

les con apoyo de Instituciones de Enseñanza Superior y Tecnológica y Centros de Investigación, la creación y fortalecimiento de la capacidad nacional en materia de semillas, la generación de nuevas y mejores variedades vegetales acordes a las demandas del mercado y los requerimientos agronómicos, el aprovechamiento de variedades de uso común sobresalientes, así como al desarrollo de métodos de análisis, conservación, calificación y tecnología de semillas.

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro
a 20 de octubre de 2016

La Comisión de Agricultura y Sistemas de Riego

Diputados: Germán Escobar Manjarrez (rúbrica), presidente; Iveth Bernal Casique (rúbrica), José Hugo Cabrera Ruiz (rúbrica), Jorge Alejandro Carvallo Delfín, Julián Nazar Morales, Mariana Arámbula Meléndez (rúbrica), Exaltación González Ceceña (rúbrica), Miguel Alva y Alva (rúbrica), Moisés Guerra Mota (rúbrica), Felipe Reyes Álvarez, Omar Noé Bernardino Vargas (rúbrica), secretarios; Felipe Cervera Hernández, Eloisa Chavarrías Barajas, Luis Fernando Mesta Soule (rúbrica), Francisco Escobedo Villagas, Óscar García Barrón (rúbrica), Ángel García Yáñez, Leonardo Rafael Guirao Aguilar, Alex González Le Baron (rúbrica), Edgardo Melhem Salinas (rúbrica), Fernando Quetzalcóatl Moctezuma Pereda (rúbrica), Evelio Plata Inzunza (rúbrica), Blandina Ramos Ramírez, Francisco Javier Santillán Ocegüera (rúbrica), Rafael Valenzuela Armas, Natalia Karina Barón Ortiz, José Guadalupe Hernández Alcalá (rúbrica) y Gerardo Federico Salas Díaz (rúbrica).

DE LAS COMISIONES UNIDAS DE IGUALDAD DE GÉNERO, Y DE JUSTICIA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA Y DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES

HONORABLE ASAMBLEA:

Las Comisiones unidas de Igualdad de Género y Justicia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 39 y 45, numeral 6, incisos e) y f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 66, 79 numeral 2, 80; 81, 82, 84, 85, 157, numeral 1, fracción I; 158, numeral 1, fracción IV; y 167, numeral 4, 173, 174, 176, fracción I, y 182 del Reglamento de la Cámara de Diputados presenta a la Honorable Asamblea el siguiente:

Dictamen

I. Metodología.

Las Comisión de Igualdad de Género y de Justicia encargadas del análisis y dictamen de las iniciativas en comento, desarrollaron los trabajos correspondientes conforme al procedimiento que a continuación se describe.

En el apartado “Antecedentes” se da constancia del trámite de inicio del proceso legislativo, así como de la recepción y turno para el dictamen de las iniciativas de Ley.

En el apartado “Contenido de la Iniciativa”, se exponen los objetivos y se hace una descripción de las iniciativas en las que se resume su contenido, motivos y alcances.

En las “Consideraciones” las y los integrantes de las comisiones dictaminadoras se expresan los razonamientos y argumentos por cada una de las adiciones planteadas, con base en los cuales se sustenta el sentido del presente dictamen.

III. Antecedentes.

1. En sesión plenaria celebrada el 8 de marzo del año en curso, la Diputada Lía Limón García, presentó iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona

un segundo párrafo al artículo 31 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; se reforma el párrafo primero y segundo del artículo 139; se adiciona un párrafo segundo al artículo 139 y se recorren los subsecuentes y se adiciona un párrafo al artículo 154, todos del Código Nacional de Procedimientos Penales.

2. En la misma fecha, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados dictó turno para su análisis y dictamen a las Comisiones de Igualdad de Género y de Justicia e Igualdad.

3. En sesión plenaria celebrada el 28 de abril del año en curso, la Diputada Laura Nereida Plascencia Pacheco, presentó iniciativa con proyecto de decreto por el que reforma los artículos 17 y 28 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; y 139 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

4. En la misma fecha, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados dictó turno para su análisis y dictamen a las Comisiones de Igualdad de Género y de Justicia.

5. Las Comisiones Unidas, con fundamento en el artículo 150, numeral 1, fracción VI del Reglamento de la Cámara de Diputados, dio cuenta a las y los integrantes de las referidas Comisiones sobre el asunto legislativo que nos ocupa, para efectos de emitir los comentarios correspondientes, y proceder a su atención y desahogo oportuno.

6. En este marco y considerando los plazos reglamentarios, para efectos de dictaminar la iniciativa en cuestión, y derivado de esto, se analizaron todas las observaciones y propuestas recibidas, mismas que fueron tomadas en cuenta para la realización del presente dictamen.

IV. Contenido de las iniciativas.

1) La iniciativa de la diputada Lía Limón García tiene por objeto proponer que en aquellos casos donde haya un riesgo inminente contra la vida, integridad o libertad de las mujeres, cualquier ministerio público, de oficio, dicte medidas de protección de emergencia y preventivas previstas en Ley General de Acceso de las

Mujeres a una Vida Libre de Violencia, sin necesidad de autorización judicial.

