

# ¿Prevenir o sancionar?

Análisis de dos instrumentos de política pública para responder al fenómeno de feminicidio en México: Iniciativa de Ley General para prevenir, investigar, sancionar y reparar el daño por el delito de feminicidio y del Programa integral para prevenir, atender, sancionar y erradicar las violencias contra las mujeres 2026-2030

# Contenido

I.	Introducción	3
II.	Antecedentes	5
III.	Síntesis del análisis	8
IV.	Iniciativa de Ley General para prevenir, investigar, sancionar y reparar el daño por el delito de feminicidio	11
	A. Problemáticas normativas	12
	B. Problemáticas operativas	17
V.	Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar las Violencias contra las Mujeres 2026-2030	21
VI.	Conclusiones	26

# I. Introducción

# I. Introducción

En marzo de 2026 la Presidenta Claudia Sheinbaum Pardo presentó la iniciativa de la **Ley General para Prevenir, Investigar, Sancionar y Reparar el daño por el delito de Femicidio** (Iniciativa). Unos meses después, en mayo del mismo año, la Secretaría de las Mujeres (Semujeres) dio a conocer el **Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar las Violencias contra las Mujeres 2026-2030** (PIPASEVM o Programa).

La Iniciativa representa un intento de respuesta institucional frente a la crisis de femicidio y violencia de género extrema que atraviesa nuestro país. En consonancia con la reciente reforma constitucional que faculta al Congreso de la Unión para legislar en la materia, esta propuesta legislativa busca consolidar un marco normativo más estricto que permita homologar el delito de femicidio, establecer políticas públicas orientadas a su prevención y definir parámetros claros de actuación para los Ministerios Públicos en la investigación de estos casos.

Debe precisarse que el análisis parte de una propuesta de iniciativa que actualmente no se encuentra disponible en la página del Senado de la República. Tampoco existe un documento oficial que dé cuenta de si se retiró su presentación. No obstante, resulta indispensable realizar una evaluación temprana de este documento, ya que permite identificar la línea de trabajo que el gobierno federal busca introducir en el marco normativo. Este ejercicio preliminar no sólo contribuye a anticipar los posibles cambios legislativos, sino que también ofrece la oportunidad de señalar vacíos, riesgos y contradicciones antes de que la propuesta se formalice en el proceso legislativo.

Por su parte, el Programa es clave, pues contiene las estrategias de política pública y las líneas de trabajo que distintas instituciones gubernamentales tendrán que desarrollar para enfrentar el problema público de la violencia contra mujeres, niñas y adolescentes (MNA) en el país.

Ambos instrumentos buscan dar una respuesta institucional a la crisis de femicidio y violencia basada en género que vive México y prevén acciones encaminadas a la homologación de la investigación y sanción del femicidio. Sin embargo, al hacer una lectura conjunta, se advierten tensiones importantes e incluso elementos de preocupación, particularmente en la Iniciativa.

Este documento ofrece una mirada crítica del contenido de la Iniciativa, así como de las posibles implicaciones que tendría si se aprobara en los términos actuales. Asimismo, se presenta un breve análisis de los objetivos del Programa, su relevancia y las estrategias diseñadas para prevenir, sancionar y erradicar las distintas violencias en contra de la mujer, especialmente, la violencia feminicida. También se ofrecen conclusiones generales sobre el enfoque de ambos instrumentos, reiterando el llamado a fortalecer la mirada preventiva por encima de la priorización de medidas punitivas orientadas a sancionar efectos en vez de transformar las causas de las violencias.

## II. Antecedentes

## II. Antecedentes

La iniciativa para expedir la Ley General para Prevenir, Investigar, Sancionar y Reparar el daño por el delito de Femicidio se origina a partir de la aprobación y publicación de la reforma constitucional al artículo 73, fracción XXI, inciso a), que faculta al Congreso de la Unión a emitir una ley general en la materia.

Desde la presentación de la iniciativa de reforma constitucional ante el Senado de la República, el Ejecutivo Federal reconoció a la violencia feminicida como un problema estructural que requiere de un enfoque interinstitucional y, bajo el argumento de que la fragmentación normativa del tipo penal de feminicidio es una debilidad del sistema de justicia que permite la impunidad, señaló que es necesaria una ley general que homologue el tipo penal<sup>1</sup>.

El 14 de abril de 2026, la propuesta fue discutida en el Pleno del Senado y remitida a la Cámara de Diputados para su aprobación y posterior publicación. Finalmente, el 06 de mayo de ese mismo año, el decreto de reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF)<sup>2</sup>.

En el régimen transitorio de ese decreto se estableció un plazo de 180 días naturales para la emisión de la ley general de feminicidio. Así, en la conferencia matutina del 24 de abril de 2026, la Presidenta Claudia Sheinabum Pardo y la Fiscal General de la República Ernestina Godoy Ramos, anunciaron la presentación ante el Senado de una iniciativa legislativa para emitir la Ley General para Prevenir, Investigar, Sancionar y Reparar el daño por el delito de Femicidio<sup>3</sup>. No obstante, actualmente no se encuentra presentada de manera oficial ante el Senado de la República, pues hasta la fecha no existe comunicación oficial que confirme su recepción y tampoco existe una comunicación oficial sobre su retiro. Por lo que es incierto el estado actual de la iniciativa.

---

<sup>1</sup> Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Femicidio, presentada por el Poder Ejecutivo Federal ante el Senado de la República el 07 de abril de 2026. Disponible en: <https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/documentos/expedientes-digitales/66/7116/proceso-legislativo/7116.pdf>

<sup>2</sup> Decreto por el que se reforma el artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de feminicidio. Publicado el 06 de mayo de 2026 en el Diario Oficial de la Federación. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5786617&fecha=06/05/2026#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5786617&fecha=06/05/2026#gsc.tab=0)

<sup>3</sup> Resulta relevante señalar que esta iniciativa guarda una notable similitud con la presentada en julio de 2022 por el entonces Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Aquella propuesta, al igual que esta iniciativa, contempla la aplicación de la homologación del tipo penal, así como la prohibición de acceder a beneficios preliberacionales y a la libertad anticipada para quienes cumplen una sentencia por feminicidio. Para más detalle, véase la “Iniciativa con Proyecto de Ley General para Prevenir, Investigar, Sancionar y Reparar el Femicidio, presentada por el entonces Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el 08 de julio de 2022”. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/pagina/documentos/2022-07/Proyecto%20de%20Ley%20General%20para%20Prevenir%2C%20Investigar%2C%20Sancionar%20y%20Reparar%20el%20Femicidio.pdf>

Aun así resulta pertinente presentar un análisis de su contenido, ya que permite anticipar la orientación normativa que el gobierno federal busca impulsar y, al mismo tiempo, identificar posibles impactos en el marco jurídico vigente, detectar áreas de oportunidad, contradicciones o riesgos plasmados en el contenido de la iniciativa.

