



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

NÚMERO DE ASUNTO  
551

## INICIATIVA CON CARÁCTER DE DECRETO

A efecto de adicionar un segundo párrafo al Artículo Segundo Transitorio del Decreto No. LXV/RFCOD/0388/2017 I P.O., que contiene reformas al Código Penal del Estado de Chihuahua, por el que se tipificó el delito de Femicidio, con la finalidad de establecer una temporalidad para que la Fiscalía General del Estado adopte un protocolo de investigación del femicidio con base en el Modelo de Protocolo Latinoamericano de Investigación de las Muertes Violentas de Mujeres por Razones de Género.

**PRESENTADA POR:** Dip. Blanca Gámez Gutiérrez (PAN).

**LEÍDA POR:** Dip. Blanca Gámez Gutiérrez (PAN).

**FECHA DE PRESENTACIÓN:** 01 de febrero de 2019.

**SE ADHIEREN:** Diputados Ana Carmen Estrada García y Benjamín Carrera Chávez (MORENA).

---

**TRÁMITE:** Se turna a la Comisión de Femicidios.

**FECHA DE TURNO:** 08 de marzo de 2019.

**HISTORIAL DE TURNOS:** La presente Iniciativa se turnó a la Comisión de Justicia, con fecha 8 de febrero de 2019; con fecha 08 de marzo de 2019, se turnó a la Comisión de Femicidios.



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

## H. CONGRESO DEL ESTADO.

### PRESENTE.-

Quien suscribe, **Blanca Amelia Gámez Gutiérrez**, en mi carácter de diputada a la Sexagésima Sexta Legislatura del Honorable Congreso del Estado, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional; en uso de las atribuciones conferidas por los artículos 68 fracción primera, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua; 167, fracción primera, 169 y 174, todos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; así como los numerales 75 y 76 del Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias del Poder Legislativo. Comparezco ante esta Honorable Representación Popular para presentar iniciativa con carácter de **Decreto** a efecto de reformar el artículo segundo transitorio del decreto que tipifica el delito de Femicidio, con la finalidad de establecer una temporalidad para que la Fiscalía General del Estado adopte un protocolo de investigación del femicidio en base al Modelo de Protocolo Latinoamericano de Investigación de las Muertes Violentas de Mujeres por Razones de Género, al tenor de la siguiente:

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.- En varias ocasiones hemos utilizado los micrófonos de esta tribuna exponiendo diversas medidas para contribuir a la prevención y sanción del Femicidio; en dichas propuestas hemos relatado históricamente desde la



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

conformación conceptual de Femicidio hasta la excelente contribución de la Doctora María Marcela Lagarde y de los Ríos, al concebir el término Femicidio para aquellas muertes de mujeres por razón de género. De ahí que, aunaré en otros detalles sin referirme a los antecedentes, casos emblemáticos o circunstancias jurídico-políticas que han contribuido al entendimiento de esta manifestación de violencia contra las mujeres.

De igual forma hay diversos datos estadísticos como los que revela la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana a través del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública en su información delictiva y de emergencias con perspectiva de género con corte al 30 de noviembre de 2018; y que pone de manifiesto que durante el año 2015 se reportaron 1,737 muertes dolosas de mujeres y se investigaron como feminicidio 407 casos; en el 2016, se reportaron 2,205 muertes dolosas y se investigaron como feminicidio 584 casos; durante el 2017, fueron 2,537 muertes dolosas y 735 casos de feminicidio; y de enero a noviembre de 2018, son 2,466 muertes dolosas de mujeres y 760 casos de feminicidios. Cabe hacer la aclaración que la contabilidad es de acuerdo con la tipificación de cada una de las entidades federativas.

Lo anterior pone de manifiesto, primero, que las muertes dolosas de mujeres y los feminicidios continúan en aumento a pesar de que las 32 entidades federativas tengan tipificado el delito de feminicidio. Después, si bien los casos de feminicidios son menos a las muertes dolosas de mujeres, no menos cierto es que esto se debe a dos elementos fundamentales, el



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

primero, que se haya perpetrado por razón de género y el segundo, la conformación del tipo penal en la entidad.

