

Que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de feminicidio, a cargo de la diputada Jessica María Guadalupe Ortega de la Cruz, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

La suscrita, diputada Jessica María Guadalupe Ortega de la Cruz, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo señalado por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de feminicidio.

Por cuestión de método se procederá a reunir y dar cumplimiento a los elementos exigidos por el artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados en un orden distinto al señalado, es decir, de forma general e individual; por lo que la iniciativa se presenta en los siguientes términos:

Exposición de Motivos

I. Planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver

1. La Organización de las Naciones Unidas (ONU), considera que la violencia contra mujeres y niñas es una de las violaciones más generalizadas y recurrentes de los derechos humanos en el mundo, aunado a las graves consecuencias que trae consigo.

En el caso particular de las mujeres y niñas, se encuentran expuestas a diversas situaciones de violencia por su género, por mencionar algunas: económica, psicológica, emocional, física, sexual, digital, que cada vez van más en aumento hasta llegar al feminicidio.

El feminicidio ha sido definido como el asesinato intencional de una mujer por el hecho de ser mujer.

La Oficina Regional de ONU Mujeres para las Américas y el Caribe (ONU Mujeres) y la Oficina Regional para América Central del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), han planteado que el “El femicidio/feminicidio representa la forma más extrema de violencia contra las mujeres y es la manifestación más visible de un fenómeno de violencia y brutalidad generalizadas y sistemáticas, aceptadas culturalmente, arraigadas en siglos de discriminación y desigualdad entre hombres y mujeres”.

2. De la información publicada en el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y El Caribe, se desprende que la tasa de feminicidios de 2005 a 2020 ha continuado en aumento.

Del *Informe sobre violencia contra las mujeres*, elaborado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se desprende que, de 2015 a 2021 se han cometido 5 mil 522 feminicidios (**cuadro 1**).

CUADRO 1

AÑO	FEMINICIDIOS
2015	412
2016	607
2017	742
2018	896
2019	947
2020	949
2021	969

II. Argumentos que la sustentan

1. **Objetivo de la reforma constitucional** : el proyecto de decreto pretende modificar el inciso A) de la fracción XXI del artículo 73 constitucional con la finalidad de establecer la base jurídica y facultar al Congreso de la Unión

para expedir la ley general en materia de feminicidio.

Con lo anterior, se pretende establecer un protocolo estandarizado en la investigación de los probables hechos de feminicidio.

2. Antecedentes internacionales: previo a la revisión de los argumentos que motivan la presente iniciativa, vale la pena en vías de rigor metodológico y científico dar revisión a los antecedentes que presenta la regulación del feminicidio en México y algunos de los intentos por regularlo a través de una ley general.

El proceso de reconocimiento de la violencia contra las mujeres como un problema público que afecta de forma directa e indirecta a la sociedad en su conjunto, ha sido lento, debatido y producto de la acción de las organizaciones de mujeres para traerlo a la mesa de discusión política en la esfera nacional e internacional. Para que México vislumbrara la necesidad de tipificar el delito tuvieron que ocurrir innumerables sucesos internacionales.

Particularmente, la forma extrema de la violencia contra las mujeres, se visibiliza como problema público en 1976, cuando se inauguró en Bruselas, Bélgica, el Primer Tribunal de Crímenes contra la Mujer convocado por organizaciones de mujeres, en esta tribuna, Diane Russel denominó el asesinato de mujeres por primera vez como un *femicide* (femicidio), retomándolo en 1982, definiéndolo como “asesinato de mujeres por ser mujeres”.

De manera general este problema público fue reconocido y planteado en lo internacional en las Conferencias Mundiales de la Mujer de 1979, 1980, 1985 y 1995, así como los instrumentos jurídicos internacionales surgidos en algunas de ellas, dentro de los que se encuentran la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing; así como los trabajos realizados desde la Organización de Estados Americanos (OEA) constructora de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia en contra de la Mujer (Convención de Belém do Pará), todos ellos vinculando a México como estado parte e influyendo directamente en lo nacional, no sólo comprometiéndolo a modificar su marco jurídico sino a construir políticas públicas que eliminen toda forma de discriminación y violencia para lograr la plena igualdad de las mujeres sin soslayar que también está sujeto al escrutinio internacional e incluso a las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) toda vez que se ha sometido a su jurisdicción.

3. Antecedentes latinoamericanos y nacionales: en América Latina, en 2005, la destacada feminista Marcela Lagarde distinguió feminicidio de femicidio; el femicidio se entiende como la muerte de mujeres sin especificar las causas de estas muertes, el término feminicidio se presta mejor a cubrir las razones de género y la construcción social detrás de estas muertes, así como la impunidad que las rodea. Lagarde uso el término feminicidio para analizar los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua.