Por otro lado, el 18 de mayo de 2026 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar las Violencias contra las Mujeres 2026-2030<sup>4</sup>, el cual establece las estrategias de prevención, atención integral, acceso a la justicia y coordinación interinstitucional frente a este tipo de violencia. Su contenido resulta particularmente relevante en este contexto, pues constituye el marco de política pública que debería articularse con la propuesta legislativa.

El PIPASEVM está conformado por 4 objetivos generales, 24 estrategias y 140 líneas de acción que involucran a 41 dependencias federales y locales, y propone 6 indicadores de evaluación para el periodo 2026-2030. Dentro de sus objetivos, y al igual que la Iniciativa, se prevé la creación de fiscalías, procuradurías y juzgados especializadas en violencia contra las mujeres, la homologación de protocolos de atención e investigación del feminicidio, así como la armonización del tipo penal.

---

<sup>4</sup> Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar las Violencias contra las Mujeres 2026-2030. Publicado el 18 de mayo de 2026 en el Diario Oficial de la Federación. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5787694&fecha=18/05/2026#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5787694&fecha=18/05/2026#gsc.tab=0)

# III. Síntesis del análisis

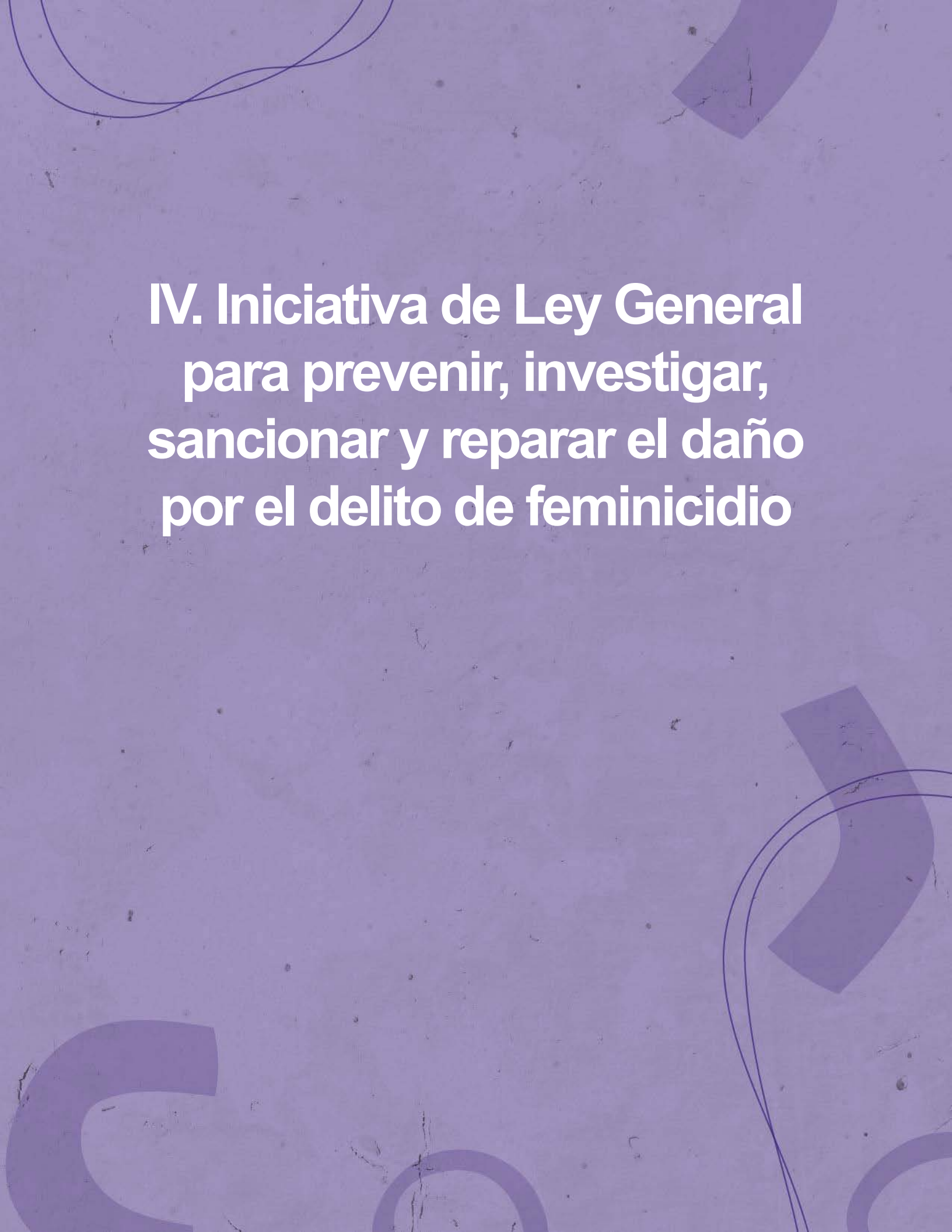
### III. Síntesis del análisis

#### *La Iniciativa:*

- Propone establecer la definición legal de “mujer”, lo cual es problemático pues puede abrir la puerta a futuras reformas que modifiquen dicha definición hacia una interpretación restrictiva o biologicista.
- Presenta una lógica punitiva reforzada que no atiende a contextos estructurales complejos, pues endurece sanciones y amplía agravantes relacionadas con la pertenencia de las víctimas a grupos vulnerables, sin considerar su posible aplicación en contextos donde no existan asimetrías de poder derivadas de dichas situaciones de vulnerabilidad.
- Usa lenguaje estigmatizante de grupos en condiciones de vulnerabilidad, como el término “población callejera” que reproduce prejuicios y categorías discriminatorias.
- En la redacción actual el análisis de contexto por parte del Ministerio Público queda como una valoración, más que una obligación.
- La incorporación de la definición de “legítima defensa” puede trasladar a las mujeres sobrevivientes la carga de probar que actuaron bajo esta figura, como condición para que se les reconozca la calidad de víctimas de tentativa de feminicidio.
- Sus artículos 13 y 14 son problemáticos si tomamos en cuenta la situación de las mujeres en conflicto con la ley penal, pues prohíben la aplicación de criterios de oportunidad y eliminan el otorgamiento de beneficios para el delito de feminicidio.
- Propone crear el Registro Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Orfandad por Feminicidio, para atender los casos de niños, niñas y adolescentes en vulnerabilidad después de un feminicidio. Más allá de este punto, carece de perspectiva de infancias, adolescencias y juventudes.
- Su régimen transitorio no establece un incremento presupuestal necesario para las instituciones responsables a cargo de su implementación.
- Si bien establece que el Ministerio Público debe realizar determinados actos de investigación, no prevé consecuencias jurídicas en caso de incumplimiento.
- No considera los retos operativos que enfrentarían las fiscalías y procuradurías especializadas para cumplir con las gestiones mandatadas. En muchos casos, estas instancias carecen del personal suficiente para realizar peritajes y actos de investigación de carácter técnico.

