



"2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria"

PODER LEGISLATIVO FEDERAL
COMISIÓN PERMANENTE

MESA DIRECTIVA

OFICIO No. CP2R2A.-1079

Ciudad de México, 28 de junio de 2020

**DIP. MA. DEL PILAR ORTEGA MARTÍNEZ
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE
JUSTICIA
P R E S E N T E**

Me permito comunicar a Usted que en sesión celebrada en esta fecha, la Diputada Silvia Lorena Villavicencio Ayala, del Grupo Parlamentario Morena, presentó Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.

La Presidencia, con fundamento en los artículos 21, fracción III y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dispuso que dicha Iniciativa, misma que se anexa, se turnara a la Comisión de Justicia, con opinión de la Comisión de Igualdad de Género de la Cámara de Diputados.

Atentamente




DIP. SERGIO CARLOS GUTIÉRREZ LUNA
Secretario



"2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria"

MESA DIRECTIVA

PODER LEGISLATIVO FEDERAL
COMISION PERMANENTE

OFICIO No. CP2R2A.-1080

Ciudad de México, 28 de junio de 2020

DIP. MARÍA WENDY BRICEÑO ZULOAGA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE
IGUALDAD DE GÉNERO
P R E S E N T E

Me permito comunicar a Usted que en sesión celebrada en esta fecha, la Diputada Silvia Lorena Villavicencio Ayala, del Grupo Parlamentario Morena, presentó Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.

La Presidencia, con fundamento en los artículos 21, fracción III y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dispuso que dicha Iniciativa, misma que se anexa, se turnara a la Comisión de Justicia, con opinión de la Comisión de Igualdad de Género de la Cámara de Diputados.

Atentamente

DIP. SERGIO CARLOS GUTIÉRREZ LUNA
Secretario





28 JUN 2020 SE TURNÓ A LA COMISIÓN DE JUSTICIA, CON OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE IGUALDAD DE GÉNERO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Diputada Lorena Villavicencio

FALTA FIRMAR

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

85

Silvia Lorena Villavicencio Ayala, en mi carácter de Diputada Federal de la LXIV Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrante al Grupo Parlamentario de MORENA, con fundamento en la facultad conferida en los artículos 71 fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 55, fracción II y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración de esta Soberanía la siguiente **Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I) ANTECEDENTES

La reforma al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de febrero de 2014,¹ transformo de forma sustancial la procuración de justicia en el ámbito federal y estableció la transición de la Procuraduría General hacia una Fiscalía General de la República (FGR).

Se trata de una transformación profunda al interior del organismo encargado de la persecución de los delitos en el ámbito federal, lo que implica, ante todo, de **dotarlo de autonomía**, es decir,

¹ DOF. 10 de febrero de 2014. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_216_10feb14.pdf



Diputada Lorena Villavicencio

de una separación orgánica, política y jurídica con el poder ejecutivo, al que había estado históricamente subordinado, y que a su vez ocasionaba impunidad; adicionalmente implica una reingeniería institucional cuya lógica responda, a los estándares y reglas del sistema penal acusatorio.

La transición hacia una institución autónoma se produjo durante el proceso arrancado en 2008, de un nuevo sistema de justicia penal. Éste necesitó de una serie de reformas constitucionales y la publicación de distintas leyes que cimbraron la procuración de justicia en México.

La transición hacia una Fiscalía General de la República debe venir aparejada necesariamente de una transformación que para las instituciones homólogas del fuero común de las entidades federativas. Este cambio en México representa una oportunidad histórica: asegurar que su nueva Fiscalía General rompa los pactos de impunidad y corrupción que existen en el país, y que hasta ahora han sido solapados por la anterior Procuraduría General de la República, o seguir el largo camino de simulación en el cambio de instituciones, donde la PGR, ahora "Fiscalía Autónoma", pero que en el fondo siga siendo una institución al servicio del Poder Ejecutivo.

En junio de 2017, se cumplió el plazo de ocho años para que México cambiara al nuevo sistema de justicia penal acusatorio. Y aunque todavía existen retos importantes para que dicho sistema sea una realidad, la introducción del sistema acusatorio fue un avance importante después de décadas bajo un sistema primordialmente inquisitivo y opaco.

Además, nuevas leyes generales de México para investigar casos de desaparición y tortura, y un Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), abren la posibilidad de mejorar la investigación de delitos y violaciones a derechos humanos en el país.



Diputada Lorena Villavicencio

Pero de nada sirve tener un nuevo y mejorado sistema para investigar delitos en México, ni nuevas leyes contra la impunidad y corrupción, si la Fiscalía General, que ya ha reemplazado a la Procuraduría General, no tiene autonomía, independencia e integridad.