Dado que las medidas de protección de emergencia y preventivas previstas en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, tienen una duración de 72 horas, la iniciativa prevé que el Ministerio Público pueda sustituirlas por una medida de protección o una providencia precautoria en términos de los que prevé el Código Nacional de Procedimientos Penales y, en este último ordenamiento se propone también el juez de manera oficiosa pueda imponer una medida de protección o preventiva de las previstas en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia cuando el Ministerio Público o la propia víctima u ofendido no la soliciten, ya que actualmente el juez solamente puede proceder a petición de parte en estos casos.

2) La iniciativa de la diputada Laura Nereida Plascencia Pacheco tiene por objeto proponer en primera instancia y por lo que respecta al contenido de la Ley general de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, fortalecer el banco de datos para que contenga todas las órdenes de protección emitidas, consignando los datos de las víctimas y de las personas sujetas a ellas, así como el seguimiento y cumplimiento de las mismas y consecuentemente que las órdenes de protección, de emergencia y preventivas según el caso, tengan una temporalidad hasta que la víctima deje de estar expuesta al riesgo, lo cual se vincula con el planteamiento de la adición de un párrafo al artículo 139 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en el que se propone establecer que en cuanto a la duración de las medidas de protección tratándose de delitos por razón de género, se aplicarán de manera supletoria la Ley General de Acceso de las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia; es decir se establece el criterio de que cuando el origen de la emisión de la medida de protección se trate de delitos por razón de género, la medida durará hasta en tanto la víctima deje de estar expuesta al riesgo.

Para que haya una mejor comprensión de la reforma planteada por la Diputada Lía Limón García se presenta el siguiente cuadro comparativo:

Texto vigente	Propuesta de la iniciativa
<p>Ley General de Acceso de Las Mujeres a una Vida Libre de Violencia</p> <p>ARTÍCULO 31.- Corresponderá a las autoridades federales, estatales y del Distrito Federal, en el ámbito de sus competencias, otorgar las órdenes emergentes y preventivas de la presente ley, quienes tomarán en consideración:</p> <p>I. El riesgo o peligro existente;</p> <p>II. La seguridad de la víctima, y</p> <p>III. Los elementos con que se cuente. (NO TIENE CORRELATIVO)</p>	<p>ARTÍCULO 31.- (...)</p> <p>I. a III. (...)</p> <p>El Ministerio Público dictará oficiosamente cualquiera de las órdenes de protección preventivas o de emergencia previstas en este Capítulo, sin necesidad de autorización judicial previa o posterior y sin perjuicio de que pueda sustituirla por alguna medida de protección o providencia precautoria de las previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales.</p>

Código Nacional de Procedimientos Penales	
<p>Artículo 139. Duración de las medidas de protección y providencias precautorias</p> <p>La imposición de las medidas de protección y de las providencias precautorias tendrá una duración máxima de sesenta días naturales, prorrogables hasta por treinta días.</p> <p>Cuando hubiere desaparecido la causa que dio origen a la medida decretada, el imputado, su Defensor o en su caso el Ministerio Público, podrán solicitar al Juez de control que la deje sin efectos.</p>	<p>Artículo 139. ...</p> <p>La imposición de las medidas de protección y de las providencias precautorias tendrá una duración máxima de noventa días naturales.</p> <p>Si transcurrido el plazo, subsistiere la causa que dio origen a la medida o providencia decretada, podrá prorrogarse hasta por un plazo igual durante el cual el Ministerio Público, procurará ejercer la acción penal correspondiente y, en su oportunidad, solicitar la medida cautelar que corresponda.</p> <p>Cuando hubiere desaparecido la causa que dio origen a la medida o providencia decretada, el imputado, su Defensor o en su caso el Ministerio Público, podrán solicitar a la autoridad que hubiera ordenado o ratificado las mismas, que la deje sin efectos.</p>

<p>Artículo 154. Procedencia de medidas cautelares</p> <p>El Juez podrá imponer medidas cautelares a petición del Ministerio Público o de la víctima u ofendido, en los casos previstos por este Código, cuando ocurran las circunstancias siguientes:</p> <p>I. Formulada la imputación, el propio imputado se acoja al término constitucional, ya sea éste de una duración de setenta y dos horas o de ciento cuarenta y cuatro, según sea el caso, o</p> <p>II. Se haya vinculado a proceso al imputado.</p> <p>En caso de que el Ministerio Público solicite la prisión preventiva durante el plazo constitucional, dicha cuestión deberá resolverse antes del dictado del auto de vinculación a proceso. Para tal efecto, las partes podrán</p>	<p>Artículo 154. ...</p> <p>...</p> <p>I. y II. ...</p> <p>...</p>
--	--

<p>ofrecer aquellos medios de prueba pertinentes para analizar la procedencia de la medida solicitada, siempre y cuando la misma sea susceptible de ser desahogada en las siguientes veinticuatro horas.</p> <p>(NO TIENE CORRELATIVO)</p>	<p>En casos de violencia contra las mujeres, cuando el Ministerio Público o la víctima u ofendido no hubiera solicitado medida cautelar alguna, pero el Juez advirtiere algún riesgo para la víctima u ofendido, deberá emitir alguna orden de protección preventiva o de emergencia previstas en la Ley General de Acceso de Las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.</p>
--	---

Para que haya una mejor comprensión de la reforma planteada por la Diputada Laura Nereida Plascencia Pacheco, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