Es relevante citar los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez para entender el proceso normativo del feminicidio en nuestro país. A partir de 1993 los asesinatos de mujeres incrementaron en esta ciudad industrial a orillas del río Bravo; de 1993 a 2013, fueron contabilizados por el Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Municipio de Ciudad Juárez (UACJ) mil 238 asesinatos de mujeres; entre esos más de mil crímenes violentos, se encuentra el caso “González y otras” (Campo Algodonero) y la sentencia a éste, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 16 de noviembre de 2009, la cual representa un antes y un después para el Estado mexicano cuando hablamos del tema de violencia de género y feminicidio. La sentencia de la CIDH condena al Estado mexicano como responsable en la desaparición y muerte de las jóvenes Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez, cuyos cuerpos fueron hallados en un campo algodonoero de Ciudad Juárez el 6 de noviembre de 2001.

En respuesta a esta condena, el Estado mexicano ha realizado cambios sustantivos en los tres poderes y en los distintos órdenes de gobierno: se ha reformado la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, a través de diversas normas. Asimismo, se fortaleció al Instituto Nacional de la Mujer. Por otro lado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha creado el Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género. Estas modificaciones fueron paulatinas, sin embargo, al momento de la comisión de los asesinatos de Campo

Algodonero el feminicidio aún no se encontraba tipificado en la legislación nacional.

4. Intentos de regulación del Feminicidio : en nuestro país, en abril de 2006, la Cámara de Diputados aprobó uno de los primeros intentos por tipificar el feminicidio, a través de una propuesta para adicionar al Código Penal Federal el artículo 149 Ter y tipificarlo como un delito equiparado al genocidio y se imponían de veinte a cuarenta años de prisión a quien lo cometiera, sin embargo, en el Senado de la República no se lograron los consensos necesarios para su aprobación.

Posterior a un análisis regional sobre el tema, en 2008, la OEA, desde la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) y el Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará (MESECVI), a través del CEVI, comité de expertas del Mecanismo de Seguimiento para la Implementación de la Convención de Belém do Pará, evidenció una falta de consenso sobre los elementos básicos que debe tener la tipificación del feminicidio y publica la *Declaración sobre el Femicidio* (feminicidio) incluyendo en ella una definición ampliada del delito.

Además del MESECVI, otro impulsor internacional para la tipificación del feminicidio fue el Comité de la CEDAW, quienes, en sus observaciones finales al sexto Informe de México, le recomendó tipificarlo como delito.

Finalmente, en México, el tipo penal de feminicidio ingresa a los códigos penales estatales de Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Morelos, Tamaulipas y Veracruz en 2011 y en los Códigos de Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Sinaloa en 2012. Posteriormente, el 14 de junio de 2012, la figura es incorporada en el artículo 325 del Código Penal Federal (CPF). La tipificación del feminicidio tuvo lugar en medio de discusiones teóricas, políticas e ideológicas de distinto signo y se desarrolló en diversos niveles económicos y sociales. Los penalistas dogmáticos rechazaban un tipo penal específico, no reconocían la protección de la vida de las mujeres como un bien jurídico que goza de amplia protección ante diversas formas de ataque. Hace tan solo diez años argumentaban basándose en un sesgado derecho a la igualdad, que a su parecer establecía que la vida es igualmente valiosa para cualquier ser humano. En igual sentido se expresaba la mayoría de los operadores del sistema penal, sin una reflexión fundada en los principios del sistema, en la convencionalidad internacional, en la perspectiva de género y en las razones de género, pero sí en la experiencia personal y conceptos culturalmente aprendidos que les decían que no había diferencia entre las vidas humanas, además de que a los hombres los matan más que a las mujeres. Argumentos que hoy conocemos faltos de sustento, posterior al avance del movimiento feminista y el conocimiento de los estudios de género.

Posteriormente, en 2012, el MESECVI observó que algunos estados parte lo habían legislado en leyes integrales de violencia, otro grupo tipificó este delito en sus códigos penales como un agravante del homicidio y finalmente, otros Estados decidieron hacer una analogía con otros tipos penales,¹ México se encuentra en el segundo grupo, ya que a pesar de que define la “violencia feminicida” en la Ley de General de Acceso, deja la tipificación y su pena al Código Penal Federal, es decir, no existe una legislación especial para el delito y su tratamiento.