Este cambio de modelo necesita una institución una nueva visión, con fiscales, policías, investigadores, que sean independientes, estén preparados y cuenten con garantías de que no enfrentarán represalias o amenazas debido a sus investigaciones, sobre todo cuando se trate de casos que involucren a grupos políticos y económicos poderosos.

Debemos señalar que, la crisis del sistema de Justicia Penal y la inseguridad han llegado a enfrentar los niveles de violencia más altos de las últimas dos décadas, y los escándalos de corrupción del gobierno del presidente Peña Nieto, de varios gobernadores y de miembros de la clase política en el país han agudizado el hartazgo social.

En casos paradigmáticos, como la desaparición forzada de los 43 estudiantes de la Normal Rural "Raúl Isidro Burgos" en Ayotzinapa, Guerrero, ocurrida en septiembre de 2014, la calidad de las investigaciones criminales en el país ha mostrado sus grandes carencias.

La creación de la Fiscalía General ofrece una oportunidad irrepetible para enfrentar la crisis de impunidad en México y para corregir los errores que llevaron al fracaso de la PGR. Por su falta de autonomía, es decir, por su cercanía con el poder Ejecutivo y con las élites de poder en México, la PGR ha sido una institución que, en vez de profesionalizarse en la investigación de delitos para reducir la criminalidad, violencia y corrupción, frecuentemente se ha usado como un botín político, donde el presidente y el Senado posicionan a sus aliados o a miembros de su partido como cabezas de la institución y en altos cargos, aún si carecen del perfil necesario para ocuparlos, con un resultado visible: ineficiencia e impunidad.

II) AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DE LA FISCALÍA GENERAL



Diputada Lorena Villavicencio

Un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, intitulado "*Garantías para la Independencia de las y los Operadores de Justicia. hacia el Fortalecimiento del Acceso a la Justicia y el Estado de Derecho en las Américas*"², hace hincapié, entre otros puntos, en la autonomía e independencia de las fiscalías y menciona:

"B. Fiscalías o ministerios públicos

35. El grado de independencia de las fiscalías en relación con otros órganos del poder público es diversa en los Estados del hemisferio. Hay Estados que cuentan con una Fiscalía o Ministerio Público que funciona como un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera³. En otros Estados, la Fiscalía forma parte de la rama o Poder judicial⁴, con autonomía administrativa y presupuestal en algunos casos⁵. Asimismo, en un número importante de Estados, la Fiscalía o Procuraduría está situada en el Ejecutivo, pero el grado de vinculación es diverso. En algunos Estados, es un organismo identificado con el Ejecutivo⁶ o adscrito jerárquicamente al Ejecutivo⁷. En otros, si bien está situado constitucionalmente en el Ejecutivo, la norma que lo crea establece que no está sujeto en el ejercicio de sus funciones a la dirección o al control de ninguna

² Organización de Estados Americanos - Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Garantías para la Independencia de las y los Operadores de Justicia. hacia el Fortalecimiento del Acceso a la Justicia y el Estado de Derecho en las Américas. <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>

³ Por ejemplo, Constitución Nacional de la República Argentina, Convención Nacional Constituyente, 22 de agosto de 1994, artículo 120; Constitución Política de la República de Chile, adoptada en 1980, artículo 83; Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República de El Salvador, adoptada el 27 de abril de 2006, artículo 13; y Constitución Política de la República de Guatemala, adoptada el 31 de mayo de 1985, artículo 251, y Decreto 40-94, Ley Orgánica del Ministerio Público de Guatemala, adoptada el 17 de noviembre de 1993, artículo 1.

⁴ Por ejemplo, Constitución Política de Colombia, publicada en la Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991, artículo 249; Ley 7442, Ley Orgánica del Ministerio Público de Costa Rica, adoptada el 25 de octubre de 1994, artículo 1 y 3; y Constitución de Surinam (Grondwet van Suriname), adoptada el 30 de septiembre de 1987, artículo 133.

⁵ Constitución Política de Colombia, publicada en la Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991, artículo 249; y Ley 7442, Ley Orgánica del Ministerio Público de Costa Rica, adoptada el 25 de octubre de 1994, artículo 1 y 3.

⁶ Act to Establish the Department of Justice de Estados Unidos de América, promulgada el 22 de junio de 1870.

⁷ Decreto-Ley No. 15365 sobre el Ministerio Público y Fiscal, adoptado el 21 de diciembre de 1982, artículo 1.



