencia de maternidad, o de cualquier otra contemplada en la normatividad.

Fracción XIV. Realice o distribuya propaganda político electoral que degrade o denigre a una mujer, basándose en estereotipos de género, con el objetivo de menoscabar su imagen pública o limitar sus derechos políticos y electorales.

Las penas y sanciones que el legislador federal estableció para el delito de VPG son las siguientes:

- Las conductas señaladas en las **fracciones de la I a la VI**, serán sancionadas con pena de **cuatro a seis años de prisión** y de **200 a 300 días multa**.
- Las conductas señaladas en las **fracciones de la VII a la IX** serán sancionadas con pena de **dos a cuatro años de prisión** y de **100 a 200 días multa**.
- Las conductas señaladas en las **fracciones de la X a la XIV** serán sancionadas con pena de uno a **dos años de prisión** y de **50 a 100 días multa**.

Por último, este tipo penal electoral contempla dos tipos de agravantes derivadas de la **calidad especial** de los **sujetos activo** y **pasivo del delito**:

Calidad especial del sujeto activo

Cuando las conductas señaladas en las fracciones anteriores **fueren realizadas por servidora o servidor público, persona funcionaria electoral, funcionaria partidista, aspirante a candidata independiente, precandidata o candidata, o con su aquiescencia**, la pena **se aumentará en un tercio**.

Calidad especial del sujeto pasivo

Cuando las conductas señaladas en las fracciones anteriores **fueren cometidas contra una mujer perteneciente a un pueblo o comunidad indígena**, la pena **se incrementará en una mitad**.

IV. Planteamiento del problema

La tipificación del delito de VPG en la LGMDE significó un gran hito para la protección de los derechos político-electorales de las mujeres y un merecido reconocimiento al Estado mexicano por la adopción de medidas legislativas que ayuden a investigar, sancionar y reparar el daño causado por la violencia cometida en contra de las mujeres, sin embargo, el parlamento federal mexicano ha sido omiso y poco exhaustivo en expandir una normatividad coherente y apegada a las disposiciones constitucionales y convencionales en materia de pueblos originarios y de protección a la mujer.

El legislador federal ha errado en excluir a las mujeres afromexicanas como posibles víctimas del delito de VPG, ya que **únicamente ha establecido una agravante cuando este injusto le fuese cometido a mujeres indígenas**, lo anterior, bajo el argumento de que a las mujeres indígenas se le ha invisibilizado a lo largo de la historia y en muchas ocasiones sus derechos políticos-electorales han sido nugatorios.

Las reformas al texto fundamental de 2019 y 2024 al artículo 2 consagraron que los pueblos y comunidades afromexicanas forman parte de la composición histórica de México, en consecuencia, cuentan con el mismo nivel de derechos, igualdades y prerrogativas que los pueblos indígenas.

En estricto sentido, **las mujeres afromexicanas deben gozar del mismo reconocimiento y tratamiento legal que los pueblos indígenas**, más aún cuando ellas forman parte de la pluriculturalidad de nuestro Estado, por lo que jurídicamente **tienen que estar en condiciones de igualdad para garantizarles el correcto goce de sus derechos y evitar que se produzcan situaciones de discriminación, violencia o invisibilidad**

Con la reforma de 2024 al artículo 2 de la CPEUM se adicionó un Apartado D, en la que el Constituyente determinó que **es indispensable que el Estado mexicano garantice a las mujeres afromexicanas de una vida libre de exclusión, discriminación y violencia, en especial la violencia de género**.

Ahora bien, enfocándonos al tema de la regulación penal del delito de VPG y la inclusión de las mujeres afromexicanas en la calidad especial del sujeto pasivo, el artículo 14, párrafo tercero de la CPEUM dispone que **en los juicios de orden criminal queda prohibida toda analogía en la imposición de penas**, ya que deben aplicarse las que estén debidamente decretadas en ley, y es aquí cuando surge la problemática fundamental, puesto que **si a una mujer afromexicana sufre de VPG y con el actual texto típico de la LGMDE resultaría inatendible** en primer instancia para la Fiscalía Especializada para Atención de Delitos Electorales el conocer en sede ministerial del hecho delictivo y también le sería imposible al juzgador imponer pena para sancionar dicha conducta.

