



ELISA ZEPEDA LAGUNAS
DIPUTADA LOCAL DISTRITO IV

PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE OAXACA LXIV LEGISLATURA 2019, AÑO POR LA ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER"

RECIBIDO
 Lic. Chirinos
 13:20 hrs

San Raymundo Jalpan, Oax., a 19 de marzo de 2019

OFICIO NÚM./EZL/LXIV/117/2019
ASUNTO: Se remite iniciativa

DIRECCIÓN DE APOYO LEGISLATIVO

LIC. JORGE ABRAHAM GONZÁLEZ ILLESCAS.
 SECRETARIO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
 LXIV LEGISLATURA
 CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA
 P R E S E N T E.

H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA
 LXIV LEGISLATURA
 13:02h-5
 19 MAR 2019
 con anexo
 SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

Secretario:

La que suscribe, diputada ELISA ZEPEDA LAGUNAS, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento Regeneración Nacional de esta LXIV Legislatura del Honorable Congreso del Estado, por medio del presente, remito para su inscripción en el orden del día de la siguiente sesión la siguiente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 57 DE LA LEY ESTATAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA DE GÉNERO, SE LE ADICIONA LA FRACCIÓN X, Y SE RECORREN LAS SUBSECUENTES, con el fin de establecer la obligación de iniciar como feminicidio todas las investigaciones sobre las muertes violentas de mujeres

que se adjunta al presente, ello con fundamento en lo dispuesto por los artículos 50 fracción I y 53 de la Constitución Política del Estado Libre y soberano de Oaxaca; 30 fracción I y 104 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, y 54 fracción I, 55 y 59 del Reglamento Interior del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.



ATENTAMENTE.
 SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN.
 "EL RESPETO AL DERECHO AJENO ES LA PAZ"

HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA
 LXIV LEGISLATURA
 POR ELISA ZEPEDA LAGUNAS
 DISTRITO IV
 TECTELÁN DE FLORES MEXICO
DIP. ELISA ZEPEDA LAGUNAS



ELISA ZEPEDA LAGUNAS
DIPUTADA LOCAL DISTRITO IV

**ASUNTO: Se remite iniciativa
San Raymundo Jalpan, Oaxaca, 19 de marzo de 2019**

**C. DIP. CÉSAR ENRIQUE MORALES NIÑO
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
LXIV LEGISLATURA
CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA
P R E S E N T E**

La que suscribe, diputada ELISA ZEPEDA LAGUNAS, INTEGRANTE DE LA FRACCIÓN PARLAMENTARIA DEL PARTIDO MOVIMIENTO REGENERACIÓN NACIONAL de la LXIV Legislatura del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 50 fracción I y 53 de la Constitución Política del Estado Libre y soberano de Oaxaca; 30 fracción I y 104 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, y 54 fracción I, 55 y 59 del Reglamento Interior del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, someto a consideración de esta Soberanía la **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 57 DE LA LEY ESTATAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA DE GÉNERO, SE LE ADICIONA LA FRACCIÓN X, Y SE RECORREN LAS SUBSECUENTES**, con el fin de establecer la obligación de iniciar como feminicidio todas las investigaciones sobre las muertes violentas de mujeres, con base en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente iniciativa observa como problema y busca resolver el hecho de que las investigaciones relacionadas con las muertes violentas de mujeres no son clasificadas como feminicidio desde el inicio de las carpetas de investigación o, en su caso, averiguaciones previas, lo que dificulta la identificación de los posibles componentes de género en esos hechos violentos, incumple un estándar establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y recomendaciones internacionales sobre el tema.

El artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en nuestro país, todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en ese mismo instrumento y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección. El segundo párrafo precisa que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Así, este segundo párrafo incluye en el bloque



ELISA ZEPEDA LAGUNAS

DIPUTADA LOCAL DISTRITO IV

constitucional a los instrumentos de derechos humanos ratificados por México (interpretación conforme) y el principio pro persona.

El quinto párrafo del mismo artículo establece la prohibición de toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. El artículo cuarto constitucional establece la igualdad jurídica entre mujeres y hombres.