## *El Programa:*

- Hace referencia a las violencias, en plural y ofrece una mirada estructural de dicho problema público.
- Reconoce que la violencia contra las mujeres –en sus distintas versiones– aumentó de 2022 a 2025.
- Señala que las niñas, adolescentes, mujeres indígenas, con discapacidad y privadas de la libertad son las más afectadas por la violencia psicológica, sexual y discriminatoria.
- Establece cuatro objetivos enfocados en el cambio sociocultural, fortalecer la accesibilidad a los servicios de atención, mejorar el acceso a la justicia y la coordinación interinstitucional.
- En materia de investigación, enfatiza la necesidad de garantizar la debida diligencia, fortalecer la especialización y consolidar protocolos homologados y especializados, así como robustecer las capacidades de las fiscalías.
- Al igual que la Iniciativa, propone la creación del Registro Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes en Orfandad por Femicidio en el marco del Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres.
- A diferencia de la Iniciativa, el Programa señala de manera explícita el origen de los recursos para la implementación del Programa. Sin embargo, y aunque reconoce la necesidad de ampliar la cobertura, fortalecer capacidades y desarrollar infraestructura, el compromiso presupuestal se pospone hasta las etapas finales del plan, proyectándose incluso hacia 2030 y 2045.
- A diferencia de la Iniciativa, propone la homologación de protocolos de investigación y de tipos penales tanto de femicidio como de transfemicidio, haciendo mención de la violencia letal en contra de mujeres trans. Salvo este punto y algunas menciones concretas en tres de las veinticuatro estrategias del Programa, en ambos instrumentos las mujeres de la diversidad sexual (lesbianas, bisexuales, pansexuales, transexuales) están invisibilizadas.



# **IV. Iniciativa de Ley General para prevenir, investigar, sancionar y reparar el daño por el delito de feminicidio**

# IV. Iniciativa de Ley General para prevenir, investigar, sancionar y reparar el daño por el delito de feminicidio

## A. Problemáticas normativas

### *Definición de mujer*

La iniciativa propone establecer la definición legal de “mujer” como “toda persona que se identifique como mujer” (artículo 6, fracción VIII). Esta formulación se basa en la autoidentificación de la persona y no exige certificación médica ni algún documento oficial emitido por el registro civil para comprobarla.

Si bien la redacción propuesta resulta relativamente amplia y no presenta problemas inmediatos en su literalidad, su inclusión en el texto normativo genera preocupaciones técnicas relevantes. En primer lugar, la existencia de una definición legal expresa abre la posibilidad de que reformas legislativas posteriores la sustituyan por una concepción regresiva, reduccionista o biologicista. Esto no es un riesgo menor, dadas las tendencias globales impulsadas por la ultraderecha para revertir los avances en materia de los derechos de las mujeres y de las disidencias sexuales.

Cabe preguntarse, además, si la definición de “mujer” es técnicamente indispensable para la configuración del tipo penal. Desde una perspectiva de técnica legislativa, la respuesta parecería ser negativa, pues su incorporación no fortalece necesariamente la operatividad de la norma y, en cambio, puede introducir rigideces interpretativas indeseables. En este sentido, preocupa que la ausencia de un reconocimiento explícito del transfeminicidio como fenómeno diferenciado invisibilice una forma específica de violencia que contiene una capa adicional de odio hacia las disidencias sexo-genéricas, lo cual tiene implicaciones tanto para el reproche penal como para la producción de datos y políticas públicas.

Si bien la autoidentificación constituye una condición necesaria, resulta claramente insuficiente para garantizar la protección efectiva de las mujeres trans, ya que, en la práctica los operadores del sistema de procuración de justicia continúan privilegiando criterios biológicos o registrales al clasificar una muerte violenta como feminicidio, lo que perpetúa sesgos institucionales.

Por ello, una definición que se limite a señalar “quien se identifique como mujer”, sin reconocer explícitamente a las mujeres trans, abre la puerta a interpretaciones restrictivas que trasladan a la víctima y a sus seres queridos la carga de acreditar formalmente su identidad de género. Este mismo riesgo corren las identidades de género que no se apegan al canon tradicional.

Este vacío normativo no sólo debilita el acceso a la justicia, sino que reproduce dinámicas de exclusión y revictimización, reforzando la impunidad en los casos de violencia extrema contra de las mujeres que no encajan en las expresiones tradicionales de género.

## *Reproducción de desigualdades*

El artículo 18 establece agravantes del delito de feminicidio. Es decir, condiciones por las cuales se aumentarán las sanciones establecidas por considerar que el delito cometido es especialmente reprochable. En este artículo se considera agravante que la víctima pertenezca a pueblos indígenas, afrodescendientes u otros grupos étnicos o raciales; pertenezca a la “población callejera” o se encuentre en situación de calle; sea migrante, refugiada, asilada o se encuentre en contexto de movilidad humana.

El principal problema radica en que la norma, tal como está formulada, vincula el incremento de la sanción a la identidad de la víctima sin exigir que dicha condición haya tenido un nexo causal demostrable con la comisión del delito. Esto puede derivar en que, por ejemplo, en un caso de feminicidio que involucre a personas de la misma comunidad indígena, se agrave la pena de la persona victimaria en razón de su propia pertenencia étnica, con independencia de si el origen étnico-racial de la víctima constituyó un factor de vulnerabilidad determinante en los hechos.

En ese sentido, la agravante corre el riesgo de operar como un mecanismo de punición identitaria antes que como un instrumento de reconocimiento estructural. Una alternativa técnicamente más robusta consistiría en incorporar un estándar de análisis contextual e interseccional durante la etapa de investigación y el proceso judicial, que permita identificar y acreditar procesalmente cuándo estas condiciones de desigualdad efectivamente potenciaron la situación de vulnerabilidad de la víctima, garantizando así una respuesta penal más precisa y una reparación más adecuada.

