



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 137 Y 141 DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL EN MATERIA DE LIBERTAD CONDICIONADA Y LIBERTAD ANTICIPADA, PRESENTADA POR VERÓNICA DELGADILLO GARCÍA SENADORA DE MOVIMIENTO CIUDADANO.

La suscrita, **Verónica Delgadillo García Senadora del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano**, con fundamento en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 8, fracción I del Reglamento del Senado de la República, somete a consideración la siguiente **Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 137 y 141 de la Ley Nacional de Ejecución Penal en materia de libertad condicionada y libertad anticipada.**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. El Estado Mexicano está obligado a respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos desde la reforma constitucional del 2011, formando parte de la Ley Suprema de toda la Unión, todos los tratados internacionales que ha celebrado la Presidencia de la República con la aprobación del Senado, de conformidad con el artículo 1 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Según el principio constitucional de interpretación conforme, las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia. En concordancia con lo anterior, para efecto de dar alcance y contenido a los derechos humanos reconocidos en la Constitución, es necesario acudir a los tratados internacionales de la materia, los cuales refieren derechos que se incluyen en el orden jurídico nacional, formando el llamado “bloque de constitucionalidad” y en los cuales se explicitan los principios y estándares que



guían las acciones de los Estados parte en los tratados, para que se respeten y garanticen los derechos humanos en su jurisdicción.

Así las cosas, la Declaración Universal de Derechos Humanos afirma el principio de la inadmisibilidad de la discriminación y se proclama que todas las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos y tienen todos los derechos y libertades enunciados en la Declaración.

Dentro de estos derechos reconocidos tanto por la constitución como por los tratados internacionales de los que México forma parte, podemos encontrar el derecho a la vida, seguridad, libertad, igualdad y a una vida libre de violencia, entre otros, quedando prohibida la discriminación por sexo, género ni ningún otro motivo que atente contra la dignidad de las personas. No obstante lo anterior, la historia nos ha demostrado que muchos de estos derechos no fueron reconocidos para las mujeres hasta hace poco y que inclusive al día de hoy, siguen siendo vulnerados en un mayor grado en situación comparada con los hombres, encontrándose en un contexto arraigado de discriminación cultural que no les permiten ejercer sus derechos humanos de manera plena y en condiciones de igualdad. A este respecto, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing ha declarado que la discriminación y la violencia contra las mujeres empiezan en las primeras fases de la vida, y continúan y persisten durante toda su vida.

Lo anterior ha generado que la normativa “neutra” no sea suficiente para garantizar estos derechos a las mujeres, provocando la creación tanto de tratados internacionales como de disposiciones legislativas específicas para prevenir, sancionar y erradicar tanto la discriminación como la violencia en contra de las mujeres.

En este orden de ideas, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), obliga a los Estados parte en su artículo 7, a **“adoptar por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres”** y a tomar



medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujeres; así como a incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso.

Asimismo, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), establece la obligación del Estado Mexicano de tomar “en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre”, así como de “establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales o competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación”.

A su vez, al formar parte de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, el Estado Mexicano se ha obligado a:

- Condenar la violencia contra la mujer, a introducir sanciones penales, civiles, laborales y administrativas en las legislaciones nacionales, o **reforzar las vigentes, con el fin de castigar y reparar los daños causados a las mujeres y las niñas víctimas de cualquier tipo de violencia**, ya sea en el hogar, el lugar de trabajo, la comunidad o la sociedad;
- Tomar las medidas necesarias para **prevenir**, investigar y, **de conformidad con las leyes nacionales en vigor, castigar los actos de violencia contra la mujer**, ya hayan sido cometidos por el Estado o por particulares;



- **Adoptar o aplicar las leyes pertinentes**, y revisarlas y analizarlas periódicamente a fin de **asegurar su eficacia para eliminar la violencia** contra la mujer, haciendo hincapié en la **prevención de la violencia y el enjuiciamiento de los responsables**; y
- **Aprobar y aplicar leyes** contra los responsables de prácticas y **actos de violencia contra la mujer como el feminicidio**; entre otros.