Texto vigente	Propuesta de la iniciativa
Ley General de Acceso de Las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	ARTÍCULO 17.- (...)
ARTÍCULO 17.- El Estado mexicano debe garantizar a las mujeres la erradicación de la violencia en la comunidad, a través de: I. La reeducación libre de estereotipos y la información de alerta sobre el estado de riesgo que enfrentan las mujeres en una sociedad desigual y discriminatoria; II. El diseño de un sistema de monitoreo del comportamiento violento de los individuos y de la sociedad contra las mujeres, y III. El establecimiento de un banco de datos sobre las órdenes de protección y de las personas sujetas a ellas, para realizar las acciones de política criminal que correspondan y faciliten el intercambio de información entre las instancias.	I. a II. (...) III. El establecimiento de un banco de datos que contenga todas las órdenes de protección emitidas, con datos de las víctimas y de las personas sujetas a ellas; de conformidad con las leyes de la materia; el tipo de orden; así como el seguimiento e incumplimiento de las mismas; y con estricto cumplimiento a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en materia de datos personales para realizar las acciones de política criminal que correspondan y faciliten el

ARTÍCULO 28.- Las órdenes de protección que consagra la presente ley son personalísimas e intransferibles y podrán ser: I. De emergencia; II. Preventivas, y III. De naturaleza Civil. Las órdenes de protección de emergencia y preventivas tendrán una temporalidad no mayor de 72 horas y deberán expedirse dentro de las 8 horas siguientes al conocimiento de los hechos que las generan.	intercambio de información entre las instancias. ARTÍCULO 28.- (...) I. A III. (...) Las órdenes de protección de emergencia y preventivas tendrán una temporalidad hasta que la víctima de la violencia deje de estar expuesta al riesgo y deberán expedirse en forma inmediata máximo en el transcurso de las 6 horas siguientes al conocimiento de los hechos que las generan.
Código Nacional de Procedimientos Penales	
Artículo 139. Duración de las medidas de protección y providencias precautorias La imposición de las medidas de protección y de las providencias precautorias tendrá una duración	Artículo 139. (...) (...)

máxima de sesenta días naturales, prorrogables hasta por treinta días. (NO TIENE CORRELATIVO)	En cuanto a la duración de las medidas de protección tratándose de delitos por razón de género, se aplicará de manera supletoria la Ley General de Acceso de las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia.
Cuando hubiere desaparecido la causa que dio origen a la medida decretada, el imputado, su Defensor o en su caso el Ministerio Público, podrán solicitar al Juez de control que la deje sin efectos.	(...)

A continuación se transcriben las principales manifestaciones y razones de la proponente Limón García de acuerdo a su exposición de motivos:

“Es necesario que cuando una mujer sea atacada o lastimada violentamente, cualquier ministerio público, sin tener que esperar la determinación de un juez, dicte una medida de protección para la mujer afectada...”

El dictado de estas medidas por el ministerio público, es de urgente y notoria obvia, ya que de no dictarse la mujer víctima corre un grave peligro, de esperar a que se acuda ante un juez y éste valore, y en su caso, otorgue la medida de protección. Por tanto, proponemos un esquema donde la autoridad ministerial tenga plena posibilidad y competencia legal para su dictado y no haya ningún obstáculo para la debida protección de las mujeres que se enfrentan a amenazas graves de violencia...

Como se aprecia, la propuesta es que las procuradurías estatales con independencia del sistema procesal vigente, tengan esa atribución precautoria y que no haya mayor dilación...

Dado que las medidas de protección de emergencia y preventivas previstas en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, tienen una duración de 72 horas, se prevé también que

el Ministerio Público puede sustituirlas por una medida de protección o una providencia precautoria en términos de los que prevé el Código Nacional de Procedimientos Penales y, en este último ordenamiento se propone también el juez de manera oficiosa pueda imponer una medida de protección o preventiva cuando el Ministerio Público o la propia víctima u ofendido no la soliciten, ya que actualmente el juez solamente puede proceder a petición de parte en estos casos.

No sobra decir, que aunque es deseable la existencia de un control judicial sobre los actos del ministerio público, no obstante un régimen de protección oportuna debe permitir margen de protección que puedan otorgar las autoridades administrativas...”

A continuación se transcriben las principales manifestaciones y razones de la proponente Plascencia Pacheco de acuerdo a su exposición de motivos:

Respecto de las órdenes de protección de emergencia y preventivas, el artículo 28 de la Ley General señala que:

Las órdenes de protección que consagra la presente ley son personalísimas e intransferibles y podrán ser:

I. De emergencia;

II. Preventivas, y

III. De naturaleza Civil.

Las órdenes de protección de emergencia y preventivas tendrán una temporalidad no mayor de 72 horas y deberán expedirse dentro de las 8 horas siguientes al conocimiento de los hechos que las generan.

En términos generales podemos decir que las órdenes de protección son personalísimas e intransferibles y constituyen un título habilitante de la mujer –víctima de violencia de género- para que acuda a diversos sectores de la administración para reclamar un copioso conjunto de derechos que la Ley le confiere.

Las medidas de protección son actos de urgente aplicación en función del interés superior de la mujer víc-

tima de violencia, por encontrarse en riesgo su integridad física o psicológica, su libertad o seguridad y la de las víctimas indirectas, que exige el cumplimiento de las obligaciones del Estado de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres frente a cualquier forma de violencia.