Además, el uso del término “población callejera” resulta problemático, pues perpetúa el estigma social asociado a las personas sin hogar. En el ámbito jurídico y de derechos humanos, los estándares nacionales e internacionales han migrado hacia expresiones como “personas en situación de calle”, precisamente para evitar la cosificación y la reducción de la persona a su condición de vida.

Resulta especialmente preocupante que una ley cuyo objeto es la dignidad de las víctimas recurra a categorías estigmatizantes, contradiciendo su propio artículo 5, fracción III, que consagra el principio de dignidad de las mujeres y ordena evitar cualquier forma de trato degradante, estigmatizante o que reproduzca estereotipos de género.

## *No obligatoriedad del análisis de contexto*

El análisis de contexto es una herramienta metodológica que permite abordar las causas y condiciones en las que se desarrollaron los hechos que dieron lugar a algún tipo de violación a derechos humanos. Es decir, permite hacer una valoración más precisa de las violaciones cometidas, definir responsabilidades y permite adoptar medidas de reparación adecuadas que no sólo atiendan al daño ocasionado a víctimas, sino que contribuyan a prevenir futuras violaciones a través de garantías de no repetición<sup>5</sup>.

Esta herramienta sirve para reforzar la teoría del caso y establecer el vínculo entre otros elementos probatorios que demuestren la existencia de una situación de vulnerabilidad en razón de género o de factores que pudiesen estar facilitando la comisión del feminicidio, desde una perspectiva integral y que toma en cuenta la historia de vida de las víctimas.

En el artículo 22, fracción VI de la iniciativa se establece que el Ministerio Público deberá “valorar la realización de análisis de contexto de los casos”. Esta formulación constituye uno de los problemas técnicos más graves del texto, pues convierte lo que debería ser una obligación procesal en una facultad discrecional.

Las investigaciones de muertes violentas de mujeres deben iniciarse bajo la hipótesis de feminicidio e incorporar, de manera obligatoria, el análisis del contexto de violencia estructural. Se trata de un estándar de debida diligencia reforzada que el Estado mexicano asumió desde la sentencia del caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México<sup>6</sup>, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Reducir la obligación de su realización a una mera “valoración” abre un margen de discrecionalidad que perpetúa prácticas institucionales deficientes y que impide identificar patrones en las experiencias de violencia que enfrentan las víctimas de feminicidio para reconocer su dimensión estructural y adoptar medidas de prevención que respondan a los contextos específicos en los que se reproducen que impiden investigar los hechos con perspectiva de género, al permitir pasar por alto las circunstancias de vulnerabilidad en las que se encontraba la víctima y que pueden ser determinantes para el análisis de los hechos.

---

<sup>5</sup> Análisis de contexto en la jurisprudencia internacional de los derechos humanos. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Disponible en: [http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/analisis\\_del\\_contexto.pdf](http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/analisis_del_contexto.pdf)

<sup>6</sup> Sentencia del caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 16 de noviembre de 2009. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_205\\_esp.pdf?utm\\_source=copilot.com](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf?utm_source=copilot.com)

## *Legítima defensa como presupuesto para tentativa de feminicidio*

La iniciativa plantea establecer en su artículo 31 la presunción de legítima defensa cuando se presenten casos de mujeres sobrevivientes a un feminicidio. Sin embargo, esta disposición podría resultar contraproducente en su aplicación práctica.

La legítima defensa es una figura legal que exime de responsabilidad penal a una persona que comete un delito (como lesionar o privar de la vida) para repeler una agresión real, actual o inminente, protegiendo su vida, integridad o bienes.

En contextos de violencia en contra de la mujer, la legítima defensa es interpretada con perspectiva de género para proteger legalmente a las mujeres que, repeliendo el ataque de su agresor, lo lesionaron de alguna manera o lo privaron de la vida. Esta interpretación busca reconocer las experiencias específicas de las víctimas de violencia de género y entiende que se trata de una agresión continua, cíclica y estructural, que puede manifestarse en cualquier momento y bajo múltiples formas.

Si bien existen tesis jurisprudenciales, como la derivada del amparo directo 101/2021<sup>7</sup>, en el que se determinó que en estos casos la necesidad de la defensa debe evaluarse considerando tanto la situación particular de la mujer como el contexto generalizado de violencia; se trata de criterios aislados que son aplicados hasta la revisión en amparo de la sentencia penal.

En la mayoría de los casos, la legítima defensa no es abordada con enfoque de género desde el primer momento en que el Ministerio Público tiene conocimiento de los hechos y termina por criminalizar a las víctimas sobrevivientes. El amparo directo 101/2021 ejemplifica esta situación bastante bien, pues describe como una mujer víctima de violencia doméstica fue condenada por el delito de homicidio agravado cometido en contra de su concubino, por defenderse y fue hasta la sentencia de amparo que se reconoció que actuó en legítima defensa.

Aunque la intención de la iniciativa es establecer en la ley una interpretación de la legítima defensa más favorable para las sobrevivientes de feminicidio, lo cierto es que su aplicación en la práctica enfrenta el riesgo de que las mujeres sobrevivientes se vean obligadas a acreditar el uso de la legítima defensa como condición previa para ser reconocidas como víctimas de tentativa de feminicidio.

---

<sup>7</sup> Tesis II.4o.P.7 P (11a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Undécima Época, Libro 18, Octubre de 2022, Tomo IV, página 3579. Número de registro digital: 2025366.

## *Reforzamiento del punitivismo penal*

Los artículos 13 y 14 de la iniciativa de ley proponen eliminar la posibilidad de que las personas imputadas por el delito de feminicidio accedan a criterios de oportunidad, acuerdos reparatorios, procedimientos abreviados o cualquier figura procesal que reduzca el proceso penal. Asimismo, buscan establecer que quienes hayan sido sentenciados por este delito no podrán tener beneficios preliberacionales, libertad anticipada, inmunidades, indultos, amnistías o figuras análogas.

Por su parte, el artículo 11 establece que la pena de este delito será de 50 a 70 años, que puede ser aumentada hasta por una mitad en caso de incurrir en una de las agravantes previstas en el artículo 18 de la iniciativa legislativa.

Aunado a lo anterior, el artículo 30 de la iniciativa, en concordancia con el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la obligatoriedad de la prisión preventiva oficiosa. Con ello, la ley penal no dejaría margen para excluir esta medida, de modo que ningún juez podría argumentar su inaplicación bajo el pretexto de que existe una norma más benéfica que lo permita.