Cabe mencionar que, en los artículos 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica” (CADH), se establece la obligación de adoptar, las medidas legislativas para hacer efectivos tales derechos y libertades. A este respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), ha establecido que los Estados Partes en la Convención tienen obligaciones *erga omnes* de respetar y hacer respetar las normas de protección y de asegurar la efectividad de los derechos allí consagrados en toda circunstancia y respecto de toda persona. Las obligaciones del Estado proyectan sus efectos más allá de la relación entre sus agentes y las personas sometidas a su jurisdicción, pues se manifiestan también en la obligación positiva del Estado de adoptar las medidas necesarias para asegurar la efectiva protección de los derechos humanos en las relaciones inter-individuales.

Aunado a lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que es responsabilidad del Estado mexicano armonizar la legislación en materia de derechos humanos cuando un tratado internacional ha sido ratificado, debiendo adaptarlo al derecho interno¹.

Por otro lado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha declarado que “de conformidad con el artículo 2 de la Convención, la obligación de adaptar la legislación

¹ Contradicción de tesis 293/2011 entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en materias administrativas y de trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en materia civil del Primer Circuito. Ministro Ponente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=24985&Clase=DetalleTesisEjecutorias> (consultado el 15 de febrero de 2018).



interna es, por su propia naturaleza, una de resultado”², así como que “tal adaptación implica la adopción de medidas en dos vertientes, a saber: i) la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención o que desconozcan los derechos allí reconocidos u obstaculicen su ejercicio, y ii) la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías (...) por lo que la obligación de la primera vertiente se incumple mientras la norma o práctica violatoria de la Convención se mantenga en el ordenamiento jurídico y, por ende, se satisface con la modificación, la derogación, o de algún modo anulación, o la reforma de las normas o prácticas que tengan esos alcances, según corresponda”³.

En virtud de lo anterior, los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones necesarias para que no se produzcan violaciones a los derechos humanos, así como el deber de impedir que sus agentes, o particulares, atenten contra ellos. En razón de lo anterior, los Estados deben adoptar las medidas necesarias para crear un marco normativo adecuado que disuada cualquier amenaza a los derechos humanos; establecer un sistema de justicia efectivo capaz de investigar, castigar y dar reparación por la discriminación efectuada por parte de agentes estatales o particulares; y salvaguardar el derecho a que no se impida el acceso a las condiciones que garanticen una existencia digna.

Asimismo, la Corte IDH ha observado que en virtud del principio del “efecto útil”, las disposiciones de derecho interno que sirvan para este fin deben ser efectivas, lo que significa que el Estado tiene el deber de adoptar todas las medidas necesarias para que lo

² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Caesar vs, Trinidad y Tobago. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 11 de mayo del 2005, párr. 93. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_123_esp.pdf (consultado el 15 de febrero de 2018)

³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso La Cantuta vs Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 29 de noviembre de 2006, párr. 172. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_162_esp.pdf (consultado el 15 de febrero de 2018).



estipulado en la CADH sea realmente cumplido; además, debe actuar con una debida diligencia en esta labor.

De esta manera, al ser tratados internacionales firmados y ratificados por el Estado Mexicano, compromete a todas las autoridades, de todos los niveles y poderes, a acatar lo ahí dispuesto y garantizar dichos derechos para todas las mujeres que habiten o transiten por el país.

Además, el país cuenta con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia el cual establece que todas las autoridades expedirán las normas legales y tomarán las medidas presupuestales y administrativas correspondientes, para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

Así, si bien ha quedado clara y explícita la obligación de las autoridades mexicanas de garantizar una vida libre de violencia de las mujeres, la detallada legislación no ha tenido impacto en la reducción de muertes violentas de mujeres, sino que al contrario, no ha hecho más que aumentar.

Por ello, la modalidad de la violencia que más nos preocupa, y de la que ahora nos ocupamos, es la feminicida, ya que no sólo culmina en homicidio, sino que aunado a una muerte violenta y cruel hacia las de mujeres, del cual, no conseguirán reparación o reivindicación las víctimas directas y muchas veces no se consigue tampoco para las víctimas indirectas.