Diputada Lorena Villavicencio

otra persona o autoridad⁸. Finalmente, en algunos otros Estados, la Fiscalía tiene su origen en el órgano Legislativo y rinde cuentas a este órgano⁹.

36. Al respecto, el derecho internacional se ha referido a la importancia de que las investigaciones y, a un nivel más amplio, las actividades relacionadas con la persecución del delito, sean independientes e imparciales como medio para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas del delito. La Corte Interamericana ha destacado la importancia de que las investigaciones de violaciones de derechos humanos, además de inmediatas y exhaustivas, sean independientes e imparciales¹⁰ y la Relatoría de la ONU ha resaltado la importancia de garantizar que las y los fiscales puedan llevar a cabo su propia labor de modo independiente, autónomo e imparcial¹¹.

37. La Comisión considera que la relación de dependencia que puedan tener las fiscalías respecto de otros órganos puede tener un impacto en su actuación independiente, tanto en la efectividad e impulso en las investigaciones como en la decisión de ejercicio de la acción penal o archivo de la investigación, así como las implicaciones que tenga en el debido proceso. Es por ello que en el derecho internacional existen algunos criterios generales que permiten identificar la independencia institucional de la cual deben gozar las fiscalías públicas para garantizar que

⁸ “Director of Public Prosecutions” Act, parte 3 de “The Act providing for conflict of interest rules, restrictions on election financing and measures respecting administrative transparency, oversight and accountability” de Canadá, promulgada el 12 de diciembre de 2006, artículo 3, conforme al cual existe un Director de Fiscalía autónomo designado por el Gobierno a propuesta del Procurador General, quien es, a su vez, Ministro de Justicia. Están situadas en el Ejecutivo, con un Procurador General y un Director de Fiscalía, entre otras, las Procuradurías de: Antigua y Barbuda, Constitución de Antigua y Barbuda (The Constitution of Antigua and Barbuda), adoptada el 7 de noviembre de 1981, artículos 82 y 87; Constitución de Barbados (The Constitution of Barbados), adoptada el 22 de noviembre de 1966, artículos 72, 79 y 101; Constitución de Belice (The Constitution of Belize), adoptada el 21 de septiembre de 1981, artículos 42 y 50; Constitución de la Commonwealth the Dominica (The Constitution of the Commonwealth of Dominica), adoptada en 1978, artículos 71, 72 y 88; Constitución de Guyana (Constitution of Guayana) adoptada el 6 de octubre de 1980, artículos 112 y 116; y Constitución de Jamaica (The Constitution of Jamaica), adoptada el 24 de julio de 1962, artículos 79 y 94. Forma también parte del Ejecutivo la Procuraduría de México, Ley orgánica de la procuraduría general de la república, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009, Última reforma publicada DOF 14-06-2012, artículos 1 y 2.

⁹ La Constitución Política de la República de Cuba, adopta el 15 de febrero de 1976, artículos 75 y 129.

¹⁰ Corte IDH. Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de julio de 2007. Serie C No. 167, párr. 132 y 133. Entre otros instrumentos internacionales, Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, artículo 12; Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, artículo 12.1; y Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias, Recomendada por el Consejo Económico y Social en su resolución 1989/65, de 24 de mayo de 1989, principio 9.

¹¹ Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. A/HRC/20/19, 7 de junio de 2012, párr. 26.



Diputada Lorena Villavicencio

realicen de manera efectiva, y compatible con los estándares de derechos humanos su respectivo rol en el acceso a la justicia y garantía del debido proceso.

38. En lo que respecta a la relación de las fiscalías con el Poder Ejecutivo, la Comisión nota que la Relatoría Especial de las Naciones Unidas **ha señalado la necesidad de garantizar la autonomía del Ministerio Público respecto de dicho poder, en virtud de que puede minar la confianza y credibilidad de la autoridad a la que se encomienda investigar los delitos de forma objetiva**¹². Dicha autonomía, por ejemplo, se expresa según el Consejo de Europa en que se garantice que la naturaleza y el alcance de los poderes del Gobierno con respecto al Ministerio Público se establezcan en forma precisa por ley, y el Gobierno ejerza sus competencias de una manera transparente, de conformidad con los tratados internacionales, la legislación nacional y los principios generales del derecho¹³. Así, por ejemplo, en el caso donde las Fiscalías estuvieran adscritas al Ejecutivo, el Consejo de Europa ha recomendado que cuando el Gobierno dicte instrucciones de carácter general, esas instrucciones deberían ser por escrito y publicadas de manera adecuada. Si las instrucciones son para elevar un caso específico a juicio, estas instrucciones deben contener las garantías adecuadas de transparencia y equidad conforme a la legislación nacional¹⁴. Asimismo, las instrucciones de no investigar en un caso concreto deberían estar prohibidas¹⁵.