Es decir, una persona que es investigada por el delito de feminicidio permanecerá privada de su libertad durante el tiempo de la investigación y solo recobrará su libertad si un juez determina que no hay elementos suficientes para vincularlo al proceso. De lo contrario, permanecerá en prisión preventiva durante el resto de las etapas del proceso penal sin la oportunidad de colaborar con el Ministerio Público para ofrecer información de un delito más grave, llegar a un acuerdo reparatorio con la víctima o admitir su responsabilidad en la comisión del delito para terminar antes el proceso.

De esta forma, inevitablemente se llevará a cabo la audiencia de juicio oral para que las partes presenten sus alegatos y pruebas, y un tribunal de enjuiciamiento determine la culpabilidad o no de la persona acusada. En caso de no ser encontrada culpable, podrá recobrar su libertad; de lo contrario, tendrá que cumplir con una pena de hasta 70 años en prisión sin oportunidad de solicitar algún beneficio que reduzca ese plazo o le permita cumplirla fuera del centro penitenciario.

Las medidas descritas no sólo endurecen las sanciones y eliminan beneficios procesales o penitenciarios, sino que también consolidan un modelo de justicia centrado en la expansión del poder punitivo del Estado. Al restringir las salidas alternas y reforzar la prisión preventiva oficiosa, la iniciativa reduce los espacios de negociación, reparación y proporcionalidad, privilegiando la persecución penal y el encarcelamiento como únicas vías de respuesta.

Estas disposiciones también afectan a las víctimas que buscan una reparación del daño pronta y con menor riesgo de revictimización, pues al eliminar las figuras procesales de terminación anticipada, se les orilla a esperar hasta la etapa de juicio oral para acceder a la reparación, prolongando innecesariamente el proceso y exponiéndolas a dinámicas de desgaste emocional y revictimización.

Estas medidas normativas tampoco contemplan la posibilidad de que se acuse por este delito a una mujer o una persona perteneciente a un grupo en condiciones de vulnerabilidad descrito en las agravantes. Lo anterior invisibiliza contextos complejos y escenarios en los que mujeres en situación de marginación, pobreza extrema, pertenencia a comunidades indígenas o en situación de calle podrían ser procesadas bajo el mismo esquema rígido y punitivo. Además, abre la puerta a que el sistema de justicia reproduzca desigualdades estructurales aplicando sanciones desproporcionadas a quienes, por su contexto de vulnerabilidad, enfrentan mayores obstáculos para acceder a una defensa adecuada.

Este diseño normativo obstaculiza la posibilidad de construir mecanismos de justicia restaurativa o de prevención estructural, y coloca al aparato estatal en una posición de control absoluto sobre el proceso y la ejecución de la pena. En términos prácticos, se fortalece la lógica de exclusión y neutralización del presunto agresor, mientras se debilitan las herramientas orientadas a atender las causas de la violencia feminicida y a garantizar una reparación integral a las víctimas.

## **B. Problemáticas operativas**

### *Investigación especializada sin recursos*

La iniciativa dedica un capítulo entero a describir el modelo de investigación que deberán seguir las autoridades de procuración de justicia, incluyendo los actos de investigación a realizar, los principios que las rigen y la creación de un protocolo nacional especializado en este delito.

Por ejemplo, en el artículo 28 se establece que para que la investigación sea exhaustiva, el Ministerio Público deberá identificar a la víctima por medio de confronta de huellas dactilares, el cotejo de perfiles genéticos, el análisis antropológico y odontológico forense. Más adelante en el mismo artículo, se instruye a solicitar los dictámenes de mecánica de lesiones, química, genética, fotografía, criminalista, antropología social, psicología, mecánica de hechos y las especialidades que resulten pertinentes para esclarecer los hechos y su contexto.

Si bien la solicitud de estos peritajes y dictámenes periciales es ideal y pertinente cuando se investiga un probable feminicidio, lo cierto es que las agencias del Ministerio Público y los servicios periciales de las fiscalías de las entidades federativas carecen de recursos económicos y humanos para llevarlas a cabo.

Tampoco se consideran las excesivas cargas de trabajo que enfrentan las y los agentes del Ministerio Público, peritos y médicos forenses. Según el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2025, en el país existen 378 unidades y 937 laboratorios de servicios periciales y/o médicos forenses, con apenas 14,466 personas peritas. Este personal debe atender todas las solicitudes de las fiscalías, que en 2024 ascendieron a 5,069,925 intervenciones periciales, de las cuales se concluyeron 4,912,087, quedando pendientes 557,962 al cierre del año<sup>8</sup>.

Estas cifras evidencian una sobrecarga estructural que compromete la calidad y oportunidad de las investigaciones. La iniciativa legislativa ignora que sin un fortalecimiento real de los servicios periciales y forenses, el aparato de procuración de justicia se vuelve ineficaz.

La sobrecarga genera un escenario de saturación institucional y limita la capacidad de respuesta efectiva. En este contexto, resulta alarmante que el establecimiento de actos de investigación obligatorios no esté acompañado de un aumento presupuestal real de los servicios periciales ni de la infraestructura forense.

Una situación similar ocurre con la propuesta de crear fiscalías especializadas en feminicidio, ya que tampoco se prevé un aumento presupuestal para su implementación. Esto genera el riesgo de que, para cumplir con el mandato de la iniciativa, se desarticulen otras unidades especializadas ya consolidadas y se traslade parte de su personal hacia las nuevas fiscalías y así, se tengan dos instituciones debilitadas, operando con menos recursos humanos y financieros, y con una capacitación apenas suficiente para enfrentar la complejidad del delito. La falta de previsión presupuestal no sólo compromete la eficacia de las nuevas fiscalías, sino que también amenaza la sostenibilidad de las unidades existentes, que ya enfrentan sobrecarga de trabajo y limitaciones estructurales. En lugar de fortalecer la capacidad institucional, la iniciativa corre el riesgo de fragmentar los recursos y reproducir la precariedad operativa, lo que impacta directamente en la calidad de las investigaciones y en el acceso a la justicia de las víctimas.

## *Inexistencia de sanciones por incumplimiento de protocolos de actuación*

La iniciativa plantea que las fiscalías y procuradurías estatales, así como la Fiscalía General de la República La iniciativa plantea que las fiscalías y procuradurías estatales, así como la Fiscalía General de la República (FGR), investiguen el delito de feminicidio siguiendo las directrices establecidas en el Protocolo Nacional Homologado para la Investigación del Delito de Feminicidio. Sin embargo, no se prevén mecanismos de supervisión, capacitación continua ni sanciones claras en caso de incumplimiento de esta disposición normativa.