En 2013 fue reformado el artículo 28 de la Ley General, para reducir el tiempo en el que se deben otorgar este tipo de medidas de protección ya que se consideraba que era mucho tiempo el que pasaba entre la solicitud de la orden y el tiempo en que se emitía, sin embargo la legisladora dejó intocado el aspecto de la duración de las mismas, lo que en los hechos ha demostrado genera una grave omisión que pone en peligro la vida de las mujeres.

Diversas han sido las víctimas y organismos defensores de derechos humanos de las mujeres, las que se han acercado a una servidora para mencionar la necesidad de modificar la duración de las mismas hasta en tanto la víctima deje de estar en riesgo.

También a ese respecto el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres de CEDAW, en sus observaciones: CEDAW/C/MEX/CO/7-8, del 52º periodo de sesiones del 9 al 27 de julio de 2012, estableció como un aspecto de preocupación y a manera de recomendación número 16, inciso c) que es preciso:

*c) Acelerar la aplicación de las órdenes de protección en el plano estatal, garantizar que las autoridades pertinentes sean conscientes de la importancia de emitir órdenes de protección para las mujeres que se enfrentan a riesgos y **adoptar las medidas necesarias para mantener la duración de las órdenes de protección hasta que la víctima de la violencia deje de estar expuesta al riesgo.***

Por otra parte la reforma a la Constitución Política Federal de 2011, en la que se amplían los derechos de las personas en un nuevo esquema constitucional, a través del reconocimiento de la progresividad de los derechos humanos, mediante la expresión clara del principio pro persona como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, en aquellas que favorezcan y brinden mayor protección a las personas; trae consigo la obligación expresa de observar los tratados internacionales y regionales firmados por el Es-

tado mexicano, en los que se reconocen derechos humanos.

El artículo 1° constitucional, tiene importancia trascendental pues incorpora conceptos novedosos para el constitucionalismo mexicano, precisamente el párrafo tercero de dicho precepto, contempla las obligaciones del Estado, en materia de derechos humanos, al establecer lo siguiente:

“Artículo 1°.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”

De lo que se advierte un complejo sistema de interpretación, aplicación e implementación de los derechos humanos, dirigidos a los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales, además de los órganos públicos autónomos del país; que pone énfasis en los derechos pero que también contiene un sofisticado mecanismo para el análisis y la implementación de los derechos y sus obligaciones a partir de ciertos principios que permiten mantener, realizar y avanzar el disfrute de los derechos.

De este párrafo tercero deriva:

- a) La obligación a cargo de todas las autoridades del Estado mexicano de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos;
- b) El establecimiento en el marco constitucional de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, los cuales deben ser interpretados y aplicados en correlación al establecimiento de las obligaciones del Estado referidas en el inciso anterior; y
- c) Lo que debe hacer el Estado mexicano cuando se presente una violación a esos derechos y aun antes de esa violación, prevenir, investigar, sancionar y reparar.

En este sentido es que la presente propuesta busca dar respuesta a la necesidad que tienen las mujeres, víctimas de violencia que han utilizado este tipo de medidas protectoras, en aras de lograr incidir en una salvaguarda integral que dé tranquilidad y seguridad a las mujeres, y a su vez atender las propuestas de diversas organizaciones de mujeres que nos lo han solicitado y por las recomendaciones que el comité de expertas han hecho al Estado mexicano.

Los grupos de trabajo que se han conformado, principalmente por las instancias de las mujeres y por organismos de la sociedad civil, para la emisión de las alertas de género en los estados donde se han emitido, han corroborado la viabilidad de la propuesta, y en el caso de algunas de estas expertas y expertos *“se considera que 72 horas es un término demasiado corto y que poco cumple con la naturaleza de proteger a una posible víctima de feminicidio”*¹ por lo que recomendaron modificar la norma para ampliar la duración de las mismas.

En el mismo sentido y siguiendo con las recomendaciones de distintos Diagnósticos sobre el contexto de violencia contra las mujeres en las entidades del país², es que también propongo reformar la fracción III del artículo 17, con el objeto de incorporar mayor información al banco de datos, que eventualmente ayude a generar elementos valiosos para modificar, corregir o incluir medidas que le den mayor efectividad a estas herramientas legales.

La reforma al artículo 17 tiene que ver con una misma intención y un mismo objeto: el incidir y dar mayor efectividad a la emisión de las órdenes de protección, en este caso a través de la incorporación de información, cualitativa y cuantitativa, al Banco de Datos sobre todas las órdenes de protección emitidas, con datos de las víctimas y de las personas sujetas a ellas, el tipo de orden, así como el seguimiento e incumplimiento de las mismas con la finalidad de generar elementos que permitan una mejora continua a través de los análisis que al respecto pueda arrojar la información que se incorpora con esta propuesta. No es un asunto desvinculado uno del otro, es decir de la reforma al artículo 28 de la citada ley, pues de lo que se trata es que las mujeres cuenten con mayor seguridad a través de la emisión de este tipo de mecanismos de protección.

Por otra parte, para la presente iniciativa, consideramos necesario observar las disposiciones establecidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, específicamente en los artículos 109, 137 y 139, relativos al derecho de las víctimas a obtener órdenes de protección, de la obligación del Ministerio Público de otorgarlas y sobre la duración de las mismas.