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979, fue ratificada por México el 23 de marzo de 1981. Por mandato del artículo primero de la Constitución, gracias a las reformas de 2011, este instrumento forma parte del bloque constitucional mexicano, como ya fue expuesto en párrafo precedente.

En su primer artículo, la CEDAW define como discriminación contra la mujer a "toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera".

La Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en 1993, define en su artículo primero lo que deberá entenderse como violencia contra la mujer:

A los efectos de la presente Declaración, por "violencia contra la mujer" se entiende todo acto de violencia **basado en la pertenencia al sexo femenino** que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada.

Así, sometido el artículo primero de la CEDAW a una lectura sistemática y armónica o conforme con la Declaración y con otros instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos, se tiene que la violencia contra las mujeres es una forma de discriminación contra las mujeres, dado que tiene por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de derechos humanos y libertades fundamentales, como el primordial derecho a la vida, tutelado por el artículo tercero de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo sexto del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el derecho a la igualdad, garantizado por el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles



y Políticos; el derecho a la libertad y a la seguridad de la persona, establecido en el artículo tercero de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo noveno del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el derecho al mayor grado de salud física y mental que se pueda alcanzar, garantizado por el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el derecho a no ser sometida a tortura, ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, incluido y desarrollado en el artículo quinto de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el séptimo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes, entre otros derechos.

Para supervisar la aplicación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Organización de las Naciones Unidas conformó el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer (con las mismas siglas, CEDAW), órgano compuesto por 23 personas expertas en materia de derechos de la mujer. Los países adheridos a la Convención tienen la obligación de presentar al Comité informes periódicos relativos a la aplicación de los derechos amparados por la Convención. En sus reuniones, el Comité examina los informes y formula a cada Estado Parte sus preocupaciones y recomendaciones en forma de observaciones finales.

En 1992, el comité CEDAW emitió una recomendación general, la No. 19, acerca justamente de la violencia contra las mujeres. En ella, inicialmente también enmarca la violencia como una forma de discriminación prevista en el primer artículo de la CEDAW, en tanto que "incluye actos que infligen daños o sufrimientos de índole física, mental o sexual, amenazas de cometer esos actos, coacción y otras formas de privación de la libertad".

Si bien el artículo octavo de esa recomendación explica que la Convención se aplica a la violencia perpetrada por las autoridades públicas, el noveno subraya que, de conformidad con la Convención, "la discriminación no se limita a los actos cometidos por los gobiernos o en su nombre", pues "los Estados también pueden ser responsables de actos privados si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia e indemnizar a las víctimas".

En la Declaración de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, que se celebró en Pekín entre el 4 y el 15 de septiembre de 1995 ("Declaración y Plataforma de Acción de Beijing"), los gobiernos reafirmaron el compromiso de "defender los derechos y la dignidad humana intrínseca de las mujeres y los hombres, todos los demás propósitos y principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos, en particular, la Convención sobre la eliminación de todas

las formas de discriminación contra la mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño, así como la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer y la Declaración sobre el derecho al desarrollo” (párrafos 1 y 8). En el párrafo 23 se plantean decididos a “garantizar a todas las mujeres y las niñas todos los derechos humanos y libertades fundamentales, y tomar medidas eficaces contra las violaciones de esos derechos y libertades”; en el 29 a “prevenir y eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas”, y en el 31 a “promover y proteger todos los derechos humanos de las mujeres y las niñas”.

En la Plataforma de Acción de esa misma Conferencia de Pekín, se señala que “la violencia contra la mujer impide el logro de los objetivos de igualdad, desarrollo y paz. La violencia contra la mujer viola y 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. [...] En todas las sociedades, en mayor o menor medida, las mujeres y las niñas están sujetas a malos tratos de índole física, sexual y psicológica, sin distinción en cuanto a su nivel de ingresos, clase y cultura. La baja condición social y económica de la mujer puede ser tanto una causa como una consecuencia de la violencia de que es víctima”.