Estas dos características esenciales son las que nos permiten determinar si estamos en presencia de un caso de feminicidio, y menciono estos dos elementos, que seguramente ya ustedes han de estar pensando: ¿Que no un feminicidio es el asesinato de una mujer por razón de género?; y así es, sin embargo en todas estas miles de muertes dolosas de mujeres que no son investigadas como feminicidios, podrían existir privaciones de la vida por razón de género.

En ocasiones estos asesinatos se cometen por misoginia, pero como el tipo penal no considera ciertas hipótesis como razones de género, esta privación de la vida queda investigada como una muerte dolosa en contra de las mujeres y las víctimas están impedidas institucionalmente para alcanzar justicia.

Es por ello que las cifras de estos asesinatos reportados y evidenciados por el Secretariado Ejecutivo podrían variar, e incluso aumentar los casos de feminicidios en el país si se contemplaran en todos los tipos penales las razones de género objetivamente.

Aun así, sí en las 32 entidades federativas se contemplaran las mismas razones de género y estas, fueran todas las necesarias para objetivar y sustentar una acusación por estos motivos, seguramente los feminicidios



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

seguirían siendo menor a los casos de homicidios dolosos contra las mujeres; empero, aun nos faltaría mucho para conocer la realidad, esto es, saber cuántos casos de feminicidios hay en el país.

Y para poder acercarnos a esta realidad, necesitamos de un instrumento fundamental, herramienta cuya finalidad no es determinar si la estadística es la correcta, sino *proporcionar orientaciones y líneas de actuación para mejorar la práctica de los/as operadores/as de justicia, expertos/as forenses y cualquier personal especializado, ya sea que intervengan en la escena del crimen, en el laboratorio forense, en los interrogatorios a testigos y presuntos responsables, en el análisis del caso, en la formulación de la acusación o frente a los tribunales de justicia*.<sup>1</sup>

Y este instrumento fundamental es conocido como protocolo de investigación.

II.- Como mencioné, en esta tribuna hemos hecho referencia al Feminicidio desde varias perspectivas y por supuesto, se ha mencionado en varias ocasiones el caso González y otras ("Campo Algodonero") vs México. Lo que no se ha dicho -o en contadas ocasiones se ha mencionado-, son las inconsistencias que la Corte Interamericana de Derechos Humanos evidenció respecto al manejo de la escena del crimen.

<sup>1</sup> Cfr. Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género. presentación y agradecimiento. Puede ser consultado en: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/ProtocoloLatinoamericanoDeInvestigacion.pdf>



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

El levantamiento de las tres víctimas sin vida realizado en noviembre de 2001, derivó –oficialmente- es decir, la autoridad investigadora tuvo conocimiento del hallazgo de los cuerpos por medio de una “llamada telefónica del radio operador de la Policía Judicial del Estado”, sin embargo la información que se ventiló ante la corte, indicó que un trabajador de la construcción que cruzaba por el lugar alertó del hallazgo, empero, la única constancia que existía sobre el avistamiento era la llamada del radio operador.

Y algunas personas pudieron haber cuestionado ¿Qué relevancia tiene el cómo recibió la noticia la autoridad investigadora, si lo que interesa es dar con los responsables? Podríamos realizar toda una tesis respecto a la relevancia del origen de esta información, pero seré muy práctica, y sin ser especialista en el manejo de la escena del crimen, les menciono que el Manual de las Naciones Unidas sobre la Prevención e Investigación Eficaces de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias de 1991; menciona en el inciso i), del punto 1 (Investigación del lugar del crimen), dentro del apartado C (Que se refiere a procedimientos de una indagación), lo siguiente:

“... Las personas que realicen una investigación deben tener acceso al lugar en que se ha descubierto el cadáver, así como al lugar en que pueda haber ocurrido la muerte:

...





H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

“2019, Año Internacional de las Lenguas Indígenas”

---

i. Deben hacerse y conservarse moldes de yeso de las marcas, las huellas de neumáticos o calzado o cualquier otra impresión de carácter probatorio;”

...<sup>2</sup>

Por ende, si se atiende esta disposición, las huellas de calzado que se podrían haber levantado de la escena, deberían haber sido cotejadas con el trabajador de la construcción que cruzó por el lugar y realizó el descubrimiento, pero para ello, el investigador tenía que hacer constar quien era esa persona y el personal especializado haber realizado las impresiones del calzado del testigo.