En este sentido consideramos que por lo que ve a los dos primeros artículos, 109 y 137, citados en el párrafo anterior, nos parece adecuado y oportuno que dicho cuerpo jurídico haga una remisión a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Sin embargo en lo que corresponde al artículo 139 del mismo ordenamiento, nos parece que limita las medidas de protección al establecerse sólo 60 días de duración prorrogables por otros 30 días más, como puede verse a continuación:

Artículo 139. Duración de las medidas de protección y providencias precautorias

La imposición de las medidas de protección y de las providencias precautorias tendrá una duración máxima de sesenta días naturales, prorrogables hasta por treinta días.

Cuando hubiere desaparecido la causa que dio origen a la medida decretada, el imputado, su Defensor o en su caso el Ministerio Público, podrán solicitar al Juez de control que la deje sin efectos.³

Dicha redacción contraviene las recomendaciones aludidas, en los párrafos que anteceden, por el Comité de la CEDAW y de distintas opiniones de organizaciones y expertas que, a través de la práctica diaria y de los múltiples estudios y diagnósticos con que cuentan, han señalado la necesidad de modificar estos preceptos para que las medidas de protección perduren hasta en tanto la víctima deje de estar en riesgo. De ahí que incluimos en esta propuesta la modificación del artículo en cuestión adicionando un párrafo que remita a la aplicación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, como en la especie ya lo hacen los artículos aquí señalados.

Pareciera un asunto sin mucho significado pero no lo es, estas medidas pueden ser la diferencia entre la vida y la muerte para una mujer, en un contexto generalizado de violencia como es el caso de algunos territo-

rios del país donde existe una violencia sistémica contra las mujeres.

III. Consideraciones de las Comisiones Unidas de Igualdad de Género y Justicia

Primera. De conformidad con lo establecido en los artículos 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39, y 45 numeral 6, incisos f) y g) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 69, numeral 2, 80, numeral 1, fracción I, 81, numeral 1, 157, numeral 1, fracción I, 158 numeral 1, fracción IV, 173, 174 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, estas Comisiones Unidas de Igualdad de Género y de Justicia resultan competentes para dictaminar la iniciativa descrita en el apartado de antecedentes del presente dictamen.

Segunda. Estas Comisiones Unidas coinciden con el fondo de las iniciativas que ahora se analizan, toda vez que en términos generales compartimos la preocupación de la proponente Limón, en el sentido de que es necesario que el Ministerio Público oficiosamente dicte medidas de protección de emergencia y preventivas de las previstas en Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, sin necesidad de autorización judicial, en aquellos casos donde haya un riesgo inminente contra la vida, integridad o libertad de las mujeres, con lo que se subsana la laguna que hoy existe en relación a que el precepto consignado en el artículo 27 de la Ley en comento, en relación a las órdenes de protección, establece que: "...Deberán otorgarse por la autoridad competente..", competencia que queda subsanada con la aprobación de la propuesta de la proponente Limón, dado que subsana la laguna de quién es esa autoridad competente, pues en una interpretación literal, quedará asentado en la ley que el Ministerio Público como instancia de representación social, al momento en que tenga conocimiento del hecho delictivo de violencia contra la mujer, quedará obligado a efecto de preservar la integridad física, psicológica, su libertad o seguridad de la víctima, a dictar oficiosamente cualquiera de las órdenes de protección preventivas o de emergencia, sin necesidad de autorización judicial.

Ahora bien en relación a la propuesta de la proponente Plascencia concerniente al artículo 17 de la ley en estudio, cabe hacer las siguientes apreciaciones. Las y

los integrantes de ambas comisiones legislativas, coincidimos en que si bien es cierto hoy en día se cuenta con un banco de datos sobre las órdenes de protección y de las personas sujetas a ellas, también es cierto que éste quedaría complementado de manera funcional, para efectos operativos de las instancias involucradas en ello, con la única limitante de sujetarse a lo que estrictamente considera la ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Cabe hacer mención que ambas legisladoras proponentes tratan en sus respectivas iniciativas el tema relativo a la duración de las medidas de protección y de las providencias precautorias, por lo que a continuación se cita ambas propuestas, con la finalidad de que de manera argumentativa, sustentada en principios axiológicos y jurídicos, se esgrima la mejor propuesta, que satisfaga el interés general que toda norma jurídica debe cumplir al momento de nacer al mundo factico del derecho y satisfacer la garantía de tutelar el bien jurídico concebido por la ley: caso que nos ocupa se constriñe a asegurar a la víctima su integridad física, psicológica, su libertad o su seguridad:

Propone la diputada Limón:

- Reformar el párrafo primero y segundo del artículo 139; así como adicionar un párrafo segundo al artículo 139 y recorrer el subsecuente en los siguientes términos:

En lo concerniente a la imposición de las medidas de protección y de las providencias precautorias tendrá una duración máxima de noventa días naturales.

Si transcurrido el plazo subsistiere la causa que dio origen a la medida o providencia decretada, podrá prorrogarse hasta por un plazo igual durante el cual el Ministerio Público, procurará ejercer la acción penal correspondiente y, en su oportunidad, solicitar la medida cautelar que corresponda.

Cuando hubiere desaparecido la causa que dio origen a la medida o **providencia** decretada, el imputado, su Defensor o en su caso el Ministerio Público, podrán solicitar **a la autoridad que hubiera ordenado o ratificado las mismas**, que la deje sin efectos.

Propone la diputada Plascencia:

- Reformar el último párrafo del artículo 28 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia:

Las órdenes de protección de emergencia y preventivas tendrán **una temporalidad hasta que la víctima de la violencia deje de estar expuesta al riesgo** y deberán expedirse dentro de las 8 horas siguientes al conocimiento de los hechos que las generan.