En el “Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)”, la Oficina Regional para América Central del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y la Oficina Regional para las Américas y el Caribe de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres) establecen qué tipos de muertes de mujeres deben investigarse como feminicidios (“Los casos de aplicación del Modelo de Protocolo”):

21. Se aconseja aplicar las directrices del Modelo de Protocolo de manera sistemática frente a **todos los casos de muertes violentas de mujeres**, puesto que detrás de cada muerte puede existir un femicidio, **aunque al inicio no haya sospecha de criminalidad**.

22. Por ejemplo, los casos de suicidios de mujeres deben ser investigados bajo las indicaciones de este Modelo de Protocolo por tres razones fundamentales. En primer lugar, **muchos suicidios son consecuencia de la violencia previa que han sufrido las mujeres**. En segundo término, **los suicidios son una forma habitual de ocultar un homicidio por parte de su autor**, presentando la muerte de la mujer como un suicidio o muerte accidental. Finalmente, **pueden ser un argumento usado por las personas a cargo de la investigación criminal para no investigar el caso y archivarlo como suicidio**.

23. En los casos de **muertes de mujeres aparentemente accidentales**, la prudencia exige aplicar el Modelo de Protocolo ante el más mínimo indicio o duda de que se pueda estar

frente a una muerte violenta. En ningún caso su aplicación impide la investigación general de los hechos sino que, por el contrario, permite identificar los hechos y asociarlos a un eventual contexto femicida.

En el mismo sentido fue planteada la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el caso "Mariana Lima" (Amparo en revisión 554/2013):

Tesis 1a. CLX/2015 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 18, Mayo de 2015, Tomo I Pág. 431. Décima Época

FEMINICIDIO. DILIGENCIAS QUE LAS AUTORIDADES SE ENCUENTRAN OBLIGADAS A REALIZAR EN SU INVESTIGACIÓN.

Cuando se investiga la muerte violenta de una mujer, además de realizar las diligencias que se hacen en cualquier caso (identificación de la víctima, protección de la escena del crimen, recuperación y preservación del material probatorio, investigación exhaustiva de la escena del crimen, identificación de posibles testigos y obtención de declaraciones, realización de autopsias por profesionales competentes y empleando los procedimientos más apropiados, y determinación de la causa, forma, lugar y momento de la muerte), las autoridades investigadoras deben identificar cualquier patrón o práctica que pueda haber causado la muerte y verificar la presencia o ausencia de motivos o razones de género que originan o explican la muerte violenta. Además, en dichas muertes se deben preservar evidencias específicas para determinar si hubo violencia sexual y se deben hacer las periciales pertinentes para determinar si la víctima estaba inmersa en un contexto de violencia. Además, las investigaciones policiales y ministeriales por presuntos feminicidios deben analizar la conexión que existe entre la violencia contra la mujer y la violación de otros derechos humanos, así como **plantear posibles hipótesis del caso basadas en los hallazgos preliminares que identifiquen la discriminación o las razones de género como los posibles móviles que explican dichas muertes. En ese sentido, se debe investigar, de oficio, las posibles connotaciones discriminatorias por razón de género en un acto de violencia perpetrado contra una mujer cuando dicho acto se enmarca en un contexto de violencia contra la mujer que se da en una región determinada.** En específico, los protocolos de investigación de muertes de mujeres incluyen diversos peritajes específicos, entre los que destacan los tendientes a determinar si el cuerpo tenía alguna muestra de violencia y, específicamente, violencia sexual -para lo cual se tienen que preservar evidencias al respecto-. La exploración ante una posible violencia sexual debe ser completa, pues es difícil rescatar las muestras que no se tomen y procesen en las primeras horas. Además, siempre deben buscarse signos de defensa y lucha, preponderantemente en los bordes cubitales de manos y antebrazos, uñas, etcétera. En homicidios de mujeres relacionados con agresiones sexuales suelen encontrarse, en la parte exterior del cuerpo, entre otros, mordeduras de mamas y/o contusiones al interior de los muslos. Además, los peritajes en medicina forense tienen el propósito de determinar si la occisa presenta signos o indicios criminalísticos de maltrato crónico anterior a su muerte. Aunado a lo anterior, algunas diligencias específicas en este tipo de muertes consisten, por un lado, en que el perito que realiza la autopsia esté familiarizado con los tipos de tortura o de violencia que predominan en ese país o localidad y, por otro, que además de la necropsia psicológica practicada a las occisas, se realice complementariamente un peritaje psicosocial, el cual se centra en la experiencia de las personas afectadas por las violaciones a los derechos humanos, mediante el cual se analice su entorno psicosocial.