De lo contrario, es decir, si en la escena se hubieran levantado huellas de calzado, sin prestarle atención al trabajador, probablemente sus huellas estén en la escena y el investigador jamás lo podrá constatar.

Pero esto es solo una pequeña muestra, de todos los errores u omisiones que existieron durante toda la investigación; respecto al hallazgo, preservación de la escena y recolección de evidencias, hay situaciones más graves.

Y es que en el día 6 de noviembre de 2001, la autoridad reseñó 26 evidencias e indicios en el lugar del hallazgo, al día siguiente, cuando se

---

<sup>2</sup> Cfr. Manual Sobre la Prevención e Investigación Eficaces de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias. De Naciones Unidas, Nueva York, 1991.



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

hizo el levantamiento de otros cinco cadáveres, se encontraron más evidencias, pero el listado de estas era igual al elaborado el día 6 de noviembre... Además, en las actas de los cinco cuerpos, constaban evidencias distintas a las anteriores y no se demostró en el expediente la ubicación de las evidencias y la relación entre ellas.<sup>3</sup>

Aunado a lo anterior y posterioridad al hallazgo de los cadáveres, los familiares de las víctimas, los días 24 y 25 de febrero de 2002 rastrearon el lugar para recabar evidencias, encontrando: *Prendas de vestir, nueve piezas de calzado y once objetos diversos entre los que se encontraba una placa de vehículo fronterizo y un permiso municipal provisional. También se incluían **cabellos, restos hemáticos**, vestimenta de las posibles víctimas, trozos de plástico, envases diversos, muestras de tierra, **restos óseos**, entre otros.*<sup>4</sup>

En el expediente no se señaló quienes eran los *funcionarios responsables de estas muestras, a donde fueron enviadas y en qué condiciones fueron conservadas.* Algunas de esas evidencias, por más de seis años permanecieron sin ser analizadas..., así es, escucharon bien, sin ser analizadas, ya que en noviembre de 2007 –durante la organización de cajas de evidencia-, fue encontrada una caja con muestras de cabello y

<sup>3</sup> Vid. CASO GONZÁLEZ Y OTRAS (“CAMPO ALGODONERO”) VS. MÉXICO. SENTENCIA DE 16 DE NOVIEMBRE DE 2009 párrafo 303.

<sup>4</sup> Ídem párrafo 304.





H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

huesos de las víctimas, sin saber por qué estaban ahí y quien era el responsable, esto es, sin la debida cadena de custodia.<sup>5</sup>

Algunas personas podrán decir: “Es que eran otros tiempos; no había tanta tecnología, entre otros pretextos”. Empero, desde 1991 ya teníamos el protocolo de Naciones Unidas y lo que tenían que realizar no implicaba gran tecnología.

De ahí que la Corte Interamericana de Derechos Humanos mencionó que *en el marco de la obligación de investigar una muerte, debe mostrarse desde las primeras diligencias con toda acuciosidad.*<sup>6</sup> Concluyendo, respecto a esas circunstancias lo siguiente:

*“En el presente caso se presentáron irregularidades relacionadas con:*

*I) La falta de precisión de las circunstancias del hallazgo de los cadáveres;*

*II) La poca rigurosidad en la inspección y salvaguarda de la escena del crimen practicada por las autoridades;*

<sup>5</sup> Ídem.

<sup>6</sup> Cfr. Ídem. Párrafo 300.



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

III) *El indebido manejo de algunas de las evidencias recolectadas, y*

IV) *Los métodos utilizados no fueron acordes para preservar la cadena de custodia.”*

Por ende y en relación con mas irregularidades visibilizadas en la sentencia, es que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dispuso –entre otras cuestiones- en el párrafo 12, de los puntos resolutivos, inciso II), lo siguiente:

*“II) La investigación deberá incluir una perspectiva de género; ... y realizarse conforme a protocolos y manuales que cumplan con los lineamientos de esta Sentencia; ...”*<sup>7</sup>.