- Se adiciona un párrafo al artículo 139 del Código Nacional de Procedimientos Penales:

En cuanto a la duración de las medidas de protección tratándose de delitos por razón de género, se aplicarán de manera supletoria la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

De lo anterior las y los integrantes de las comisiones unidas, llegamos a la siguiente conclusión:

No obstante que ambas proponentes se refieren a modificar y/o adicionar preceptos a diversos ordenamientos normativos como lo son la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y al Código Nacional de Procedimientos Penales en temas análogos, y por cuestiones de técnica jurídica llegamos a las siguientes conclusiones:

Coincidimos en dictaminar a favor de las reformas propuestas por ambas legisladoras, en virtud de que éstas son complementarias las unas de las otras y no se contraponen, aunado a que como lo propone la diputada Plascencia, con su aprobación, estaremos dando cumplimiento a las recomendaciones realizadas al Estado mexicano por parte de la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer, CEDAW por sus siglas inglés, tutelando en todo momento un verdadero acceso de las mujeres a la justicia para lograr una vida libre de violencia.

Continuando con el análisis respecto a la viabilidad de las propuestas de reformas, concluimos con la relativa a la diputada Limón concerniente a que:

En casos de violencia contra las mujeres, cuando el Ministerio Público o la víctima u ofendido no hubiera solicitado medida cautelar alguna, pero el Juez advirtiere algún riesgo para la víctima u ofendido, podrá emitir alguna orden de protección preventiva o de emergencia previstas en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Al respecto coincidimos con la proponente Limón, con la aclaración de que el enunciado deberá decir: “En casos **de** violencia.. ”dado que la redacción es omisa en contemplar la palabra “**de**”, con lo que se da la estructura gramatical correcta.

Aunado a ello con el párrafo propuesto se prevé el caso de que por negligencia o torpeza, las partes hubiesen omitido solicitar la medida cautelar, el Juez al momento de analizar el caso si advierte esta situación con la observación de que con la finalidad de garantizar la tutela a la víctima en esta etapa procesal y con la finalidad de reivindicar la falta de tal declaración al momento de comparecer ante la instancia primigenia (Ministerio Público) concedora del hecho delictivo en materia de género, en suplencia de la solicitud hecha por la víctima, se propone cambiar el término “podrá” por el de “deberá”, quedando el enunciado dogmático en los siguientes términos: “En casos de violencia contra las mujeres... pero el Juez advierte Algún riesgo para la victima u ofendido, **deberá** emitir alguna orden de protección.

Tercera. Estas Comisiones Unidas de Justicia e Igualdad de Género, determinan aprobar en sentido positivo las iniciativas en sus términos, conforme a los siguientes argumentos:

1) Aunque actualmente en nuestro sistema jurídico tenemos diversas disposiciones como las que hoy son materia de las propuestas de reforma, que previenen diversos tipos de medidas para proteger a las mujeres una vez que se ha iniciado un procedimiento penal o cuando éstas han acudido a alguna autoridad a poner en conocimiento los abusos de que han sido objeto, lo cierto es que en la realidad, el Ministerio Público para aplicar una de esas medidas de protección, primero debe ocurrir ante la autoridad judicial a solicitarlas, lo que implica que el trámite se demore, lo cual sin duda, genera que las víctimas queden desprotegidas a merced del

agresor. En algunos casos, las solicitudes hechas por el Ministerio Público son negadas por la autoridad jurisdiccional; en otros aunque a veces son dictadas, la duración de las mismas es limitada y se repite el patrón de falta de protección, es por ello que compartimos el sentir de las proponentes con la finalidad de que tanto el Ministerio Público quede legitimado para dictar de oficio cualquiera de las órdenes de protección preventiva o de emergencia, así como para que estas se mantengan hasta en tanto la victima deje de estar expuesta en riesgo.

2) Existe la inadecuada interpretación de algunas autoridades que consideran que para la imposición de estas medidas de protección se requiere que la víctima lo solicite, sin embargo, en muchos casos, éstas ni siquiera conocen que existan medios legales que las protejan en su persona, en sus papeles o en sus posesiones, por ello la importancia de que quede especificado de manera clara que el Ministerio Público lo hará de oficio, y aun cuando a éste se le llegará a pasar hacerlo, será el Juez la autoridad obligada a realizarlo.

3) Las medidas de protección y providencias precautorias, con independencia de dónde se encuentren reguladas (ya sea en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia o en el Código Nacional de Procedimientos Penales), comparten el objetivo de proteger a las personas de daños irreparables frente situaciones de gravedad y urgencia.

Es de suma importancia establecer que del análisis de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre medidas provisionales, se desprende que el estándar para otorgar el amparo de protección y la prevención frente a la ocurrencia de un posible daño irreparable, está principalmente vinculado con los derechos a la vida y a la integridad personal, es por ello que atendiendo al derecho pro persona que contempla nuestra carta magna en su artículo primero y en cumplimiento a los Tratados Internacionales de los que nuestro país es parte, las y los integrantes de las comisiones unidas, vemos viable el que las órdenes de protección o bien las medidas inherentes se puedan otorgar de inmediato bajo el principio de la tutela de la integridad física, psicológica, de libertad o de seguridad y que su duración preexista hasta en tanto deje de estar en

riesgo, con lo que se da cumplimiento a la jurisprudencia en comento.