39. Sin perjuicio de lo anterior, en los países en los cuales la Fiscalía se encuentre adscrita al poder ejecutivo, aún cuando la subordinación a la autoridad en algunos Estados pudiera ser más una cuestión de principio que una realidad, en el sentido de que el poder ejecutivo evite en la práctica

¹² Naciones Unidas. Consejo de derechos humanos. Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Gabriela Knaul, Misión a México, A/HRC/17/30/Add.3, 18 de abril de 2011, párr.16, donde la Relatora Especial dice: "El Procurador General de la República, quien preside al Ministerio Público Federal, es designado por el titular del Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado. Uno de los retos que enfrenta la procuración de justicia en México —tanto a nivel federal como local— es la falta de autonomía del Ministerio Público frente al Poder ejecutivo, lo cual puede minar la confianza y credibilidad de la autoridad a la que se le encomienda investigar los delitos de forma objetiva". En un sentido similar, Corte IDH. Caso Anzualdo Castro Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2009. Serie C No. 202, párr. 138.

¹³ Consejo de Europa, Comité de Ministros. Recomendación Rec (2000) 19 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el papel del Ministerio Público en el sistema de justicia penal. Adoptada por el Comité de Ministros el 6 de octubre 2000 en la 724ª reunión de Ministros, párr.13, a) y b).

¹⁴ Consejo de Europa, Comité de Ministros. Recomendación Rec (2000) 19 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el papel del Ministerio Público en el sistema de justicia penal. Adoptada por el Comité de Ministros el 6 de octubre 2000 en la 724ª reunión de Ministros, párr.13, c) y d).

¹⁵ Consejo de Europa, Comité de Ministros. Recomendación Rec (2000) 19 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el papel del Ministerio Público en el sistema de justicia penal. Adoptada por el Comité de Ministros el 6 de octubre 2000 en la 724ª reunión de Ministros, párr.13, f).



Diputada Lorena Villavicencio

injerirse en los casos individuales o las decisiones de funcionamiento¹⁶, la Comisión considera que en los casos de violaciones de derechos humanos, los riesgos que presenta este modelo se incrementan cuando las Fiscalías deben iniciar investigaciones contra miembros del Ejecutivo, por la injerencia directa o indirecta que puede provenir de esta rama del Poder.

40. *Al respecto, la Comisión Interamericana en el caso La Cantuta vs. Perú, verificó que la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú había encontrado que el Ministerio Público “no cumplía con su deber de investigar adecuadamente los crímenes por su falta de independencia frente al Poder ejecutivo”¹⁷. Asimismo, la CIDH ha señalado en sus informes de país que cuando la Fiscalía depende del Ejecutivo y tiene el monopolio exclusivo y excluyente del ejercicio de la acción penal, esta circunstancia ha generado, en no pocos casos, distorsiones, abusos y manipulaciones que no han podido solucionarse por la vía jurisdiccional. Así, en su visita a México, la Comisión insistió en la importancia de desarrollar la independencia, autonomía e imparcialidad que debe gozar el Ministerio Público respecto del Ejecutivo¹⁸.*

41. *Por otro lado, en lo que respecta a la relación de la Fiscalía respecto del poder legislativo, la Comisión nota que la Declaración de Burdeos indica de manera específica que el Parlamento no debe “intentar influenciar indebidamente las decisiones del ministerio público relativas a un asunto concreto, para determinar el modo de actuar en un determinado caso, u obligar al ministerio público a modificar su decisión”¹⁹.*

III) ESTRUCTURA DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y LA PROBLEMÁTICA DEL FEMINICIDIO EN MÉXICO.

Respecto del problema de feminicidio que padecemos en México, entre otros tantos, tenemos la dispersión normativa, consistente en que actualmente contamos con 33 tipos

¹⁶ Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. A/HRC/20/19, 7 de junio de 2012, párr. 27.

¹⁷ Informe Final de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, 2003, tomo VIII, Conclusiones Generales, párr. 123-131, disponible en <http://www.cverdad.org.pe/ifinal/index.php> citado en Corte IDH. Caso La Cantuta Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C No. 162, párr. 75.

¹⁸ CIDH. Informe sobre la situación de los derechos humanos en México, OEA/Ser. L/II.100. Doc. 7 rev.1, septiembre 24 de 1998, párr. 372.