III.- Ahora bien, el Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) ha efectuado diversas recomendaciones, entre las cuales, tenemos la recomendación general N° 19 (11° período de sesiones, de 1992) que refiere –entre otras cuestiones en el párrafo 24, inciso b), que “...es indispensable que se **capacite** a los funcionarios judiciales, los agentes del orden público y otros funcionarios públicos para que apliquen la Convención.”<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Vid. CASO GONZÁLEZ Y OTRAS (“CAMPO ALGODONERO”) VS. MÉXICO. SENTENCIA DE 16 DE NOVIEMBRE DE 2009. Resolutivo 12

<sup>8</sup> Vid. LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER: 29/01/92 CEDAW RECOMENDACIÓN GENERAL N° 19



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en la recomendación general N° 35 de 2017, sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general N° 19, dentro de las Obligaciones de los Estados parte en el apartado de Responsabilidad por los actos u omisiones de agentes estatales en su párrafo 23 menciona:

*“Los Estados partes son responsables de prevenir tales actos u omisiones de sus propios órganos y agentes mediante, entre otras, la **capacitación** y la **adopción, aplicación y supervisión** de las disposiciones jurídicas, reglamentos administrativos y códigos de conducta, y de la investigación, el enjuiciamiento y la aplicación de sanciones legales o disciplinarias adecuadas, ... y en caso de incumplimiento, negligencia u omisión por parte de las autoridades públicas ...”*

El Comité en su 70° período de sesiones, en julio de 2018, en sus observaciones finales del noveno informe de México, en su párrafo 24, inciso c), recomienda al Estado parte *“...normalice los protocolos de investigación policial del feminicidio en todo el Estado parte y garantice la aplicación efectiva de las disposiciones del derecho penal sobre el feminicidio”*.



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

Como podemos observar en 1992 se recomendaba capacitar al personal, después se nos menciona que el Estado parte es responsable de responder por los actos u omisiones de sus agentes mediante la capacitación y adopción de instrumentos jurídicos, y en el 2018, se nos dice: “*normalice los protocolos de investigación policial*”; y para ello, se requiere adoptar este instrumento y capacitar al personal en su manejo; de lo contrario el estado puede nuevamente ser responsable por actos u omisiones en la investigación.

**IV.-** Si bien, expuse un problema suscitado en la recepción del aviso sobre el hallazgo, el manejo de la escena del crimen y el tratamiento de la evidencia en el laboratorio, esto no quiere decir que un protocolo sirva sólo para estos efectos, ya que como se mencionó, también lo es para el resto de la investigación, e incluso, en el desarrollo del proceso frente a tribunales.

Es por ello, que se creó el Modelo de Protocolo Latinoamericano de Investigación de las Muertes Violentas de Mujeres por Razones de Género (femicidio/feminicidio), cuyo contenido no solo reposa en elementos teóricos, sino sobre la experiencia y los aprendizajes de las personas que participan en estos procesos.

Para su conformación se realizó una amplia consulta con fiscales, policías, forenses, personas que trabajan con los autores de feminicidios, diversos profesionistas de varias disciplinas, organizaciones victimales, jueces y



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

juezas, de América Latina, República Dominicana y Europa. Dicha labor, fue en conjunto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres.

El resultado fue presentado en espacios como la Reunión de los Estados parte de la Convención Bélem do Pará, en el marco del Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y República Dominicana, y en la Asamblea General de la Asociación Ibero Americana de Ministerios Públicos.<sup>9</sup>

*Dicho protocolo presenta tres objetivos específicos:*

*“1. Proporcionar orientaciones generales y líneas de actuación para mejorar la práctica de los/as operadores/as de justicia, expertos/as forenses y cualquier personal especializado durante la investigación y el enjuiciamiento de las muertes violentas de mujeres por razones de género a fin de que se sancione a los responsables y se repare a las víctimas.*

*2. Promover la incorporación de la perspectiva de género en la actuación de las instituciones a cargo de la investigación, sanción y reparación de las muertes violentas de mujeres, como son la policía,*

---

<sup>9</sup> Modelo de Protocolo Latinoamericano de Investigación de las Muertes Violentas de Mujeres por Razones de Género (femicidio/feminicidio). Presentación y Agradecimientos.