Al respecto la Convención de Belém do Pará establece que la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita, total o parcialmente, su reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades.⁴

Dado que en efecto en la práctica acontece que entre el tiempo que la víctima denuncia y el Ministerio Público acude ante el Juez a solicitar una medida de protección y dicha autoridad jurisdiccional resuelve, muchas veces las víctimas son nuevamente atacadas y en los casos más graves, han llegado a perder la vida.

Situación que prevé justamente el Consenso de Quito al establecer que los países deben adoptar medidas que contribuyan a la eliminación de todas las formas de violencia y sus manifestaciones contra las mujeres, especialmente el homicidio de mujeres, el feminicidio, así como la eliminación de medidas unilaterales contrarias al derecho internacional y a la Carta de las Naciones Unidas.

Como podemos ver, los instrumentos internacionales abonan a que las propuestas realizadas por las legisladoras sean dictaminadas en sentido positivo, dado que derivado del análisis realizado se desprende que las mujeres al considerar el hecho de presentar su denuncia se sienten desprotegidas pues la actuación de la autoridad se percibe lente e incluso inútil, esa es la razón por la que las víctimas no denuncian, ya que temen sufrir una nueva agresión, aunado a que el bajo porcentaje de denuncias formales está asociado a otros problemas relacionados con la impartición y la procuración de justicia, tales como revictimización, los procedimientos lentos y largos y que además, no existen medidas efectivas para la protección de las víctimas.

4) Por lo anterior, estas Comisiones Unidas, comparten los criterios de las promoventes en el sentido de que es necesario fijar de manera taxativa en la norma, la obligación del Ministerio Público para dictar las medidas de protección de emergencia y preventivas de las previstas en Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia,

sin necesidad de autorización judicial, en aquellos casos donde haya un riesgo inminente contra la vida, integridad o libertad de las mujeres, con el objeto de impedir que se consume de manera irreparable un daño en su integridad física o psíquica.

Uno de los elementos a considerar para la imposición de una medida de protección, providencia precautoria o medida cautelar, es el peligro en la demora o "*periculum mora*", que implica la presunción grave del temor al daño que en el caso de los delitos cometidos en contra de las mujeres, éstas podrían sufrir, que van desde lesiones a su integridad física o psíquica y en los casos más graves en la pérdida de la vida.

Esto es, el peligro en la demora implica que a causa de la inminencia del peligro, dichas medidas de protección, providencias precautorias o medidas cautelares, tengan carácter de urgentes, toda vez que si se demora la protección del daño temido, se puede transformar en un daño efectivo, que sin duda agrava el hecho inicialmente puesto en conocimiento de la autoridad respectiva.

Así, para una adecuada protección de la integridad física, psíquica y de la vida de las mujeres, se requieren medidas efectivas y que sean aplicables sin retardo.

En este sentido, reiteramos, se considera procedente el criterio sustentado por la proponente en cuanto a que el Ministerio Público oficiosamente dicte medidas de protección de emergencia y preventivas de las previstas en Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, sin necesidad de autorización judicial; previsión que se hace extensivo en el Código Nacional de Procedimientos Penales para los jueces, a quienes se les faculta para imponer de oficio durante el proceso penal, una medida de protección cuando el Ministerio Público o incluso la propia víctima u ofendida, hubiere sido omisos en solicitarlo.

En concordancia a lo anterior, como lo sostiene la proponente, que *aunque es deseable la existencia de un control judicial sobre los actos del ministerio público, debe privilegiarse un régimen de protección oportuna que puedan otorgar las autoridades administrativas*. Esto es, se pondera la necesidad de

protección a las mujeres por encima de la autorización judicial, aunque desde luego, dentro de los límites de la necesidad de protección.

5) Se hace constar que la Comisión de Igualdad de Género recibió 2 iniciativas que reforman el artículo 28 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, con tema análogo a las que se dictaminan mediante el presente instrumento, suscritas por las Diputadas Yarith Tannos Cruz y María Gloria Hernández Madrid, ambas del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, mismas que por técnica procedimental no se dictaminan en el presente dictamen de Comisiones Unidas.

Por ello, y para los efectos de la fracción A) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Comisiones Unidas de Igualdad de Género y de Justicia someten a la consideración de la Honorable Asamblea, el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA Y DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

ARTÍCULO PRIMERO. Se reforma la fracción III del artículo 17; el último párrafo del artículo 28 y se adiciona un párrafo segundo al artículo 31 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 17. ...

I. y II. ...

III. El establecimiento de un banco de datos **que contenga todas las órdenes de protección emitidas, con datos de las víctimas y de las personas sujetas a ellas; de conformidad con las leyes de la materia; el tipo de orden; así como el seguimiento e incumplimiento de las mismas; y con estricto cumplimiento a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en materia de datos personales,** para realizar las acciones de política criminal que correspondan y faciliten el intercambio de información entre las instancias.

ARTÍCULO 28. ...

I. a III. ...

Las órdenes de protección de emergencia y preventivas tendrán una temporalidad **hasta que la víctima de la violencia deje de estar expuesta al riesgo** y deberán expedirse **en forma inmediata máximo en el transcurso de las 6 horas** siguientes al conocimiento de los hechos que las generan.

ARTÍCULO 31. ...