Es un gran dilema que las mujeres afromexicanas no sean reconocidas como víctimas del delito de VPG y mucho más porque al aplicar la dogmática penal y la teoría del delito, la falta de determinados elementos típicos como lo es la ausencia de la calidad especial del sujeto pasivo generaría atipicidad o inexistencia de la conducta.

Ahora bien, la inclusión de las mujeres afromexicanas como víctimas del delito de VPG es una propuesta que subsana omisiones de carácter convencional, respecto de determinados Tratados Internacionales que salvaguardan los derechos de la mujer.

La gran mayoría de tratados internacionales contienen la denominada **“Cláusula de Adecuación del Derecho Interno”**, que en opinión de Ferrer Mac-Gregor esta constituye una obligación de los Estados nacionales de adoptar disposiciones legislativas o de otro carácter, para otorgar efectividad a los derechos y libertades previstos en dichos tratados.⁵

La omisión del legislador de incluir a las mujeres afromexicanas como víctimas de VPG va en contra de múltiples disposiciones contenidas en tratados del derecho internacional público y de derechos humanos que el Estado mexicano se ha comprometido a su cumplimiento irrestricto.

En primer lugar, es pertinente citar el artículo 26 de la CVDT, el cual dispone lo siguiente a la letra:

“26. Pacta sunt servanda. Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe .”

(Énfasis añadido)

En correlación con el anterior precepto convencional, la CVDT en su artículo 27 también obliga a los Estados parte a no incumplir sus obligaciones contraídas en un Tratado, argumentando disposiciones de derecho interno:

“27. El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado ...”

(Énfasis añadido)

Por otra parte, dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos contamos con dos instrumentos internacionales de derechos humanos que salvaguardan los derechos político-electorales de las mujeres y su derecho a vivir una vida libre de violencia, estos son la **CADH** y la **Convención Belem Do Pará**.

En lo que respecta a la CADH, el artículo 24 dispone que **todas las personas son igual ante la ley, por lo que en consecuencia no deberán ser discriminadas y la ley debe protegerlos ampliamente**, situación que para el caso de la exclusión de las mujeres afroamericanas se violenta esta disposición, ya que la CPEUM en el artículo 2 sostiene igualdad de condición en ley de los pueblos afrodescendientes e indígenas, sin embargo, el delito de VPG de la LGMDE no lo considera como tal.

Por otra parte, los artículos 4, inciso f y 5 de la Convención Belem Do Pará establecen el derecho de igualdad a igualdad de protección ante la ley y de la ley, y que las mujeres podrán ejercer libre y plenamente sus derechos políticos:

“Artículo 4

Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros :

...

f. el derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley ;”

(Énfasis añadido.)

“Artículo 5

Toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, **políticos** , económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. **Los Estados Parte reconocen que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos .”**

(Énfasis añadido.)

También, la Convención Belém Do Pará en su artículo 7, inciso h, obliga a los Estados parte en adoptar medidas de tipo legislativas para hacer efectivas las disposiciones interamericanas contenidas en dicho instrumento:

“Artículo 7

Los Estados parte condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente :

...

h. adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención .”

(Énfasis añadido.)

Al ser la CADH y la Convención Belém Do Pará los instrumentos internacionales insignia de derechos humanos para la mujer en el ámbito interamericano, es pertinente que el Estado mexicano, en especial el Poder Legislativo, considere a las mujeres afromexicanas como víctimas del delito de VPG debido a que, **por control convencional, las normas que este emita deben apegarse en todo momento al bloque de constitucionalidad**, inclusive la Corte IDH lo ha manifestado en sentencias que ha derivado en criterios jurisprudenciales de índole obligatorio para México:

“Caso Gelman Versus Uruguay

193 Cuando un Estado es parte de un tratado internacional como la Convención Americana, **todos sus órganos**, incluidos sus jueces, **están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin, por lo que los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer ex officio un “control de convencionalidad” entre las normas internas y la Convención Americana**, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes y en esta tarea, deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.”