¹⁹ Consejo Consultivo de Jueces Europeos y Consejo Consultivo de Fiscales Europeos. Declaración de Burdeos, sobre los jueces y fiscales en una sociedad democrática, Strasbourg, 8 diciembre 2009, nota explicativa, párr. 26.



Diputada Lorena Villavicencio

penales distintos, es decir uno por cada entidad federativa u otro a nivel federal, así como que no existe un mecanismo que registre de manera homogénea el número de feminicidios en nuestro país.

Un estudio elaborado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en colaboración con la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa, titulado **“Diagnóstico Nacional de Acceso a la Justicia y Violencia Feminicida en México, 2016”**²⁰, señala, entre otros puntos, que:

“... a partir de la información provista por las instituciones de procuración de justicia, en 2016 solamente un 3.39% de todos los casos de muerte de niñas y mujeres se reportaron como feminicidio (84 casos). Asimismo, destaca que el 69.43% fueron clasificados como homicidio culposo, mientras que un 25.61% como homicidio doloso.”

Este porcentaje tan bajo de carpetas de investigación abiertas por feminicidio representa la resistencia de las instancias de procuración de justicia para investigar todas las muertes violentas de mujeres como feminicidios, como lo establecen estándares internacionales. Si bien en términos generales esta diferencia se ha reducido de 2015 a septiembre de 2018 (pasando de 60.91 puntos porcentuales de diferencia entre carpetas iniciadas por homicidio doloso y por feminicidio, a 52.44 puntos porcentuales).

De acuerdo con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en 2018, únicamente Sinaloa y Yucatán reportan el 100% de los asesinatos de mujeres como feminicidio, y no como homicidio doloso. Esto, atendiendo al **Acuerdo del Consejo Nacional de Seguridad Pública que se dispuso sobre investigar todas las muertes violentas de mujeres bajo protocolos de feminicidio:**

²⁰ Diagnóstico Nacional de Acceso a la Justicia y Violencia Feminicida en México, 2016. <https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/DAJVF.pdf>



Diputada Lorena Villavicencio

04/XLIII/17. Investigación de homicidios dolosos de mujeres bajo protocolos de feminicidio:

“El Consejo Nacional de Seguridad Pública acuerda que la Procuraduría General de la República y las Procuradurías y Fiscalías Generales de Justicia de las 32 entidades federativas inicien la investigación de toda muerte violenta de mujeres de carácter doloso bajo protocolos de feminicidio.”

Es decir, buena parte de las instituciones de procuración de justicia no atienden a este Acuerdo, lo que por sí mismo constituye una alerta en el acceso a la justicia.

En el análisis de la CNDH **se revisan los tipos penales de feminicidio en la regulación penal.** El feminicidio engloba distintas formas de violencia contra las mujeres que pueden o no derivar en su tipificación como un asesinato por razones de género. **El reto principal se centra en desentrañar en qué consisten las razones de género.**

Se advierte que una de las dificultades para la investigación, el registro y la comparabilidad de la información tiene que ver con la diversidad en la tipificación del delito de feminicidio. Al respecto, se ha observado que en algunos casos las entidades tienden a homologar su tipo penal con el federal, sin embargo, al analizar cómo se encuentra tipificado el feminicidio en todo el país, se identifica que es preciso abrir el debate a nivel nacional sobre cómo plantear las razones de género, de tal modo que sean susceptibles de ser acreditadas en la investigación ministerial.

Por ejemplo, de los supuestos del tipo penal federal, sólo dos están previstos en todas las entidades federativas, los cuales son: que la víctima presente signos de violencia sexual; y la existencia de lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes infringidas en la víctima. Otro de los elementos que varía en cada entidad federativa es la pena impuesta por el delito de feminicidio. **La pena promedio prevista para el delito de feminicidio en México comprende de 32.48 a 56.67 años de prisión.**



Diputada Lorena Villavicencio

Cabe señalar que aun cuando la mayor parte de las entidades federativas ya cuentan con protocolos para la investigación de delitos constitutivos de violencia contra las mujeres, la tipificación de estos sigue siendo problemática.

Al respecto, la CNDH ha expresado que: el tipo penal de feminicidio requiere una revisión a la luz de la perspectiva de género, y esfuerzos importantes para su armonización con instrumentos internacionales, pero también entre lo que se prevé en las entidades y a nivel federal, sobre todo, porque hay situaciones del tipo penal de feminicidio que, por la dificultad de su acreditación, podrían conllevar obstáculos para el acceso a la justicia, lo que implica, grandes retos para el fortalecimiento de la investigación ministerial e impartición de justicia con perspectiva de género²¹.