I. a III. ...

El Ministerio Público dictará oficiosamente cualquiera de las órdenes de protección preventivas o de emergencia previstas en este Capítulo, sin necesidad de autorización judicial previa o posterior y sin perjuicio de que pueda sustituirla por alguna medida de protección o providencia precautoria de las previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

ARTÍCULO SEGUNDO. Se reforma el artículo 139 y se adiciona un párrafo tercero al artículo 154 del Código Nacional de Procedimientos Penales, para quedar como sigue:

Artículo 139. Duración de las medidas de protección y providencias precautorias.

La imposición de las medidas de protección y de las providencias precautorias tendrá una duración máxima de **noventa** días naturales, prorrogables hasta por treinta días.

Si transcurrido el plazo, subsistiere la causa que dio origen a la medida o providencia decretada, podrá prorrogarse hasta por un plazo igual durante el cual el Ministerio Público, procurará ejercer la acción penal correspondiente y, en su oportunidad, solicitar la medida cautelar que corresponda.

En cuanto a la duración de las medidas de protección tratándose de delitos por razón de género, se aplicará de manera supletoria la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Cuando hubiere desaparecido la causa que dio origen a la medida o providencia decretada, el imputado, su Defensor o en su caso el Ministerio Público, podrán solicitar **a la autoridad que hubiera ordenado o ratificado las mismas**, que la deje sin efectos.

Artículo 154. ...

...

I. y II. ...

...

En casos de violencia contra las mujeres, cuando el Ministerio Público o la víctima u ofendido no hubiera solicitado medida cautelar alguna, pero el Juez advirtiere algún riesgo para la víctima u ofendido, deberá emitir alguna orden de protección preventiva o de emergencia prevista en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Transitorios

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

Segundo. Dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de este Decreto, las Legislaturas de los Entidades Federativas y de la Ciudad de México deberán adecuar las legislaciones locales en la materia, y las relativas a las instituciones de procuración de justicia para que puedan dictar las medidas correspondientes.

Notas:

1 Información tomada del sitio <http://www.informador.com.mx/jalisco/2016/643526/6/fallan-en-emision-de-ordenes-de-proteccion-para-mujeres.htm>.

2 Entre estos el Diagnóstico Situacional del Femicidio en el Estado de Jalisco, elaborado por el Instituto Jalisciense de las Mujeres en Diciembre de 2015, con fondos proporcionados INMUJERES en diciembre de 2015.

3 Consultado en

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgamv1v.htm>. 28 de marzo de 2016.

4 Diagnóstico del Trabajo Legislativo en Materia de Derechos Humanos de las Mujeres en la LXII Legislatura, Ed. CEAMEG, pag.35

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a los 13 días del mes de junio de dos mil dieciséis.

La Comisión de Igualdad de Género

Diputados: Laura Nereida Plascencia Pacheco (rúbrica), presidenta; Sofía del Sagrario de León Maza (rúbrica), Carolina Monroy del Mazo (rúbrica), Érika Araceli Rodríguez Hernández (rúbrica), Carmen Salinas Lozano (rúbrica), Guadalupe González Suástegui, Katia Berenice Burguete Zúñiga, Karen Orney Ramírez Peralta (rúbrica), María Candelaria Ochoa Avalos (rúbrica), Angélica Reyes Ávila (rúbrica); Lucely del Perpetuo Socorro Alpizar Carrillo (rúbrica), Hortensia Aragón Castillo (rúbrica), Érika Lorena Arroyo Bello (rúbrica), Ana María Boone Godoy (rúbrica), Gretel Culin Jaime, Sasil Dora Luz de León Villard (rúbrica), David Gerson García Calderón (rúbrica), Patricia García García, Geneviva Huerta Villegas (rúbrica), Irma Rebeca López López (rúbrica), María Verónica Muñoz Parra (rúbrica), Karina Padilla Ávila, (rúbrica), Flor Estela Rentería Medina (rúbrica), María Soledad Sandoval Martínez (rúbrica), Concepción Villa González (rúbrica).

La Comisión de Justicia

Diputados: Álvaro Ibarra Hinojosa (rúbrica), presidente; María Gloria Hernández Madrid (rúbrica), Ricardo Ramírez Nieto (rúbrica), José Hernán Cortés Berumen (rúbrica), Javier Antonio Nebliña Vega, Patricia Sánchez Carrillo (rúbrica), Arturo Santana Alfaro (rúbrica), Lía Limón García (rúbrica), Víctor Manuel Sánchez Orozco (rúbrica), secretarios; Jesús Emiliano Álvarez López (rúbrica), Alfredo Basurto Román (rúbrica en abstención), Ramón Bañales Arámbula (rúbrica), Tristán Manuel Canales Najjar (rúbrica), Édgar Castillo Martínez (rúbrica), José Alberto Couttolenc Buentello (rúbrica), César Alejandro Domínguez Domínguez (rúbrica), Mayra Angélica Enríquez Vanderkam, Waldo Fernández González (rúbrica), José Adrián González Navarro, Sofía González Torres (rúbrica), Carlos Iriarte Mercado (rúbrica), Armando Luna Canales (rúbrica), Abel Murrieta Gutiérrez (rúbrica), Daniel Ordóñez Hernández (rúbrica), Ulises Ramírez Núñez (rúbrica), Édgar Romo García (rúbrica), Martha Sofía Tamayo Morales (rúbrica).