A este respecto, el Código Penal Federal desde 2012 así como una gran cantidad de códigos penales de las entidades federativas del país, tipifican al feminicidio como un delito, diferenciándolo del homicidio por basarse en relaciones históricamente desiguales de poder (e inclusive, la violencia es uno de los mecanismos sociales fundamentales mediante los que se coloca a la mujer en una posición de subordinación frente al hombre), por motivos de género detrás de las muertes de las mujeres, así como por la impunidad que las



rodea. Sin embargo, la gravedad del delito y por ende las sanciones, se dejan al arbitrio de quien juzga el caso.

Esta diferenciación, resulta necesaria no sólo por las circunstancias desiguales en las que ocurre el feminicidio en contraste con el homicidio, sino también para hacer frente a una emergencia que perturba la paz social, que vulnera el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres en situación comparada con el de los hombres y que se comete un daño que afecta a la estructura social.

Según el Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Yuri Fedotov, *“aunque la gran mayoría de las víctimas de homicidio son hombres, las mujeres siguen pagando el precio más alto como resultado de la desigualdad de género, la discriminación y los estereotipos negativos. También son las que tienen más probabilidades de ser asesinadas por sus parejas y familiares”*.

La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing establece que *“la violencia contra la mujer impide el logro de los objetivos de igualdad, desarrollo y paz; (...) menoscaba o impide su disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales. La inveterada incapacidad de proteger y promover esos derechos y libertades en los casos de violencia contra la mujer es un problema que incumbe a todos los Estados y exige que se adopten medidas al respecto.”* Es necesario combatir, por todos los medios, todas las formas de violencia contra las mujeres ya que ésta tiene costos sociales, sanitarios y económicos elevados para las personas y la sociedad.

El Comité de Expertas/os (CEVI) del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, “Convención de Belém do Pará” (MESECVI) proclamó, en la Declaración sobre el Feminicidio, que los feminicidios *“son la manifestación más grave de discriminación y violencia contra las mujeres. Los altos índices de violencia contra ellas, su limitado o nulo acceso a la justicia, la impunidad que prevalece a los casos de violencia contra las mujeres*



y la persistencia de patrones socioculturales discriminatorios, entre otras causas, inciden en el aumento del número de muertes” así como que “la mayoría de los feminicidios quedan impunes debido, entre otras causas, al limitado acceso de las mujeres a la justicia, así como a los prejuicios de género durante los procesos judiciales, policiales y fiscales. Estos casos o son archivados por una supuesta falta de pruebas, o son sancionados como homicidios simples con penas menores, donde en muchas ocasiones se aplican los atenuantes de “emoción violenta” para disminuir la responsabilidad del victimario”

Este problema, adquiere gran relevancia para el país ya que “de enero a septiembre de 2019, 2,833 mujeres han sido asesinadas en México, según cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). Sin embargo, de acuerdo con datos del Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio (OCNF), solo 726 (25.6%) son investigados como feminicidios, mientras que los otros 2,107 asesinatos, como homicidios dolosos.”⁴ El número de casos registrados en los últimos años han colocado a México como el segundo país de América Latina y el Caribe con más feminicidios, según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de las 46.5 millones de mujeres de 15 años y más que hay en el país, 66.1% (30.7 millones) ha enfrentado violencia de cualquier tipo y de cualquier agresor, alguna vez en su vida. El 43.9% de las mujeres ha enfrentado agresiones del esposo o pareja actual o la última a lo largo de su relación y está más acentuado entre las mujeres que se casaron o unieron antes de los 18 años (48.0%), que entre quienes lo hicieron a los 25 o más años (37.7%). En 2018 se registraron **3,752 defunciones por homicidio de mujeres**, el más alto registrado en los últimos 29 años (1990-

⁴ Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio. (2019). “En 2019, 2,833 mujeres han sido asesinadas en México: OCNF”. Consultado: 20 de enero de 2020. En: https://92eab0f5-8dd4-485d-a54f-b06fa499694d.filesusr.com/ugd/ba8440_5895090382be457bb8642f8a7b1accd8.pdf



2018), lo que en promedio significa que fallecieron 10 mujeres diariamente por agresiones intencionales.⁵