Por otra parte, una investigación del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, denominada **“Asesinatos de Mujeres en México”**, reportó un total de **28,175 mujeres asesinadas entre 2000 y 2015**.²²

De ese total, cerca del 56% (15,790), eran mujeres jóvenes y de edad mediana, de entre 15 y 39 años. Asimismo, de los asesinatos cometidos contra mujeres de 13 años y más, el 43% de ellas estaba casada o vivía en unión libre. Sobre este punto, a partir del año 2012, en el formato del certificado de defunción fue incluida la relación de parentesco. Del análisis de una muestra de 575 mujeres asesinadas, se desprendió que de 2012 a

²¹ CNDH, Principales preocupaciones sobre la situación de las mujeres que presenta la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ante el Comité de la CEDAW derivadas del Noveno Informe Periódico de México (70º Periodo de Sesiones, del 2 al 20 de julio del 2018), México, 2018.

<http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Informe-CEDAW-2018.pdf>

²²Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. “Asesinatos de Mujeres en México”, Cuaderno de Investigación 26, 2016, P. 4 y 5.



Diputada Lorena Villavicencio

2015, el 68% tenía una relación de parentesco con su agresor, es decir, que casi 7 de 10 mujeres fueron asesinadas por su pareja o por algún miembro de su familia.

En el caso de la violencia feminicida, un tipo penal ininteligible tiene como consecuencia que las muertes de mujeres por razones de género no se califiquen e investiguen como feminicidio.

En última instancia, esto configura un contexto de opacidad en cuanto al dimensionamiento de la problemática y reduce el margen de acción para el desarrollo de políticas públicas emergentes y de largo plazo para prevenirla, atenderla y erradicarla.

Sin embargo, a pesar de este reconocimiento institucional de la violencia en contra de las mujeres en México, y de la incapacidad para afrontar este problema como una nueva epidemia de carácter nacional, existe una resistencia para poder instalar una Fiscalía de Feminicidios a nivel Federal y en cambio se deja a la dispersión normativa, falta de homologación normativa y de criterios que permitan atender el problema.

Tan es así, que dentro de la estructura orgánica de la Fiscalía General de la República la palabra FEMINICIDIO solo se menciona una sola vez y se refiere a ella como un fenómeno que puede ser investigado por "Comisiones Especiales", que tendrán un carácter temporal. El artículo 50 de la Ley Orgánica de la Fiscalía señala que:

"Artículo 50. Comisiones Especiales. La persona titular de la Fiscalía General de la República podrá crear comisiones especiales, de carácter temporal, que gozarán de autonomía técnica y de gestión, para colaborar en las investigaciones de fenómenos y delitos que debido a su contexto, a juicio del fiscal, amerite su creación, incluyendo aquellos sobre feminicidios, violencia sexual, violencia política contra las mujeres en razón de género, trata de personas, o que impliquen violaciones a derechos humanos, en especial de los pueblos y las comunidades indígenas, de las niñas, niños, adolescentes y personas migrantes. Los trabajos, recomendaciones y conclusiones de las comisiones podrán ser tomados en consideración por los órganos de la función fiscal, para la investigación y el ejercicio de la acción penal de los asuntos correspondientes.



Diputada Lorena Villavicencio

Las Comisiones Especiales tendrán como enfoque el acceso a la verdad, la justicia, la reparación integral y la garantía de no repetición. Serán integradas, de manera multidisciplinaria, por personas expertas de reconocida experiencia, tanto nacionales o internacionales en las materias que se requieran, organismos internacionales, organismos de la sociedad civil, universidades públicas y privadas y colectivos de víctimas."

IV) LA PROPUESTA DE LA INICIATIVA.

La iniciativa que se presenta pretende reformar la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, para enmendar la falla estructural de no contar con una instancia federal que investigue y persiga el delito de feminicidio y la violencia de género.

Se pretende mandar un mensaje claro que diga que las mujeres serán protegidas y que los delincuentes perseguidos y castigados. Además de que este gobierno, y la legislatura de la paridad, tienen toda la voluntad institucional para afrontar este flagelo.

En específico se propone reformar la el párrafo tercero del artículo 4, para adicionar la frase "**En los casos de Feminicidio y Homicidio doloso en contra de mujeres y niñas, la solicitud de la víctimas indirectas o sus representantes legales bastará para la atracción del caso."**

Por otra parte, se propone modificar la fracción II del artículo 11 para incluir dentro de los órganos a cargo de la función fiscal, a una "**Fiscalía Especializada en Materia de Feminicidios y Violencia de Género**", otorgando el mismo rango jerárquico que a la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos, de la Fiscalía Especializada de Delitos Electorales, de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, y de la Fiscalía Especializada de Asuntos Internos.