---

<sup>8</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2025). Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) 2025: presentación de los resultados sobre servicios periciales y/o servicio médico forense. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnpje/2025/doc/cnpje\\_2025\\_resultados\\_serv\\_per\\_ve.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnpje/2025/doc/cnpje_2025_resultados_serv_per_ve.pdf)

La obligatoriedad de aplicar los protocolos especializados se ve debilitada ante la ausencia de mecanismos que permitan a las víctimas denunciar esta situación y que puedan culminar en la aplicación de una sanción administrativa a las y los agentes del Ministerio Público responsables. En ese sentido, existe el riesgo de que esta responsabilidad sea meramente declarativa y que en la práctica resulte fácil de ignorar.

No obstante, la incorporación de sanciones administrativas tampoco está exenta de efectos adversos si no se acompaña de las condiciones institucionales necesarias para su implementación. La creación de obligaciones legales sancionables para las y los servidores públicos encargados de la atención a víctimas de violencia, sin un incremento correlativo en la asignación presupuestal ni en la dotación de personal, puede producir consecuencias contrarias a las buscadas por la norma.

En contextos de sobrecarga institucional, la presión sancionatoria sobre el funcionariado con recursos insuficientes tiende a generar incentivos perversos. Es decir, puede desincentivar la atención de casos complejos, profundizar la burocratización de los procedimientos o propiciar prácticas de simulación en el cumplimiento de los protocolos. En consecuencia, cualquier mecanismo sancionatorio que se diseñe en este ámbito debería ir acompañado, de manera ineludible, de medidas que garanticen las capacidades operativas y los recursos humanos necesarios para que las obligaciones previstas sean materialmente exigibles.

El Registro Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Orfandad por Femicidio  
La iniciativa propone crear el Registro Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Orfandad  
La iniciativa propone crear el Registro Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Orfandad por Femicidio, como una herramienta para darle seguimiento a este tipo de casos y contribuir a garantizar una atención integral.

Estaría a cargo del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (Sistema DIF), en coordinación con autoridades estatales y federales en materia de seguridad, procuración e impartición de justicia, como la Secretaría de Mujeres Federal, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, los poderes judiciales estatales y las comisiones de atención a víctimas.

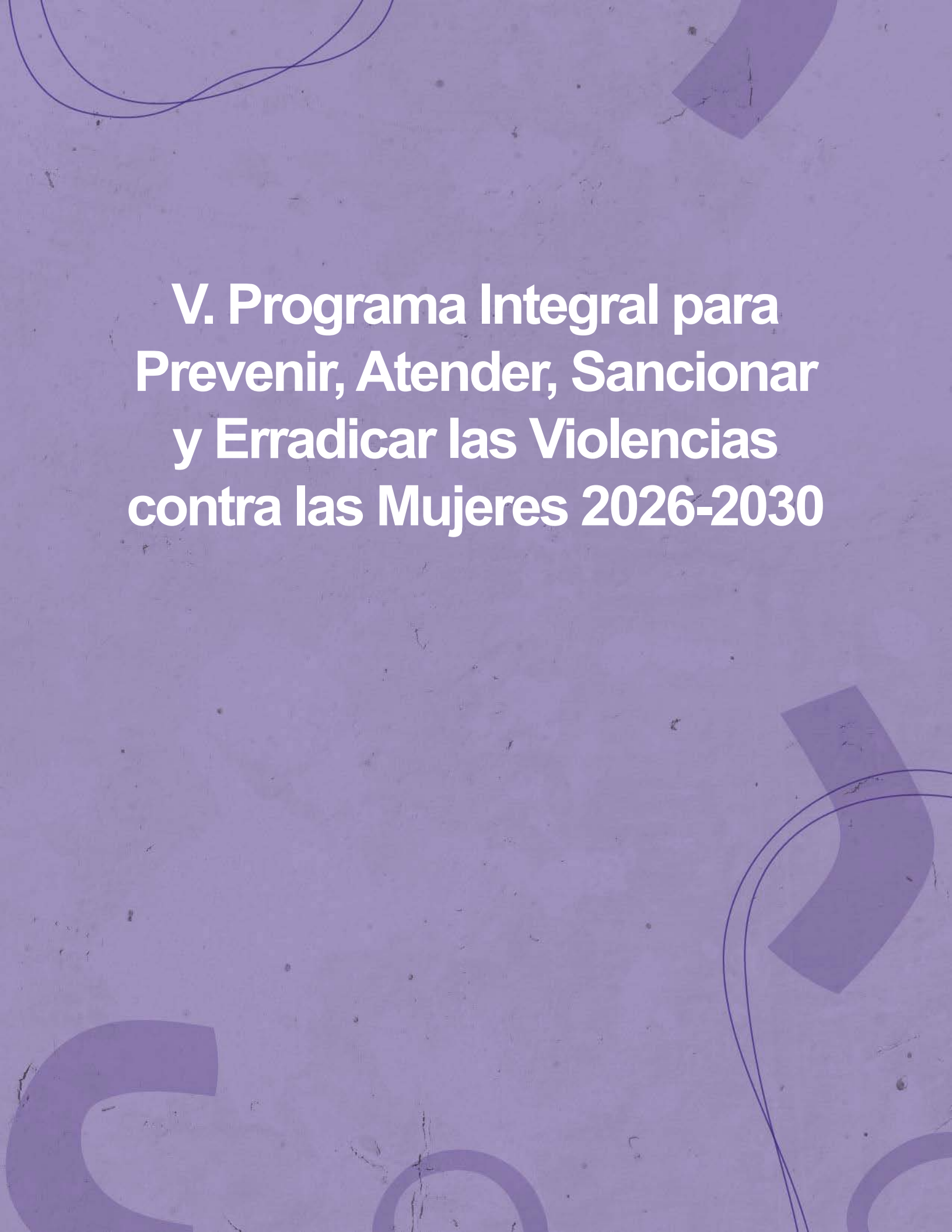
Se plantea que el Registro almacene la información básica de identificación de la niña, niño y adolescente en cuestión; la información relacionada con los hechos, la situación actual de cuidados y de acceso a derechos, la intervención interinstitucional, la evaluación de riesgo, y el plan de restitución de derechos.

No obstante, de la iniciativa no queda claro cómo funcionará el Registro ni cómo se llevará a cabo la coordinación institucional que requiere, pues delega el establecimiento de esas directrices a los lineamientos que emita el Sistema DIF, la FGR y la Procuraduría Federal de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en colaboración con la comisión especial del Sistema DIF y el Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes en México.

Es importante señalar que la iniciativa no contempla un aumento en el presupuesto de las instituciones públicas responsables, a pesar de que se trata de la creación y gestión de un registro nacional que manejará información altamente sensible de un grupo vulnerable. Resulta indispensable que este registro cuente con mecanismos de protección reforzada para evitar riesgos de filtración de datos, pues cualquier vulneración podría traducirse en afectaciones graves a los derechos de niñas, niños y adolescentes, además de exponerlos a procesos de revictimización.