Según el informe sobre Femicidio en México elaborado por ONU Mujeres, el Instituto Nacional de las Mujeres y el Colegio de México, los casos de femicidio en el país han registrado un aumento sostenido desde al año 2007, año que había registrado el menor número de feminidios desde 1985, pero que para el año 2009 ya había rebasado la cifra de 1985 por cerca del 25%, ocupando así México el lugar 16 en la incidencia de homicidios contra mujeres en el plano mundial.⁶

Asimismo, el INEGI señala que los datos muestran que las mujeres son asesinadas con mayor violencia y saña, en eventos donde se utilizan medios que producen mayor dolor, prolongan su sufrimiento antes de morir y sobre todo conllevan la aplicación de la fuerza corporal para someterlas. “30 de cada 100 mujeres fueron estranguladas, ahorcadas o sofocadas, ahogadas, quemadas, golpeadas con algún objeto o herida con un arma punzocortante; la proporción es mayor que entre los hombres (18.3% de los hombres).”

De acuerdo a cifras recopiladas por el Observatorio Nacional Contra el Femicidio, la violencia feminicida ocurría con mayor frecuencia en contra de mujeres de 21 a 40 años de edad (43% de los casos registrados) y en menor medida en contra de niñas y jóvenes menores de 20 años (23%). En estos años, 26% de los asesinatos se cometieron con arma de fuego, mientras que 43% de las mujeres perdió la vida como consecuencia de actos que implicaron el uso excesivo de la fuerza⁷.

⁵ INEGI. (2019). “Estadísticas a propósito del día internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer (25 de noviembre)”. Consultado el: 15 de enero de 2020. En: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2019/Violencia2019_Nal.pdf

⁶ ONU Mujeres. “Femicidio en México. Aproximación, tendencias y cambios, 1985-2009”. ONU Mujeres, INMujeres, Cámara de Diputados y COLMEX. México DF. Consultado en: <http://cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-femicidio-e-impunidad-en-mexico-un-contexto-de-violencia-estructural-y-generalizada.pdf>

⁷ Observatorio Nacional Contra el Femicidio. “Una mirada al Femicidio 2009-2010”, disponible en <http://observatorionacionalcontraelfemicidio.com/Informe%202009-2010.pdf>



Lo anterior se agrava al comparar la información proveniente de las estadísticas vitales, correspondientes a las defunciones por homicidio (agresiones intencionales), con los casos registrados como feminicidio en las Procuradurías, ya que destaca la diferencia que indica que son pocos los homicidios de mujeres los que se determinan como feminicidios.

“En México se vive además un patrón de impunidad sistémica, reflejo de la falta de acceso a la justicia. México carece de una política integral institucionalizada que garantice el acceso a la justicia para las mujeres, presentando fallas a lo largo de todas las etapas del proceso penal y discriminando, de manera frecuente, a las víctimas con retrasos injustificados, falta de realización de pruebas periciales clave para la investigación e intromisiones injustificadas en su vida privada, así como la culpabilización y descalificación por parte de las autoridades. (...) Una gran mayoría de los casos de violencia contra las mujeres continúan sin ser formalmente investigados, juzgados y sancionados por el sistema de administración y procuración de justicia, tanto a nivel federal como estatal debido a la ausencia de: cuerpos especializados que integren y realicen con eficacia y transparencia las investigaciones y averiguaciones previas, así como de protocolos de investigación especializados para casos de feminicidio.

*En el juzgamiento y sanción de los responsables, las mujeres enfrentan en muchas ocasiones el sesgo de género por parte de las y los jueces, el cual se manifiesta en las decisiones judiciales que reflejan patrones socioculturales discriminatorios, nociones basadas en la inferioridad de la mujer, el enfoque en su rol reproductivo o en la falta de credibilidad de la víctima. En muchos casos, a pesar de existir un tipo penal claro, se utilizan criterios discriminatorios para establecer penas bajas o atenuantes de la responsabilidad penal, especialmente cuando la víctima tiene una conducta sexual que no se ajusta a los roles y estereotipos de género⁸, lo que **podría dar lugar a otorgar la libertad condicional o anticipada a los perpetuadores de la violencia y así mandar el mensaje de que el***

