Ciudad de México, 03 de marzo del 2023

DIP. FAUSTO MANUEL ZAMORANO ESPARZA

PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA

DEL H. CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, II LEGISLATURA

P R E S E N T E

El suscrito, Diputado Fausto Manuel Zamorano Esparza, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en este H. Congreso de la Ciudad de México, II Legislatura; con fundamento en lo dispuesto por los artículos 122 apartado A, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 29 apartado A, numeral 1; apartado D, inciso a) y 30 numeral 1, inciso b) de la Constitución Política de la Ciudad de México; 12 fracción II de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México; 5 fracción I, 82, 95 fracción II, 96, 325 y 326 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, someto a consideración de este Pleno, la presente **Propuesta de Iniciativa ante el Congreso de la Unión, por el que se reforma el artículo 73, fracción XXI, párrafo primero, inciso a) de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de facultades del Congreso de la Unión para legislar en materia de delitos violentos contra las mujeres,** de acuerdo a la siguiente:

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En fechas recientes hemos sido testigos de una pléyade de noticias en las que, el elemento central, lo constituye el aumento alarmante de muy diversas manifestaciones de violencia en contra de las mujeres de todas las edades, desde niñas, hasta adultas mayores.

Lo mismo violencia psicológica que patrimonial, económica, sexual o física —desde tentativa de lesiones, hasta feminicidios consumados—, y con cualquier

medio, estrato o finalidad: violencia mediática, cibernética, política, con medios corrosivos o inflamables, por mencionar algunos.

Alrededor de este panorama dantesco y desolador, se han aglutinado esfuerzos de la sociedad civil, organismos autónomos, órganos legislativos y de la propia administración pública. Y esto, en todos los niveles posibles, desde el municipal, hasta el ámbito internacional, pasando por la actuación de nuestras entidades federativas y la federación, hasta llegar a organismos internacionales como el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de *Belém do Pará* (MESECVI), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

Sin embargo, los esfuerzos que —ya sea que se tenga claro o no—, se insertan en el marco de la Política Criminológica, no pueden llevarnos a buen puerto si no se hacen de manera ordenada y eficiente, de forma que tome en cuenta nuestra realidad como sociedad —que más bien es la suma de las realidades sociales regionales particulares— pero, sobre todo, nuestra forma de organización política y, por consiguiente, nuestro sistema jurídico que nos regula.

En este orden de ideas, al estar constituidos dentro de un régimen federalista, cada entidad federativa —cada estado y la Ciudad de México—, lo mismo que la federación, están en posibilidades de regular, cada quien, a su manera, con sus propios parámetros y su visión Político Criminológica, esas lacerantes conductas dirigidas contra las mujeres.

Así que habrá quien las regule solo desde la perspectiva administrativa, en leyes de acceso a las mujeres a una vida libre de violencia, o desde la sede penal, creando tipos penales especializados y con una punibilidad diferenciada y más elevada, o mediante calificativas agravantes, en apartados ya existentes o creando nuevos nichos dentro de los cuerpos normativos ya regulados. Incluso, aun regulándolos de manera similar —en cuanto a sus estructuras típicas y denominaciones—, habrá, como ya lo hay, una disparidad enorme en cuanto a las

punibilidades que deberán aplicarse.

Regular conductas como las que normó la denominada «Ley Olimpia» puede resultar loable por parte de la federación, pero insuficiente, puesto que su aplicación, reservada tan solo para casos que entren dentro de su competencia, resultará muy improbable, reduciéndose a casos excepcionales y muy esporádicos. Y, claro que debe hacerse desde la federación, pero eso resulta poco efectivo y desarticulado, puesto que, si bien la abrumadora mayoría de las entidades federativas han adoptado figuras jurídicas equivalentes, lo han hecho no solo con nombres diversos, dentro de apartados con denominaciones muy variadas, sino con consecuencias jurídicas (punibilidades) muy distintas.