5. Reformas constitucionales al artículo 73, fracción XXI, inciso a) análogas a la reforma pretendida: en 2014 y 2015 se llevó a cabo una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 73, fracción XXI, inciso a) en la cual se dotaba al Congreso la facultad de expedir leyes generales con diversas problemáticas sociales muy vigentes en esos momentos. Estas problemáticas fueron consideradas de tal relevancia que se reformó la Carta Magna para permitir al Congreso legislar cuando se tratara de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; y desaparición forzada de personas. El caso Ayotzinapa, permitió reconocer y recoger un reclamo de organismos internacionales, una recomendación que ha venido persistentemente estando presente en los informes que rinden las organizaciones de derechos humanos y también las instituciones que se encargan de la vigilancia, de la responsabilidad estatal, sino de un reclamo social, de una herida que se abrió a partir del caso Ayotzinapa, pero que no había estado en la agenda nacional, a pesar de que era y es un fenómeno recurrente.

En 2015, mismo año de la reforma del artículo 73 constitucional, eran asesinadas en promedio seis mujeres y niñas al día, a pesar de estas cifras presentes en México, la reforma no logró visibilizar la necesidad de proteger la vida de las mujeres a nivel constitucional, sobre todo cuando solo tres años se logró la tipificación del

feminicidio en el Código Penal Federal.

Esta reforma pretende subsanar ese pendiente con las mujeres, integrar el delito de feminicidio a las facultades del Congreso es, además de una necesidad, una obligación ligada a su importancia social, a los terribles crímenes cometidos a través de los años contra miles de mujeres, reclamado por organismos internacionales, incluidos en no solo una, sino múltiples recomendaciones que han venido persistentemente estando presente en los informes que rinden las organizaciones de derechos humanos, los feminicidios son un reclamo social, son una herida tan profunda como la terrible desaparición de 43 jóvenes estudiantes.

6. Recomendaciones nacionales e internacionales hacia una necesaria reforma constitucional: en 2018 el Comité de Expertas de la Convención de Belem do Pará publicaron la Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Muerte Violenta de Mujeres por Cuestiones de Género, la cual fue recomendada a los estados parte y tiene como finalidad generar el más alto estándar de protección a las mujeres para aquellos estados que se planteen tipificar la muerte violenta de mujeres, o como en el caso particular de México, que ya teniéndola tipificada, no han obtenido los resultados esperados en materia de acceso a la justicia.

En el caso de nuestro país y por causa de técnica legislativa y jerarquía normativa para que la Cámara de Diputadas y Diputados pueda atender las recomendaciones internacionales y emitir una Ley General que regule el feminicidio, es necesario realizar primero una Reforma Constitucional; es por ello que, si las recomendaciones van orientadas a la creación de una Ley General, por necesidad y mayoría de razón se entiende abarca también la Carta Magna.

Han existido en México otros intentos por integrar una Ley General, sin embargo, nunca con una reforma a la constitución previa, además de que la adecuación al caso mexicano no fue idónea, el escenario político, así como las limitaciones estatutarias partidistas impidieron su avance y seguimiento en la legislatura que precede a la presente.

El Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio, en 2020 informó que en los estados existen discrepancias normativas en la tipificación, así como resistencias para investigar como feminicidios las muertes violentas de mujeres, así mismo, los estudios de género han retomado que no se ha presentado una disminución en las muertes de mujeres por feminicidio, lo cual puede deberse a tres motivos: a) el federalismo mexicano presenta ambigüedades en los códigos propios de cada estado; b) hay una aplicación de la norma que responde a capitales políticos y no a requerimientos sociales; y c) el hecho de que en el concurso de delitos se remite a una tipificación distinta, pues se considera que, si se tipifica como feminicidio, aumentarían las cifras de este delito, lo cual representaría un desprestigio para el gobierno. Se distingue que las prácticas de las legislaciones locales y la administración de justicia están atravesadas por voluntades políticas totalmente opuestas a las que impulsaron la Ley General de Acceso y, con ella, la tipificación del feminicidio. Estas causas son algunas de las que se pretenden atender con la presente Reforma Constitucional y posterior Ley General.

Las 32 entidades federativas tienen ya una ley de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, y han tipificado el delito de feminicidio; no obstante, no todas las definiciones se ajustan al estándar federal establecido en la LGAMVLV y en el CPF. En este sentido, es necesario su inclusión en la Constitución Política para continuar con la revisión y armonización de las distintas legislaciones locales con las disposiciones federales, en el marco de los estándares internacionales más amplios de derechos humanos, con el fin de que compartan elementos mínimos comunes y resguarden aquellos relativos al contexto específico de cada entidad, como lo recomienda el Comité de la CEDAW a México. Con la presente iniciativa se busca esa armonización legislativa exigida por organismos nacionales, internacionales y sociedad civil comenzando como lo exige la jerarquía normativa, por la Constitución.

7. Feminicidio como problema social estructural: a casi diez años de la primera tipificación en el marco jurídico nacional, el tipo penal parece ir de lo universal a lo nacional. En otras palabras, el elemento que obliga a la federación a asumir su responsabilidad está fundado en el derecho internacional y no en nuestra Constitución Política y mucho menos en una ley reglamentaria a la Constitución.