De nueva cuenta, la ausencia de previsión presupuestal revela una tendencia de la iniciativa legislativa por ampliar las obligaciones institucionales sin garantizar los recursos humanos, tecnológicos y financieros necesarios para cumplirlas. Y abre la posibilidad de que el registro se convierta en una medida meramente declarativa, incapaz de asegurar la protección integral que demanda la situación de orfandad por feminicidio.

En un sentido más amplio, preocupa también la ausencia de la perspectiva de infancias, adolescencias y juventudes, pues las medidas consideradas en la Iniciativa impactan directamente a estas poblaciones con necesidades particulares, donde la perspectiva de género no es suficiente para atenderles a cabalidad. Al usar un lenguaje vago y ambiguo, no es posible relacionar todas las líneas de acción propuestas con medidas concretas, resultados e indicadores específicos. En ese sentido, se requiere clarificar las estrategias, actividades o rutas de acción de las que se piensa echar mano para lograr los objetivos del programa, como en el caso de la armonización legislativa en materia de violencia sexual, de género y contra niñas y adolescentes.



**V. Programa Integral para  
Prevenir, Atender, Sancionar  
y Erradicar las Violencias  
contra las Mujeres 2026-2030**

# V. Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar las Violencias contra las Mujeres 2026-2030

El Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar las Violencias contra las Mujeres (PIPASEVM) 2026-2030 establece la estrategia de política pública que orientará, durante los próximos cuatro años, las acciones del Estado mexicano para enfrentar las violencias que afectan a las mujeres de distintos contextos. Su coordinación, ejecución y seguimiento estarán a cargo de la Secretaría de las Mujeres, de reciente creación, a diferencia de las ediciones anteriores en las que la responsabilidad recaía en la Secretaría de Gobernación.

En contraste con la Iniciativa, la cual tiene un enfoque que prioriza las medidas punitivas y sancionadoras, el Programa reconoce a la prevención como un eje rector y establece como prioridad “la atención a las causas estructurales de los problemas nacionales, trascendiendo la mera mitigación de sus efectos”<sup>9</sup>. Desde esta perspectiva, el Programa define cuatro objetivos específicos, descritos a continuación:

OBJETIVO	CONTENIDO GENERAL
<b>Objetivo 1.</b> Prevenir las violencias contra las mujeres, en todos sus tipos y modalidades, mediante acciones institucionales con enfoque interseccional, intercultural y territorial que impulsen transformaciones socioculturales sostenibles.	Establece como prioridad atender el aumento de violencia en los espacios comunitarios o públicos, como en el ámbito escolar y laboral. Para ello, el Programa apuesta por un cambio de los imaginarios colectivos y las narrativas que perpetúan estereotipos de género, conductas machistas y otros tipos de discriminación, principalmente entre las juventudes.
<b>Objetivo 2.</b> Fortalecer la accesibilidad y los servicios de atención, con enfoque interseccional, intercultural, diferenciado y territorial para impulsar que las mujeres que viven violencias reciban atención integral y especializada orientada a la restitución de sus derechos.	Busca garantizar el acceso a servicios de atención integral y especializada para mujeres, niñas y adolescentes víctimas y sobrevivientes de violencias sexuales, para romper el ciclo de violencia.
<b>Objetivo 3.</b> Promover el acceso a la justicia y la protección de mujeres víctimas de violencias por razones de género, mediante la implementación de mecanismos de acompañamiento integral, reparación del daño y el fortalecimiento de las instituciones de procuración y administración de justicia.	Enfocado en el fortalecimiento de los mecanismos de protección (como órdenes de protección y refugios) para garantizar la seguridad de las víctimas, así como de las capacidades institucionales de procuración e impartición de justicia mediante capacitación, protocolos especializados y juzgados mixtos.
<b>Objetivo 4.</b> Fomentar que los mecanismos de coordinación interinstitucional de todos los órdenes de gobierno promuevan y fortalezcan políticas públicas integrales y sostenibles, con enfoque de género y derechos humanos, impulsando su plena implementación, seguimiento y evaluación para la erradicación de las violencias contra las mujeres.	Centrado en asegurar una respuesta articulada y multisectorial, reconociendo que ninguna institución por sí sola puede garantizar soluciones integrales. Por lo anterior, busca fortalecer los mecanismos permanentes de coordinación interinstitucional entre dependencias federales, estatales y municipales; homologar los instrumentos y mecanismos de actuación interinstitucionales.

<sup>9</sup> PIPASEVM 2026-2030, p. 10.

En materia de prevención, investigación, sanción y reparación del daño por feminicidio, el Programa reconoce retos importantes, como son los problemas de accesibilidad y estandarización, la falta de registros administrativos y judiciales, y “la necesidad urgente no solo de garantizar la debida diligencia y sancionar a los agresores, sino también de asegurar la reparación integral del daño y la restitución plena de derechos”<sup>10</sup>.

En respuesta, el PIPASEVM plantea metas concretas a mediano y largo plazo, como la consolidación de los servicios especializados, con registros homologados sobre las medidas de protección y estándares para la valoración del riesgo y la existencia de un sistema de justicia especializado, con personas juzgadoras y fiscales expertas en género, para 2030; y la creación de Fiscalías Especializadas en todo el país y juzgados especializados, los cuales “habrán contribuido a reducir la impunidad, la revictimización y la construcción de un sistema de procuración y administración de justicia que actúe con celeridad y debida diligencia”, para 2045<sup>11</sup>.

Lo anterior, inscrito en el Objetivo 3. Promover el acceso a la justicia y la protección de mujeres víctimas de violencias por razones de género, mediante la implementación de mecanismos de acompañamiento integral, reparación del daño y el fortalecimiento de las instituciones de procuración y administración de justicia, apunta a un abordaje de las violencias, en particular la feminicida, más transformador que reactivo, en contraste con lo analizado en la Iniciativa.

Como ya se ha mencionado, si bien en términos enunciativos la iniciativa reconoce a la violencia feminicida como un fenómeno estructural, incorpora principios de interseccionalidad y perspectiva de género, plantea proporcionar garantías de no repetición y consolidar una política de Estado que sea permanente, y contempla la construcción de mesas de información homologadas que brinden los datos necesarios para evaluar los programas implementados y su funcionamiento, como ya se ha advertido, las acciones concretas que prevé se centran en el ámbito de lo penal y consisten principalmente en sanciones.