Basten como ejemplos cuatro códigos: (i) el federal, (ii) el de Durango, (iii) el de Jalisco, y (iv) el de Nuevo León:

Código	Artículo	Denominación	Prisión
Federal	199 *Octies*	**Violación a la intimidad sexual**, dentro de los *Delitos contra la indemnidad de privacidad de la información sexual*	3-6 años
Durango	182 *ter*	**Violación a la intimidad sexual**, dentro de los *Delitos contra la libertad y la seguridad sexuales y el normal desarrollo psicosexual*	4-8 años
Jalisco	176 *Bis* 1	**Violación a la intimidad sexual**, dentro de los *Delitos contra la seguridad y la libertad sexual*	1-8 año
Nuevo León	271 *bis* 5	**Delitos contra la intimidad personal**, dentro de los *Delitos sexuales*	3-6 años

Como puede verse, se trata de una situación indeseable que en nada abona a la certeza jurídica de nadie, ni de las víctimas, ni de los imputados, ni de la ciudadanía en general.

No se desconocen los plausibles esfuerzos que las instituciones del Estado mexicano han hecho para tratar de generar marcos normativos homogéneos, como el caso del trabajo del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), para crear el documento orientador denominado *Modelo de tipo penal de feminicidio* (INMUJERES & CONAVIM, S/d.e.), en el que se propone la redacción de un tipo penal que debería adoptarse por cada Congreso de México, tanto el federal como todos los estatales y el de la Ciudad de México.

Incluso a nivel internacional, la propuesta que el MESECVI, en conjunto con la OEA y la CIM han generado para definir —y, por ende, estandarizar— la figura típica del feminicidio/femicidio, a través de la *Declaración sobre Femicidio* (MESECVI, 2008).

Pero, por su propia naturaleza, no son documentos vinculantes, sino orientadores y que, por eso mismo, son como «llamadas a misa», a las que los Congresos pueden acudir o ignorar, incluso acudir «a su modo» y, por ende, adoptarlas parcialmente, cambiando las sanciones, la redacción —ampliando o disminuyendo las hipótesis típicas—, o la naturaleza misma de los tipos penales —adoptando tipos especiales cualificados, calificados, subordinados, etc.

Aun cuando todos los órganos legislativos convinieran su estandarización, bastaría con que, al paso del tiempo —más temprano que tarde—, alguno de ellos decidiera cambiar una sola coma para romper la homologación nacional.

Y debemos tener en consideración que solo hemos apuntado lo referente a la violencia cibernética, puesto que, para las demás expresiones de violencia contra las mujeres, a las que ya me he referido, existen situaciones similares, salvo para

el caso de la violencia político-electoral que, al ser una materia concurrente, reservada su regulación para la federación a través de una *Ley General en Materia de Delitos Electorales*, existe un solo tipo penal, con una sola denominación y unas punibilidades idénticas para las mismas conductas (según el art. 20 Bis de dicha ley).

Una situación similar ya la tuvimos en México en materia de secuestro, con panoramas idénticos: denominaciones distintas, redacciones diversas, naturalezas de los tipos penales disímbolas y una muy abigarrada situación de punibilidades. Fue gracias a que esta situación se denunció que, el Órgano Reformador de la Constitución adoptó una decisión de Política Criminológica muy puntual: dotar de facultades exclusivas al Congreso de la Unión para legislar en lo referente al secuestro, a través de una ley general que, por mandato constitucional, debería establecer, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, así como un sistema de distribución de competencias y las formas de coordinación entre la federación, las entidades federativas y los municipios. (Alvarado, 2007)

La conveniencia de este modelo normativo fue tal que, con el paso del tiempo, el Constituyente Permanente estableció un modelo idéntico que el del secuestro, ahora para las figuras delictivas de «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».

Ante ese panorama, queda muy claro que el camino es ese, la creación de Leyes Generales que estandaricen todo lo concerniente a las figuras delictivas de que se trate.