Diputada Lorena Villavicencio

Nada puede estar por encima que el derecho a de las mujeres a vivir una vida libre de violencia y su derecho a no ser asesinadas por razones de género, por lo que la función fiscal reconoce la misma relevancia que el ataque a la corrupción, a los delitos electorales, a los asuntos internos o a la violación de los derechos humanos.

En este orden de ideas, se propone adicionar un párrafo cuarto al artículo 14, el cual contiene la estructura de la Fiscalía, para que se establezca que **"La Fiscalía Especializada en Materia de Femicidios y Violencia de Género tendrá a su cargo la investigación y persecución de los homicidios, violencia política de género y demás conductas delictivas cometidas en perjuicio de mujeres."**

También se adiciona una fracción V Bis al mismo artículo 14, recurriéndose los subsiguientes, para incluir la existencia de la **"Fiscalía Especializada en Materia de Femicidios y Violencia de Género."**

Para ilustrar mejor el contenido de esta iniciativa se presenta el siguiente cuadro comparativo:

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

REDACCIÓN ACTUAL	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN.
Artículo 4. Competencia. La Fiscalía General de la República tendrá las competencias señaladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Ley y las demás leyes aplicables. La Fiscalía General de la República tendrá la facultad de atraer casos del fuero común en los supuestos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratados internacionales y las leyes aplicables, en los casos	Artículo 4. Competencia



Diputada Lorena Villavicencio

<p>en que se demuestre la inactividad o ineficacia de la fiscalía local competente, garantizándose que la investigación y la persecución de los delitos no se fragmente.</p> <p>La víctima podrá solicitar a la Fiscalía General que ejerza su facultad de atracción. La negativa de atracción podrá ser impugnada en los términos previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales.</p>	<p>La víctima podrá solicitar a la Fiscalía General que ejerza su facultad de atracción. En los casos de feminicidio y homicidio doloso en contra de mujeres y niñas, la solicitud podrá realizarse a través de las víctimas indirectas o sus representantes legales. La negativa de atracción podrá ser impugnada en los términos previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales.</p>
<p>Artículo 11. Órganos a cargo de la función fiscal.</p> <p>La representación de la Fiscalía General de la República corresponde a los siguientes órganos:</p> <ul style="list-style-type: none"> I. Titular de la Fiscalía General de la República; II. Titulares de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos, de la Fiscalía Especializada de Delitos Electorales, de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y de la Fiscalía Especializada de Asuntos Internos; III. Titulares de las Fiscalías Especializadas; IV. Titular de la Coordinación de Investigación y Persecución Penal; V. Titular de la Coordinación General, en sustitución o suplencia del Fiscal General de la República, de conformidad con lo previsto en la presente Ley, y VI. Fiscales con nombramiento del Servicio 	<p>Artículo 11. Órganos a cargo de la función fiscal.</p> <p>...</p> <ul style="list-style-type: none"> I... II. Titulares de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos, de la Fiscalía Especializada de Delitos Electorales, de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, Fiscalía Especializada en Materia de Feminicidios y Violencia de Género y de la Fiscalía Especializada de Asuntos Internos; III... IV... V... VI...



Diputada Lorena Villavicencio

<p>Profesional de Carrera, de conformidad con lo dispuesto por esta Ley y su Reglamento.</p>	
<p>Artículo 14. De la Estructura de la Fiscalía General de la República. La Fiscalía General de la República tendrá la siguiente estructura: I. Fiscal General; II. Coordinación General; III. Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos; IV. Fiscalía Especializada en Delitos Electorales; V. Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; V. Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción;</p> <p style="text-align: center;">SIN CORRELATIVO</p> <p>VI. Fiscalía Especializada de Asuntos Internos; VII. Coordinación de Investigación y Persecución Penal; VIII. Coordinación de Métodos de Investigación; IX. Coordinación de Planeación y Administración; X. Órgano Interno de Control; XI. Centro de Formación y Servicio Profesional de Carrera; XII. Órgano de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, y XIII. Las Fiscalías, órganos o unidades que determine la persona titular de la Fiscalía General, a través de acuerdos generales, de conformidad con la presente Ley y su Reglamento, y acorde con el Plan de Persecución Penal.</p> <p>La Fiscalía General de la República, se apoyará de un Consejo Ciudadano el cual cuenta con las facultades señaladas por esta Ley.</p> <p>La Fiscalía Especializada en Materia de Derechos</p>	<p>Artículo 14. De la Estructura de la Fiscalía General de la República. ... I... II... III... IV... V... V. Bis Fiscalía Especializada en Materia de Femicidios y Violencia de Género. VI... VII... VIII... IX... X... XI... XII... XIII... ... La Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos tendrá a su cargo las Fiscalías de protección de los derechos humanos de las niñas,</p>