⁸ Andión Ximena, “Entre dos fuegos: La impunidad sistémica de la violencia contra las mujeres en México”, en Superar la Impunidad: Hacia una estrategia para asegurar el acceso a la justicia. Coord. Mariclaire Acosta. CIDE.



feminicidio no es un delito grave, responsabilizando a la víctima por ello e inclusive permitiendo la comisión de este delito tanto por esa como por otras personas en el futuro. A este respecto, el Comité de la CEDAW, externó su preocupación por las inexactitudes en los procedimientos para registrar y documentar los asesinatos de mujeres, que menoscaban la adecuada investigación de los casos e impiden que las familias sean notificadas puntualmente y que se haga una evaluación más completa y fiable del feminicidio, recomendando así al Estado Mexicano a⁹:

- Adoptar las medidas necesarias para garantizar que la codificación del feminicidio se base en elementos objetivos que permitan su adecuada calificación en los códigos penales locales; acelerar su codificación en esos códigos penales pendientes;
- Normalizar los protocolos de investigación policial del feminicidio en todo el país y garantizar la aplicación efectiva de las disposiciones del derecho penal sobre el feminicidio e informar sin demora a las familias de las víctimas;
- Cumplir sus obligaciones de diligencia debida para **prevenir** la violencia contra las mujeres, incluido el feminicidio, así como investigar, enjuiciar y sancionar a los autores de delitos.

Asimismo, en la Resolución 68/191 de la Asamblea General de la ONU, referente a “Adopción de medidas contra el asesinato de mujeres y niñas por razones de género”, recomienda a los Estados a que pongan fin a la impunidad y velen por que los autores de **esos abominables delitos contra las mujeres y las niñas rindan cuentas y sean castigados y a que fortalezcan la respuesta de la justicia penal ante el asesinato de mujeres y niñas por razones de género**, en particular mediante la adopción de medidas para reforzar la capacidad de los Estados Miembros para **investigar, enjuiciar y castigar ese delito en todas sus formas**.

⁹ ONU Mujeres. (2018). México ante la CEDAW. Consultado el: 15 de enero de 2020. En: <http://www.onu.org.mx/wp-content/uploads/2019/04/MEXICO-ANTE-LA-CEDAW-2018-web.pdf>



Ante estos datos, observaciones y recomendaciones de organismos internacionales, podemos advertir cómo la violencia de género no distingue niveles socio-económicos, edades ni ninguna otra condición, por lo que **es impensable imaginar que el feminicidio sí se encuentre tipificado como un delito grave** y no esté **clasificado como uno de los delitos que se exceptúan del beneficio de la libertad condicional y de la libertad anticipada**.

El objetivo de otorgar la libertad condicional o anticipada, es permitir la reinserción social de las personas sentenciadas que hayan mostrado ser aptas para ello, sin embargo, existen diversos delitos de los que se exceptúa esta posibilidad, en virtud de ser considerados como graves y que representaron mayor peligrosidad, daño y riesgo para la sociedad en un contexto de crecientes índices de violencia e impunidad.

La gran cantidad de casos de feminicidios, así como las circunstancias y motivos por los que son realizados (que como ya se describió presentan raíces históricas y culturales), demuestran y ameritan la **necesidad de que al ser un delito grave, también establecerlo como un delito que no permita la libertad condicional ni anticipada**. Las arraigadas costumbres discriminatorias en contra de las mujeres que presentan tanto la sociedad como las autoridades de todos los poderes y niveles, indican que no resulta factible ni oportuno conceder este beneficio para quienes comenten feminicidio, máxime que la experiencia y estadísticas han revelado que los feminicidas, anterior a la comisión de este delito, la gran mayoría vulneraron los derechos humanos de las víctimas y de otras personas mediante otros actos, como mediante violencia física, psicológica, patrimonial o económica, siendo el feminicidio únicamente la expresión más extrema de estas violencias ya sufridas¹⁰.