Amparo en revisión 554/2013. 25 de marzo de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente en el que se aparta de las consideraciones contenidas en la presente tesis. Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.

Como se ve, la resolución obliga a plantear hipótesis relacionadas con las razones de género como los posibles móviles de los que explican los asesinatos de mujeres. Si bien está el condicional "basadas en los hallazgos preliminares que identifiquen la discriminación...", como se observa en el Modelo de Protocolo, si la investigación no inicia con esa presunción, será más difícil o imposible llegar a esos hallazgos. Además, pide "investigar, de oficio, las posibles connotaciones discriminatorias por razón de género en un acto de violencia perpetrado contra una mujer cuando dicho acto se enmarca en un contexto de violencia contra la mujer que se da en una región determinada", lo cual es el caso de Oaxaca, bajo alerta de violencia de género desde 2018.

Adicionalmente, la obligación de iniciar las investigaciones como feminicidio está prevista también en otros mandatos. En el cuarto acuerdo de su XLIII Sesión Ordinaria, del 21 de diciembre de 2017, el Consejo Nacional de Seguridad Pública estableció: "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" (Acuerdo 04/XLIII/17, "Investigación de homicidios dolosos de mujeres bajo protocolos de feminicidio", Diario Oficial de la Federación, 6 de febrero de 2018, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5512216&fecha=06/02/2018).

Esto, de manera evidente, no sucede en Oaxaca. En su comparecencia del 5 de febrero ante el Congreso del Estado, el fiscal general Rubén Vasconcelos Méndez dio cuenta de las estadísticas sobre el inicio de carpetas de investigación por feminicidio y, de manera separada, por homicidio doloso contra mujeres:

La investigación de las muertes violentas de mujeres es una prioridad en el trabajo que realiza la FGE. Durante 2017 se iniciaron 121 carpetas de investigación por muertes violentas de mujeres. 51 por feminicidio (más 4 por tentativa de feminicidio) y 70 por homicidio doloso. En 2018, se iniciaron 116 CI por MVM, 29 por feminicidio (más 9 en grado de tentativa) y 87 por homicidio doloso. En 2017 fueron asesinadas en Oaxaca 129 mujeres y en 2018, 127.

Quiero destacar algunos datos importantes respecto a este tema.

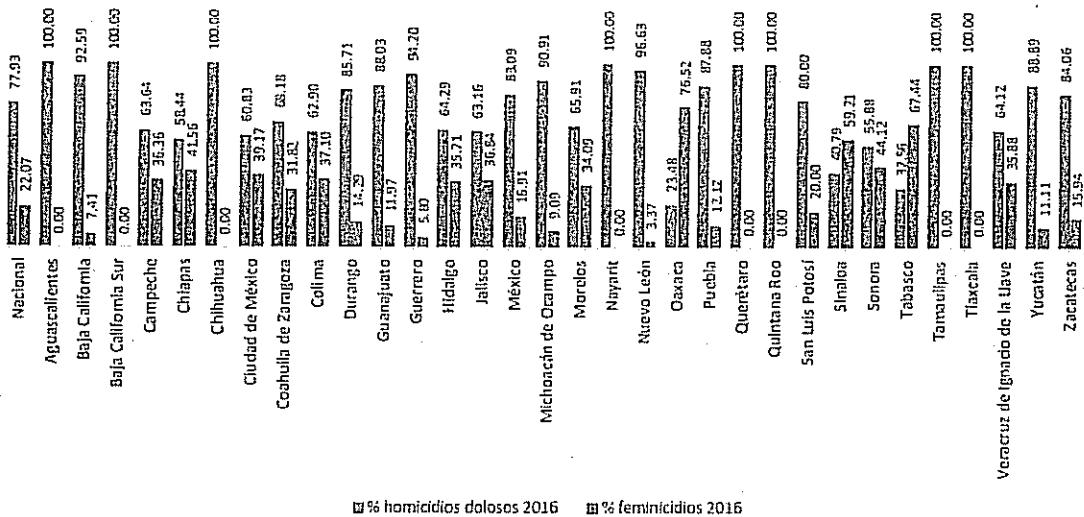
A) El número de muertes de mujeres por feminicidio disminuyó en 2018 respecto a 2017 al pasar de 51 CI a 29. Estamos muy por debajo de la media nacional que es de 49 casos. Oaxaca ha pasado a ser en casos de feminicidio el número 10 entre los estados del país, cuando en 2017 fue el número 4.