Diputada Lorena Villavicencio

Humanos tendrá a su cargo las Fiscalías de protección de los derechos humanos de las **mujeres**, niñas, niños y adolescentes; de trata de personas; de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares; de periodistas y personas defensoras de derechos humanos; de migrantes; de investigación de tortura, y todas aquellas Fiscalías, órganos o unidades que determine la persona titular de la Fiscalía General de la República.

SIN CORRELATIVO

El Órgano de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias será responsable de la aplicación de los principios, bases, requisitos y condiciones de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, con independencia técnica y de gestión.

El Instituto de Servicios Periciales y Ciencias Forenses de la Fiscalía General de la República contará con un Consejo Técnico, que estará integrado por la persona titular de la Fiscalía, quien lo presidirá y por los Fiscales a que se refiere esta Ley y estará facultado para aprobar, evaluar y conocer de la ejecución de los programas y proyectos a cargo del Instituto y conocer y aprobar en su caso los informes que presente su titular, el

niños y adolescentes; de trata de personas; de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares; de periodistas y personas defensoras de derechos humanos; de migrantes; de investigación de tortura, y todas aquellas Fiscalías, órganos o unidades que determine la persona titular de la Fiscalía General de la República.

La Fiscalía Especializada en Materia de Femicidios y Violencia de Género tendrá a su cargo la investigación y persecución de los homicidios, violencia política de género y demás conductas delictivas cometidas en perjuicio de mujeres.



Diputada Lorena Villavicencio

cual será designado por la persona titular de la Fiscalía General de la República.

El Consejo Técnico del Instituto, que deberá sesionar por lo menos tres veces al año y en el cual participará el titular del Instituto, con voz, pero sin voto, se organizará y operará conforme a las reglas que expida al efecto. ...

Las personas titulares de la Fiscalía General de la República o de la Coordinación General, establecerán los criterios para evitar la fragmentación de las investigaciones y, en su caso, la creación de unidades mixtas de investigación. ...

La Fiscalía General de la República contará con Fiscales, policía de investigación, analistas, auxiliares y peritos, así como con el personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables. En los casos relacionados con violencia de género y contra la mujer, el personal deberá ser especializado. ...

Asimismo, podrá allegarse de personal técnico especializado de otras entidades para colaborar en las investigaciones. ...

DECRETO por el que se reforma y adicionan diversas disposiciones a la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.

ARTÍCULO ÚNICO. Se reforma el tercer párrafo del artículo 4o., la fracción II del artículo 11; se modifica la fracción V Bis y adiciona un cuarto párrafo al artículo 14 recorriéndose los subsiguientes, todos de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, para quedar como sigue:



Diputada Lorena Villavicencio

Artículo 4. Competencia

...

...

La víctima podrá solicitar a la Fiscalía General que ejerza su facultad de atracción. **En los casos de feminicidio y homicidio doloso en contra de mujeres y niñas, la solicitud podrá realizarse a través de las víctimas indirectas o sus representantes legales.** La negativa de atracción podrá ser impugnada en los términos previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Artículo 11...

I...

II. Titulares de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos, de la Fiscalía Especializada de Delitos Electorales, de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, **Fiscalía Especializada en Materia de Feminicidios y Violencia de Género** y de la Fiscalía Especializada de Asuntos Internos;

III...

IV...

V...

VI...

Artículo 14... De la Estructura de la Fiscalía General de la República.

...

I... al V...

V. Bis Fiscalía Especializada en Materia de Feminicidios y Violencia de Género.

VI... al XIII...

...

La Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos tendrá a su cargo las Fiscalías de protección de los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes; de trata de personas; de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares; de periodistas y personas defensoras de derechos humanos; de migrantes; de investigación de tortura, y todas aquellas Fiscalías, órganos o unidades que determine la persona titular de la Fiscalía General de la República.

La Fiscalía Especializada en Materia de Feminicidios y Violencia de Género tendrá a su



Diputada Lorena Villavicencio

cargo la investigación y persecución de los homicidios, violencia política de género y demás conductas delictivas cometidas en perjuicio de mujeres.

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

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

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

ATENTAMENTE

Silvia Lorena Villavicencio Ayala

Recinto de la Comisión Permanente a 24 de junio de 2020