Aunado a lo anterior, el impedir que quienes comenten feminicidio accedan al beneficio de la libertad condicional o anticipada, constituye no sólo una respuesta oportuna a esta forma de violencia, sino también una medida preventiva, según lo ha establecido la Oficina de las

¹⁰ UNODC. (2014). El asesinato de mujeres y niñas por razones de género: prácticas prometedoras, dificultades y recomendaciones concretas. Consultado el 15 de enero de 2020. En: <https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UNODC.CCPCJ.EG.8.2014.2-Spanish.pdf> p.2



Naciones Unidas contra la Droga y el Delito¹¹, por lo que recomienda adoptar un marco jurídico que ataje eficazmente los asesinatos de mujeres por razones de género, entre otras cosas, cuando proceda, mediante la tipificación de delitos o agravantes específicos y la garantía de que los autores de delitos no puedan invocar atenuantes como la “pasión”, la “emoción violenta”, el “honor” o la “provocación” para eludir la responsabilidad penal.

En este orden de ideas, es de suma importancia establecer medidas que prevengan y castiguen este delito no sólo por la violación irreparable que sufrieron las víctimas directas, sino también **para proteger a las víctimas indirectas**, ya que el feminicidio no sólo vulnera los derechos humanos de la mujer o niña que fue asesinada, sino también de los familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata con ella y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización. La Asamblea General de la ONU ha definido el término víctima como: *“personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal [...]. Podrá considerarse ‘víctima’ a una persona [...] independientemente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al perpetrador e independientemente de la relación familiar entre el perpetrador y la víctima”*¹².

Asimismo, la Ley General de Atención a Víctimas ha reconocido como víctima a la persona física que directa o indirectamente ha sufrido daño o el menoscabo de sus derechos producto de una violación de derechos humanos o de la comisión de un delito, dando el carácter de víctima indirecta a los familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa que tengan una relación inmediata con ella.

¹¹ Idem p. 11

¹² Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, resolución 40/34 de la Asamblea General.



Estas víctimas indirectas, no sólo sufrieron y se les vulneraron sus derechos con el feminicidio, sino que corren peligro y riesgo de ser victimadas una vez más si la persona feminicida es liberada con anticipación o de manera condicional.

Los artículos 137 y 141 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, en su cuarto párrafo señalan a los delitos en materia de delincuencia organizada, secuestro y trata de personas como aquellos que no gozarán de libertad condicional ni anticipada, sin embargo, son omisos en determinar al feminicidio, siendo que de lo anteriormente mencionado, se prueba la imperiosa necesidad de incorporar este delito como un excluyente al beneficio de la libertad condicional o anticipada a las personas sentenciadas, por la gravedad de la infracción cometida, por el riesgo y peligrosidad que representa a la paz y seguridad de la sociedad así como a las víctimas indirectas, y por las raíces históricas, culturales y arraigadas que presenta el motivo detrás del delito, con íntima y cercana relación a otros delitos, que no podrán ser prevenidos ni erradicados si se interrumpe la condena.

De esta manera, esta reforma constituye una verdadera medida concreta, y que en realidad impacta en el tema para prevenir, sancionar y erradicar la violencia feminicida contra las mujeres, de ahí la necesidad de su aprobación. Ésta cumple con todos los requisitos establecidos para que una medida logre corregir las condiciones de desigualdad que sufren las mujeres, y que por consecuencia, trae consigo la violencia en su contra, ya que es coherente, deliberada y tiene como población objetivo un grupo que ha sido vulnerado de manera reiterada en el acceso y disfrute de sus derechos humanos, las libertades y los bienes y servicios públicos, como lo son las mujeres.

De esta manera, la legitimidad de esta medida o reforma, se basa en que es una manera para eliminar, disminuir y prevenir la discriminación y violencia estructural y tan arraigada que persiste en la sociedad en contra de las mujeres, en tanto que implica un trato prioritario o preferencial hacia este grupo discriminado y vulnerado, que debe ser comprendido desde la lógica de las teorías de la justicia y el bienestar en las sociedades democráticas de derechos. *“Esto es, el enfoque de derechos humanos ubica a estas acciones*



como necesarias para que realmente exista la igualdad sustantiva, actos del Estado que en algún sentido compensan y pretenden remediar la desigualdad de trato reiterada y, para ciertos grupos, histórica. Se trata entonces de acciones igualitarias, no discriminatorias (...) Esta desventaja inmerecida, histórica y estructural, requiere de acciones compensatorias y de resarcimiento que realmente permitan mejorar sus condiciones de vida y goce de sus derechos y libertades de manera sostenida y progresiva.