B) Hay un aumento del número de carpetas de investigación abiertas por homicidios dolosos de mujeres. Pasamos de 70 que hubo en 2017 a 87 en 2018. Un crecimiento de más del 20%.

En los últimos dos años hemos trabajado con exhaustividad todos los casos de muertes violentas de mujeres. Repito, esos casos son una prioridad para la FGEO. Y a diferencia del pasado, hoy podemos decir que estamos teniendo resultados en el trabajo de investigación que efectuamos.

Aunque el fiscal no lo plantea, la disminución de carpetas de investigación iniciadas por feminicidio está relacionada directamente con el aumento de las iniciadas por homicidio doloso. Esto queda de manifiesto en el Diagnóstico Nacional de Acceso a la Justicia y Violencia Feminicida en México, publicación de 2018 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Universidad Autónoma Metropolitana, que presenta las siguientes gráficas, donde se muestra cómo en Oaxaca, al igual que en otros estados, paulatinamente se han iniciado menos carpetas por el primer delito y más por el segundo:

Gráfico 1.6 Porcentaje de presuntas víctimas de homicidio doloso (de mujeres) y feminicidio por entidad federativa de 2016



Fuente: CNDH con la información del SESNSP.

Gráfico 1.7 Porcentaje de presuntas víctimas de homicidio doloso (de mujeres) y feminicidio por entidad federativa de 2017

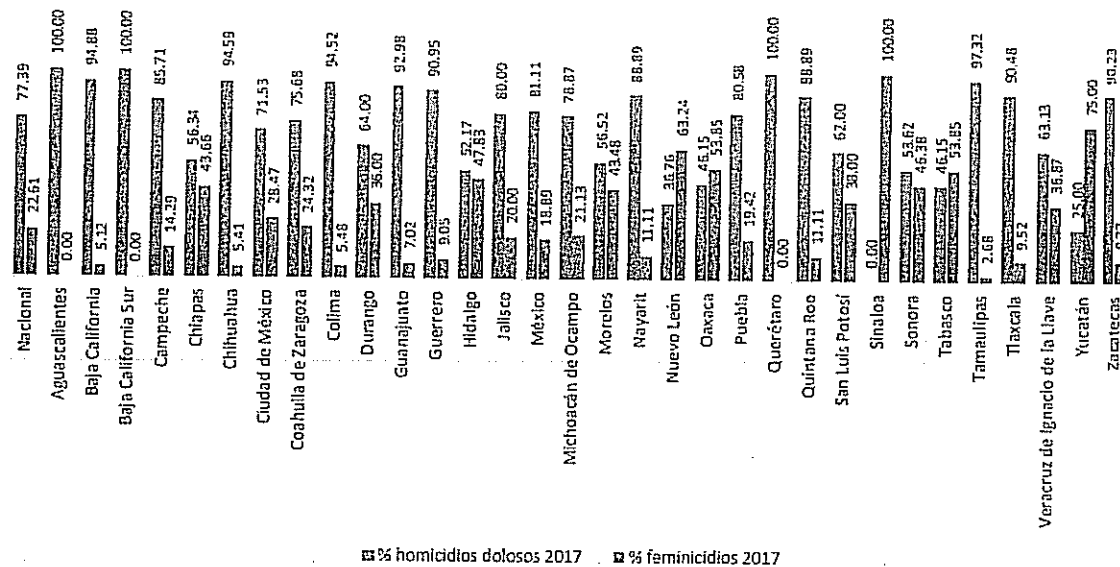
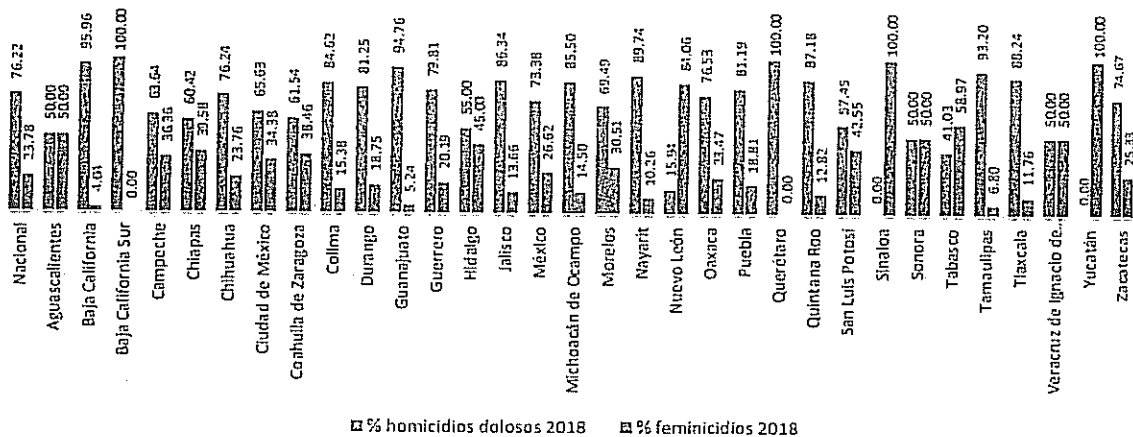