Por otro lado, contrasta el hecho de que, a pesar de la lógica preventiva y de transformación estructural que tiene el PIPASEVM, uno de sus indicadores clave es la proporción de sentencias de delitos sobre feminicidios. Dicho indicador mide la proporción de los delitos por feminicidios registrados en las causas penales concluidas que han sido efectivamente sentenciados, y se espera que tenga una tendencia a la alza, es decir, que aumente la proporción de delitos por feminicidio que culminan en una sentencia durante el periodo de implementación del Programa. Aunque a primera vista este indicador puede parecer positivo, pues apela a la garantía del derecho de todas las personas al acceso a la justicia, establecido en el artículo 17 constitucional, preocupa el hecho de que ponga un peso excesivo en la judicialización de los procesos relacionados con feminicidios y tentativas de feminicidios, por encima del cumplimiento de otras medidas encaminadas a prevenir que ocurra la violencia letal por encima de su sanción una vez que esa ha ocurrido.

---

<sup>10</sup> PIPASEVM 2026-2030, p. 10.

<sup>11</sup> Idem, p. 10 y 11.

Asimismo, es necesario poner atención en los efectos inesperados que tendrá la combinación de esta medida con la promoción de sanciones administrativas a funcionarios que incumplan las nuevas obligaciones impuestas por la ley de feminicidio. Todo esto sin que exista una reforma profunda a las fiscalías como institución, así como un aumento sustancial en presupuesto y personal involucrado: ministerios públicos, peritos especialistas, policías de investigación, médicos legistas etc.

En ese sentido, es importante hacer una lectura crítica de los incentivos que se establecen desde el programa hacia las autoridades, pues el priorizar sentencias y sanciones al funcionariado público por encima de la prevención no necesariamente contribuirá a la erradicación de los feminicidios.

Con respecto a la coordinación interinstitucional, el Programa Integral enfatiza la necesidad de fortalecer los registros homologados, la interoperabilidad del Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (BANAVIM), iniciar la construcción de protocolos estandarizados, el fortalecimiento del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (SNPASEVCM), y sentar las bases para la evaluación y seguimiento de los mecanismos de colaboración interinstitucional.

Este punto es clave en términos de vinculación entre ambos instrumentos, pues la Iniciativa contempla la creación de registros nacionales, impulsa la construcción de estadísticas homologadas, fortalece la creación de Fiscalías Especializadas y establece mecanismos nacionales de coordinación. De verse de manera articulada, la Iniciativa podría impulsar la implementación efectiva y el cumplimiento de los objetivos planteados en el Programa, logrando incluso trascender su lógica sexenal.

Sin embargo, cabe señalar que, para lograrlo, se requiere generar capacidades técnicas para desarrollar bases de datos seguras, pues a mayor trazabilidad, es decir, a mayor capacidad de identificar y dar seguimiento a una víctima dentro de los sistemas institucionales, existirá una mayor necesidad de garantizar la protección de datos, la seguridad digital y el consentimiento informado de las propias víctimas.

Asimismo, se necesita contemplar el costo de mantenimiento e implementación de cualquier sistema de registro de información. En este sentido, es fundamental asignar una partida presupuestaria específica para este rubro, que garantice tanto la infraestructura necesaria como la realización de análisis técnicos especializados que permitan construir, operar y mantener sistemas de información seguros y funcionales.

Finalmente, y tal y como reconoce el PIPASEVM, “los registros judiciales sobre sentencias por delitos contra las mujeres, incluido el feminicidio, enfrentan problemas de accesibilidad y estandarización. Cada entidad federativa mantiene sus propios sistemas de información judicial, con criterios heterogéneos para la clasificación y publicación de datos. Además, existe un rezago considerable en la actualización y divulgación de estas estadísticas, lo que dificulta el seguimiento oportuno del sistema de justicia frente a los feminicidios y a otras formas de violencia contra las mujeres”<sup>12</sup>.

Este es quizá el principal punto al cual responde la Iniciativa, en el sentido de que aboga por la homologación del tipo penal del feminicidio. Sin embargo, y como se ha insistido, no basta con crear un tipo penal único para erradicar un problema de tal magnitud. Además de lo ya establecido en términos de generación, sistematización, análisis y acceso a datos, es necesario recuperar la lógica preventiva e integral que plantea el Programa, para, efectivamente, atender causas por encima de efectos.

---

<sup>12</sup> PIPASEVM 2026-2030, p. 10.

# VI. Conclusiones

## VI. Conclusiones

La iniciativa de Ley General para Prevenir, Investigar, Sancionar y Reparar el daño por el delito de Femicidio analizada representa un esfuerzo legislativo relevante en un contexto de urgencia institucional. Sin embargo, su diseño normativo y operativo revela retos de fondo que comprometen su eficacia y, en algunos casos, pueden agravar las condiciones de vulnerabilidad que pretende atender. En específico, hay elementos de preocupación, como son la implementación de una definición legal de mujer, las agravantes relacionadas a otras condiciones de vulnerabilidad de las víctimas, el uso de términos estigmatizantes y la ausencia total de previsiones presupuestales para su implementación.

Una ley general de femicidio que aspire a transformar la realidad no puede limitarse a homologar tipos penales y endurecer sanciones. Requiere un diagnóstico real del estado actual de las instituciones, compromiso presupuestal, protocolos con consecuencias jurídicas claras ante su incumplimiento y mecanismos que coloquen a las víctimas —y no solo al aparato punitivo— al centro de la respuesta institucional.

En ese sentido, el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar las Violencias contra las Mujeres 2026-2030 parece un instrumento prometedor, pues parte del reconocimiento explícito de que las violencias, en plural, son un problema estructural al que se debe responder de manera integral, coordinada y con un enfoque preventivo más que punitivo. Sin embargo, para que sean efectivas, un punto crucial es la existencia de presupuestos sensibles al género y sus intersecciones, con reglas claras de asignación territorial de recursos, fondos permanentes, indicadores públicos de seguimiento y mecanismos que garanticen la participación activa de la ciudadanía en todas las fases de la política pública.

Finalmente, es fundamental retomar las experiencias y conocimientos de víctimas, sobrevivientes, familiares y personas defensoras de derechos humanos en el diseño, implementación y evaluación de estas acciones, para efectivamente cumplir con la promesa de “llegamos todas”, sin dejar a ninguna mujer, niña y adolescente atrás.

## Datos de contacto:



**México Unido Contra la Delincuencia A.C.**  
mucd@mucd.org.mx



**EQUIS - Justicia para las Mujeres**  
equis@equis.org.mx



**BALANCE**  
contacto@balancemx.org