“Caso de Personas dominicanas y haitianas expulsadas Versus República Dominicana

497. Finalmente, esta Corte considera pertinente recordar, sin perjuicio de lo ordenado, que en el ámbito de su competencia **“todas las autoridades y órganos de un Estado Parte en la Convención tienen la obligación de ejercer un ‘control de convencionalidad’ ”⁶**

Es urgente que el Poder Legislativo reforme el artículo 20 Bis de la LGMDE para considerar a la mujer afroamericana como posible víctima del delito de VPG, más aún cuando nuestra norma fundamental y las disposiciones internacionales de derechos humanos obligan al Estado mexicano a adecuar su derecho interno para salvaguardar a todas las mujeres de cualquier tipo de violencia y discriminación, así como de generar reformas que las ayuden a potenciar sus derechos político-electorales en igualdad de condiciones.

V. Propuesta de reforma para incluir a la mujer afroamericana en la calidad especial del sujeto pasivo del delito de VPG

Para efectos de claridad en la propuesta de reforma al párrafo sexto del artículo 20 Bis de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, se traslada el siguiente cuadro comparativo:

LEY GENERAL EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN
Artículo 20 Bis. ...	Artículo 20 Bis. ...
I. a XIV. ...	I. a XIV. ...
...	...
...	...
...	...
...	...
Quando las conductas señaladas en las fracciones anteriores, fueren cometidas contra una mujer perteneciente a un pueblo o comunidad indígena, la pena se incrementará en una mitad.	Quando las conductas señaladas en las fracciones anteriores, fueren cometidas contra una mujer perteneciente a un pueblo o comunidad indígena o afroamericana, la pena se incrementará en una mitad.
...	...

Por lo expuesto y fundando, someto a consideración de las y los Diputados que integran esta soberanía, el siguiente

Decreto por el que se reforma el párrafo sexto del artículo 20 Bis de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, para reconocer a la mujer afroamericana en la calidad especial del sujeto pasivo en el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género

Único. Se reforma el párrafo sexto del artículo 20 Bis de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, para quedar como sigue:

Artículo 20 Bis. ...

I. a XIV...

...
...
...
...

Cuando las conductas señaladas en las fracciones anteriores, fueren cometidas contra una mujer perteneciente a un pueblo o comunidad indígena o **afromexicana**, la pena se incrementará en una mitad.

...

Transitorio

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

Notas

1 DOF. Diario Oficial de la Federación. (agosto 9 de 2024). *Acuerdo por el que se expide el Catálogo Nacional de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas*. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5735635&fecha=09/08/2024#gsc.tab=0 (consultada el 30 de enero de 2025).

2 Inegi. (2020). *Población afromexicana o afrodescendiente*. Disponible en: <https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/afromexicanos.aspx?tema=P> (consultada el 30 de enero de 2025).

3 Tabares Merino, Gema. (2023). *Derechos político-electoral de las mujeres afrodescendientes en México*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 20 y 21. Disponible en: https://www.te.gob.mx/paridad_genero/media/pdf/b6b586bddaf217b.pdf

4 CD. (2019). Proceso Legislativo del decreto por el que se adiciona un apartado C al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/64/239_DOF_09ago19.pdf (consultada el 30 de enero de 2025)

5 Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. (2013). XXXIV. El deber de adoptar disposiciones de derecho interno, en *Panorámica del derecho procesal constitucional y convencional*. 957 y 958, España Marcial Pons y UNAM. Disponible en: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/12286>

6 Corte IDH. (2019). Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 7: Control de Convencionalidad. Costa Rica. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo7.pdf> (consultada el 30 de enero de 2025).

Palacio Legislativo, a 25 de febrero de 2025.

Diputado Jesús Valdés Peña (rúbrica)

Sil