Para explicarnos mejor, nos apoyamos en lo que ya ha dicho al respecto el Órgano Reformador de la Constitución (Cámara, 2016:b), en el sentido de que, en México, tradicionalmente se había presentado un modelo de competencias dentro de un modelo federalista al que se denomina *régimen residual de competencias*, por virtud del cual, anteriormente «la federación solo contaba con las facultades que expresamente le concedían los estados y estos se reservaban la competencia

original de todas las demás competencias», por el que la federación generaba leyes de tipo federal y los estados, por su parte, leyes locales, pero ahora ha adoptado un *régimen de federalismo cooperativo*.

En consecuencia —sigue sosteniendo el Constituyente (Cámara, 2016:b)—, que «el Órgano Reformador de la Constitución cedió sus facultades originarias de distribución de competencias entre la federación y los estados y delegó estas funciones en casos muy concretos a favor del Congreso de la Unión», a fin de que este pueda generar, además, leyes generales basadas en materias concurrentes que distribuyen competencias a favor de «la propia federación en el ámbito federal y para las entidades federativas y los municipios en el ámbito local».

Esta nueva forma de entender el federalismo (Alvarado, 2021; Cámara, 2016:a), a través del modelo de distribución de competencias —incluso este residual que se apoya en el federalismo cooperativo— «es darle certidumbre jurídica tanto a gobernados, como a las autoridades, a fin de que cada quién tenga claro quién puede hacer qué cosa».

Por su parte, el Ejecutivo Federal ha sostenido que las características de las materias concurrentes —criterio que ha sido avalado por el Constituyente Permanente (Cámara, 2016:a)— son las siguientes:

(i) Deben estar previstas de manera expresa por la Constitución General de la República;

(ii) Reservan competencias de manera exclusiva al Congreso de la Unión;

(iii) Establecen un régimen de distribución de competencias y de coordinación entre autoridades a través de la elaboración de las leyes generales;

(iv) Obligan a la federación y las entidades federativas en el ámbito local y municipal (o de las Alcaldías), y

(v) Las leyes federales y las locales que se deriven de las leyes generales podrán tener su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en

determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica. (Alvarado, 2021)

Claro, esto mientras no contemos con el tan anhelado y prometido Código Penal Único, que fungiría como la suma de todas las Leyes Generales que ya existen o que pretendan crearse, al ser aplicable para todas y cada una de las figuras delictivas que ahí se regularán.

Así las cosas y, mientras no contemos con condiciones para adoptar este cuerpo normativo único en materia penal, deberemos continuar con esta sistemática de crear Leyes Generales *ad hoc*, por figuras delictivas, por lo que se torna imprescindible modificar la Constitución al respecto, a fin de dotar al Congreso de la Unión para crear la normatividad nacional que instrumentalice la violencia contra las mujeres como una materia concurrente.

Lo anterior no solo en materia de prevención del delito, como ya existe y puede hacerse dentro de la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, por tratarse de Seguridad Pública, sino con la misma tónica que para los delitos ya descritos, para lo que deberá generarse «una ley general que establezca como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en la materia de violencia contra las mujeres», así como «la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la federación, las entidades federativas y los municipios».

Para ello, podría ser la actual *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* la ley que contuviera dicha tipificación, pero previas facultades que al respecto reservara la Constitución para el Congreso Federal.

Con esto, daríamos certeza jurídica a todas las personas involucradas, pero particularmente a las mujeres que sufren las violencias que habrán de regularse y responderíamos integralmente a un problema de dimensiones nacionales, de forma armónica e integral.

Doc ID: 40e901ef518fabe7bdd3fd179b661b1be954931f

En síntesis, se propone la siguiente redacción que puede verse a través de un cuadro comparativo:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
Texto Vigente	**Texto Propuesto**
Artículo 73. — … I-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, así como electoral. … b) y c) … … … XXII-XXXI …	**Artículo 73.** — … I-XX… XXI. Para expedir: a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de **violencia contra las mujeres,** 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. … b) y c) … … … XXII-XXXI …

FUNDAMENTO LEGAL Y CONSTITUCIONAL

La Constitución Política de la Ciudad de México reconoce los derechos de las mujeres en los siguientes términos:

Artículo 11.