Por ello se necesitan las políticas antidiscriminatorias y las acciones para la igualdad, sobre todo en favor de los grupos más desaventajados por las decisiones y acciones públicas que los han colocado en esa situación. Es fundamental nivelar el terreno en el que pisan, incluirlos en el escenario de la vida pública y en el desarrollo para posibilitar su proyecto de vida”¹³ y consideramos que esta reforma es esa medida necesaria para nivelar el terreno así como para prevenir, combatir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, y no cualquier violencia, si no la más extrema y peligrosa ya que propone eliminar la posibilidad de que la persona que cometió el feminicidio, no pueda ser liberada de manera condicional ni anticipada y con ello, se coloca a este delito en una posición de gravedad que nivela la situación histórica, cultural y arraigada de las mujeres de desigualdad y vulneración en la que han vivido y que compensa, resarce y pretende remediar esta grave situación y mejorar las condiciones de vida tanto de las víctimas directas como indirectas.

Las medidas de inclusión son aquellas disposiciones, políticas y acciones, de carácter preventivo o correctivo, cuyo objeto es eliminar mecanismos de exclusión o diferenciaciones desventajosas para que todas las personas gocen y ejerzan sus derechos en igualdad de trato y de ahí deriva la **importancia e imperiosa necesidad de añadirlas de manera expresa, específica y clara dentro de la ley**, para así dotar de elementos, facultades y obligaciones a todas las autoridades de implementarlas y con ello, garantizar prevenir,

¹³ CONAPRED. (2015). Catálogo de medidas para la igualdad. Consultado el: 29 de enero de 2020. En: https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/CatalogoMedidas_WEB_Mireya_topgrl_INACCSS.pdf p. 52



corregir, disminuir y erradicar la desigualdad entre mujeres y hombres y la violencia contra las mujeres.

Implementar medidas de inclusión y acciones afirmativas implica poner en práctica estrategias para corregir la situación de desigualdad de trato que viven las personas y grupos discriminados, a fin de garantizarles el ejercicio de sus derechos. Esto requiere de un trato prioritario y preferencial —legítimo— para alcanzar el ejercicio igualitario de sus derechos.

El debido cumplimiento tanto a las leyes nacionales como a los tratados internacionales, que compelen a todas a las autoridades a implementar medidas para eliminar la desigualdad y la violencia contra las mujeres así como de homologar las disposiciones normativas con dichos criterios y estándares, nunca se realizará de manera armoniosa, efectiva y completa hasta que no haya una reforma integral de las demás disposiciones normativas que rigen el procedimiento y sanción de los delitos, por lo que si bien la tipificación del feminicidio es un primer paso necesario, no resulta suficiente para prevenir, sancionar y erradicar este terrible delito como una manifestación extrema de violencia contra las mujeres.

Por lo anteriormente expuesto, se somete a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de:



DECRETO

Que reforma y adiciona el artículo 137 y 141 de la Ley Nacional de Ejecución Penal en materia de libertad condicionada y libertad anticipada.

ARTÍCULO ÚNICO. Se reforma y adiciona el cuarto párrafo del artículo 137; y último párrafo de artículo 141, ambos de la Ley Nacional de Ejecución Penal para quedar como sigue:

Artículo 137. Requisitos para la obtención de la libertad condicionada

[...]

I. a VII. [...]

[...]

[...]

No gozarán de la libertad condicionada **las personas sentenciadas** por delitos en materia de delincuencia organizada, secuestro, trata de personas **y feminicidio**.

[...]

Artículo 141. Solicitud de la libertad anticipada

[...]

[...]

[...]



I. a VII. [...]

No gozarán de la libertad anticipada **las personas sentenciadas** por delitos en materia de delincuencia organizada, secuestro, trata de personas **y feminicidio**.

TRANSITORIOS

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

ATENTAMENTE

Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Senado de la República

LXIV Legislatura

febrero de 2020

Sen. Verónica Delgadillo García