Gráfico 1.8 Porcentaje de presuntas víctimas de homicidio doloso (de mujeres) y feminicidio por entidad federativa de 2018



Fuente: CNDH con la información del SESNSP.

Con el fin de evitar la manipulación en las cifras, así como garantizar que los componentes de género queden incluidos en las investigaciones relacionadas con todas las muertes de mujeres, es que se proponen una reforma y una adición a la legislación estatal.



Así, la presente iniciativa busca adicionar una fracción al artículo 57 de la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Género, que señala las atribuciones de la Fiscalía General del Estado, con el fin de establecer entre ellas el "Iniciar los procesos de investigación de todas las muertes violentas de mujeres bajo la presunción de feminicidio". Pero además, se busca reformar la primera línea de ese párrafo único, con el fin de que en lugar de "atribuciones" dicho artículo establezca las "obligaciones" de la Fiscalía para garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia de género.

La reforma y la adición propuestas son las siguientes:

| Ley estatal de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia de género | |
|--|--|
| <i>Texto vigente</i> | <i>Texto propuesto</i> |
| Artículo 57. Son atribuciones de la Fiscalía General del Estado de Oaxaca: | Artículo 57. Son obligaciones de la Fiscalía General del Estado de Oaxaca: |
| IX. Informar al Consejo sobre la ejecución de las actividades de su competencia contenidas en el Programa; | IX. Informar al Consejo [...]; |
| X. Evaluar, analizar y, en su caso, realizar la activación del programa "Alerta Rosa" en el Estado; | X. Iniciar los procesos de investigación de todas las muertes violentas de mujeres bajo la presunción de feminicidio; |
| | XI. Evaluar, analizar y, en su caso [...]; |

En mérito de lo anterior, someto a la consideración de este honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca el siguiente proyecto de

DECRETO

ARTÍCULO ÚNICO. Se reforma el artículo 57 de la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Género, se le adiciona la fracción X, y se recorren las subsecuentes, para quedar como sigue:

Artículo 57. Son **obligaciones** de la Fiscalía General del Estado de Oaxaca:

[I a IX ...];

X. Iniciar los procesos de investigación de todas las muertes violentas de mujeres bajo la presunción de feminicidio;

[XI a XX...].



ELISA ZEPEDA LAGUNAS
DIPUTADA LOCAL DISTRITO IV

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

SEGUNDO. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Raymundo Jalpan, Oaxaca, a los diecinueve días del mes de marzo de 2019.

SUSCRIBE:



DIP. ELISA ZEPEDA LAGUNAS