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

*el ministerio público, la fiscalía, las instituciones forenses y otros organismos judiciales, y*

*3. Brindar herramientas prácticas para garantizar los derechos de las víctimas, los/las sobrevivientes y sus familiares. Estas herramientas toman en cuenta a los/as testigos, los/as peritos/as, las organizaciones, los/las querellantes y demás personas intervinientes en estos procesos”<sup>10</sup>*

Es por ello que tal instrumento proporcionado por las Naciones Unidas y diversas organizaciones, resulta la herramienta idónea para tomarla de referencia, adoptando y ajustando nuestro protocolo a los requerimientos de nuestra entidad.

V.- La legislación del Estado de Chihuahua establece una descripción típica de lo que considera como feminicidio, sin embargo, las instituciones policiales no cuentan con un protocolo de investigación que cumpla los estándares internacionales.

Esto implica que si se vuelven a presentar omisiones como las acontecidas en el caso de Campo Algodonero, nuevamente el Estado mexicano será responsable por no haber adoptado las medias adecuadas para garantizar la aplicación efectiva de las disposiciones del derecho penal

<sup>10</sup> Ídem. Introducción. p 4 y 5





H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

sobre el feminicidio; en virtud de no adoptar este instrumento (protocolo) y capacitar al personal en su manejo.

Pero con independencia de la probable responsabilidad del Estado; recordemos que en estos últimos años se han presentado miles de muertes dolosas de mujeres y solo unas pocas han sido investigadas como feminicidios, pudiendo existir entre aquellas, privaciones de la vida por razón de género.

Empero, para poder determinarlo se requiere de dos elementos fundamentales, la razón de género y la composición típica del feminicidio.

Para poder establecer si existe una razón de género, debemos tratar toda muerte violenta de mujer –que puede ser accidental, suicidio, culposo o doloso-, como si se tratara de un feminicidio, por lo que, se debe seguir minuciosamente una serie de pasos que le permitan a la autoridad investigadora establecer si existió o no esa razón; y una vez establecido lo anterior, verá si el tipo penal contiene el elemento esencial para soportar una acusación por feminicidio.

De esta forma, con la adopción y aplicación de un protocolo de investigación, podríamos estar en aptitud de disminuir la incertidumbre que existe entre los asesinatos de mujeres y los feminicidios, e ir alcanzando la justicia requerida. Ya que, para poder conocer la verdad, necesitamos



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

que desde las primeras diligencias la autoridad se maneje con toda acuciosidad y ello lo facilitaría la ejecución de este instrumento.

Además, con estas prácticas procuramos que no se vuelvan a presentar omisiones como las del Campo Algodonero, dejar de revictimizar a las víctimas y estar en aptitud de presentarles la verdad.

Por lo anteriormente expuesto, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 57 y 58 de la Constitución Política del Estado, someto a la consideración de esta Honorable Representación Popular, el siguiente proyecto de:

## DECRETO

**ARTÍCULO ÚNICO.-** Se adiciona un segundo párrafo al Artículo Segundo Transitorio del Decreto No. LXV/RFCOD/0388/2017 I P.O. por el que se reformó el artículo 136, primer párrafo; se adicionó el artículo 126 bis, y el artículo 136, con una fracción XI; todos del Código Penal del Estado de Chihuahua. Para quedar redactado de la siguiente manera

**ARTÍCULO ÚNICO.- ...**

## TRANSITORIOS

**ARTÍCULO PRIMERO.- ...**



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

**ARTÍCULO SEGUNDO.- ...**

El Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua, a través de la Fiscalía General del Estado, contará con plazo de 180 días naturales contados a partir de la publicación del presente decreto para crear y publicar un Protocolo de Actuación en la Investigación del Delito de Homicidio de Mujeres por Razones de Género, en armonía con el Modelo de Protocolo Latinoamericano de Investigación de las Muertes Violentas de Mujeres por Razones de Género (femicidio/feminicidio).

**TRANSITORIOS**

**ARTÍCULO PRIMERO.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

**ECONÓMICO.** Aprobado que sea, tórnese a la Secretaría para que elabore la Minuta de Decreto correspondiente.

Dado en el recinto oficial del Palacio del Poder Legislativo, en la Ciudad de Chihuahua, Chihuahua, al día primero del mes de febrero del año 2019.

**ATENTAMENTE**

**DIP. BLANCA AMELIA GÁMEZ GUTIÉRREZ**