Ciudad incluyente

A. a B. …

C. Derechos de las mujeres

Esta Constitución reconoce la contribución fundamental de las mujeres en el desarrollo de la ciudad, promueve la igualdad sustantiva y la paridad de género. Las autoridades adoptarán todas las medidas necesarias, temporales y permanentes, para erradicar la discriminación, la desigualdad de género y toda forma de violencia contra las mujeres.

D. a P. …

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta Soberanía, la presente:

Propuesta de iniciativa ante el Congreso de la Unión, por el que se reforma el art. 73, fracción XXI, párrafo primero, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de facultades del Congreso de la Unión para legislar en materia de delitos violentos contra las mujeres.

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

Artículo 73. — …

I-XX…

XXI. Para expedir:

a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de **violencia contra las mujeres,** 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.

…

b) y c) …

…

…

XXII-XXXI …

TRANSITORIOS

PRIMERO. Remítase formalmente a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para su trámite correspondiente.

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

SEGUNDO. Dentro de los 90 naturales contados a partir del inicio de la vigencia de este Decreto, el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, deberán adecuar en el ámbito de sus respectivas competencias, las disposiciones legales aplicables en la materia.

TERCERO. El Congreso de la Unión contará con 180 días naturales contados a partir del inicio de la vigencia de este Decreto para crear las leyes y adecuar las existentes en la materia.

Presentado ante el Congreso de la Ciudad de México, II Legislatura, Recinto Legislativo de Donceles, Ciudad de México, 03 de marzo del 2023.

SUSCRIBE

DIPUTADO FAUSTO MANUEL ZAMORANO ESPARZA

Fuentes

ALVARADO MARTÍNEZ, Israel. (2007). «Por un sistema de justicia penal ¿unificado?», *Iter Criminis.* Revista del Instituto Nacional de Ciencias Penales, 3ª Época, Núm. 11, Mayo-Junio.

ALVARADO MARTÍNEZ, Israel. (2021). «Los delitos de corrupción como antagonismos de la Seguridad Nacional y su atención desde el diseño de una Política Criminológica Constitucional», en *Apuntes sobre el combate a la corrupción desde el ámbito penal*. José Christian PÉREZ FLORES (*Coord*.). Tirant Lo Blanch: México.

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. CÁMARA (2016:a). «Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, Mejora Regulatoria, justicia cívica e itinerante y Registro Civil», *Gaceta Parlamentaria*, año XIX, número 4660-III, martes 15 de noviembre de 2016. Aprobado en la Cámara de Diputados el martes 15 de noviembre de 2016. Aprobado en la Cámara de Senadores el martes 13 de diciembre de 2016. Reforma constitucional ublicada en el Diario Oficial de la Federación el domingo 5 de febrero de 2017. Recuperado de: [https://bit.ly/2gd4CEq], consulado el 17 de enero de 2023.

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. CÁMARA (2016:b). «Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en sentido positivo respecto a la minuta con proyecto de decreto por el que se adiciona la fracción XXIX-X al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para regular la atención a víctimas como materia concurrente», *Gaceta Parlamentaria*, año XIX, número 4518-XV, jueves 28 de abril de 2016. Aprobado en la Cámara de Diputados el 28 de abril de 2016. Reforma

constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de julio de 2016. Recuperado de: [https://bit.ly/3GN9J79], consulado el 17 de enero de 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES & COMISIÓN NACIONAL PARA PREVENIR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES (INMUJERES & CONAVIM) (S/d.e.). *Modelo de tipo penal de feminicidio*. INMUJERES y CONAVIM.

MECANISMO DE SEGUIMIENTO DE LA CONVENCIÓN DE BELÉM DO PARÁ, ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS Y COMISIÓN INTERAMERICANA DE MUJERES. (MESECVI). (2008). *Declaración sobre Femicidio*. Organización de los Estados Americanos. Washington, D.C. Recuperado de: https://bit.ly/3Yv44dB.