Es urgente contar con un cuerpo jurídico integral, surgido de la Constitución, que tipifique, castigue, y establezca

la misma pena en todo el país, con sus agravantes, que sancione la obstaculización en la protección y acceso a la justicia en los casos de violencia feminicida o feminicidio y que, al mismo tiempo, prevenga más muertes de mujeres, brinde atención a las víctimas indirectas como son la niñez en orfandad por feminicidio y sus familias, sancione correctamente y erradique el delito.

El feminicidio debe ser visto como un problema social estructural, para la disminución del número de mujeres asesinadas por razones de género, no basta con que la legislación penal de cada estado establezca los tipos penales y sanciones, no basta con el arduo trabajo de las Fiscalías estatales; se requiere observar y tratar como un problema público que debe ser atacado por todos los frentes, desde la prevención, atención, sanción y erradicación, así como la participación de las autoridades competentes en cada ramo.

Impermissible continuar delegando toda la responsabilidad de los feminicidios a la aplicación de la ley cuando el delito ya ocurrió, deben existir instancias especializadas de prevención y atención a la violencia feminicida. Para ello se requiere reformar la Constitución, para construir las bases para la expedición de una ley reglamentaria, que además de incluir estas acciones estatales, prevea sanciones al servicio público que no las cumpla a cabalidad. Así como la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la federación, las entidades federativas y los municipios, coadyuvará en la prevención, atención, sanción y erradicación del feminicidio en México.

En el mes de julio de 2022, la Suprema Corte de Justicia de la Nación entregó a la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión una propuesta de iniciativa de ley general para prevenir, investigar, sancionar y reparar el feminicidio, con la finalidad de hacer una homologación nacional del tipo penal y establecer un adecuado protocolo de investigación.

Cabe señalar que en la actualidad el tipo penal de feminicidio ya se encuentra regulado a nivel federal y estatal. Sin embargo, como ya se mencionó, es necesario una ley general que lo homologue a nivel nacional y que establezca protocolos claros para su prevención e investigación.

Es por ello que, con la finalidad de saldar la enorme deuda que el Estado Mexicano mantiene con las mujeres mexicanas, se propone reformar el inciso a) de fracción XXI del artículo 73 Constitucional misma que sentará las bases para la expedición de la legislación reglamentaria en la materia.

A efecto de ilustrar el alcance de la iniciativa, se incluye un cuadro comparativo que contiene la normatividad vigente y la propuesta de modificación de la suscrita:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
Texto Vigente	Texto Propuesto
<p>Artículo 73. El Congreso tiene facultad:</p> <p>I. a XX. ...</p> <p>XXI. Para expedir:</p> <p>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, así como electoral.</p> <p>b) y c) ...</p> <p>...</p> <p>XXII. a XXXI. ...</p>	<p>Artículo 73. ...</p> <p>I. a XX. ...</p> <p>XXI. ...</p> <p>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.</p> <p>b) y c)</p> <p>...</p> <p>XXII. a XXXI. ...</p>
Transitorios	

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

Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación en materia de feminicidio a que se refiere el artículo 73, fracción XXI, inciso a), dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigor del mismo.

Tercero. Los preceptos legales contenidos en las legislaciones de las entidades federativas que regulen el feminicidio, continuarán vigentes en tanto entre en vigor la ley general que expida el Congreso de la Unión a que se refiere el Transitorio anterior. Los procesos penales iniciados con fundamento en dicha legislación, así como las sentencias emitidas con base en la misma, no serán afectados por la entrada en vigor de dichas leyes generales. Por lo tanto, deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de estas últimas.

Por lo anteriormente expuesto, fundado y motivado, someto a consideración de esta honorable Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de feminicidio

Único. Se reforma el artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. ...

I. a XX. ...

XXI. ...

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.

b) y c)

...

XXII. a XXXI. ...

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación en materia de feminicidio a que se refiere el artículo 73, fracción XXI, inciso a), dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigor del mismo.

Tercero. Los preceptos legales contenidos en las legislaciones de las entidades federativas que regulen el feminicidio, continuarán vigentes en tanto entre en vigor la ley general que expida el Congreso de la Unión a que se refiere el transitorio anterior. Los procesos penales iniciados con fundamento en dicha legislación, así como las sentencias emitidas con base en la misma, no serán afectados por la entrada en vigor de dichas leyes generales. Por lo tanto, deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de éstas últimas.

Nota

1 <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/mesecvi-segundoinformehemisferico-e s.pdf>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 15 de diciembre de 2022.

Diputada Jessica María Guadalupe Ortega de la Cruz (rúbrica)