

Dictámenes

DE LA COMISIÓN DE IGUALDAD DE GÉNERO, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 25 DE LA LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA

Honorable Asamblea:

La Comisión de Igualdad de Género, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 39 y 45, numeral 6, incisos e) y f) y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 66, 79 numeral 2, 80, 82, 85, 157, numeral 1, fracción I; 158, numeral 1, fracción IV; y 176 del Reglamento de la Cámara de Diputados presenta a la Honorable Asamblea el siguiente

Dictamen

I. Antecedentes

1. Con fecha 12 de octubre de 2016, el **diputado Renato Josafat Molina Arias, la diputada Rocío Nahle García del Grupo Parlamentario de MORENA, y otros diputados integrantes de diversos grupos parlamentarios**, presentaron iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 25 y adiciona un artículo 25 Bis a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

2. Con fecha 12 de octubre de 2016, la presidencia de la Mesa Directiva dispuso que dicha iniciativa fuera turnada a la Comisión de Igualdad de Género, para su análisis y dictamen correspondiente.

3. Con fecha 14 de diciembre de 2016 mediante oficio número D.G.P.L. 63-II-7-1558, la mesa directiva se autorizó prórroga para emitir dictamen.

II. Metodología

La Comisión de Igualdad de Género, encargada del análisis y dictamen de la iniciativa en comento, desarrollaron los trabajos correspondientes conforme al procedimiento que a continuación se describe:

En el apartado denominado “Antecedentes”, se da constancia del trámite de inicio del proceso legislati-

vo, así como de la recepción y turno para el dictamen de la iniciativa.

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

En las “Consideraciones”, los integrantes de la comisión dictaminadora 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. Contenido de la iniciativa

La iniciativa propone: el establecimiento de un procedimiento sencillo, claro y ágil, para determinar si se declaran o no las Alertas de Violencia de Género solicitadas, dado que se trata de un mecanismo con el que se pretende enfrentar las violaciones graves y sistemáticas a los derechos humanos de las mujeres que se están presentando en un territorio determinado, por lo que la implementación de este mecanismo no puede esperar a trámites tortuosos y burocráticos.

De igual forma propone adicionar un artículo 25 Bis a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para establecer un procedimiento sencillo y con plazos puntuales para eventualmente declarar la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres, en este sentido la iniciativa plantea que en caso de que la solicitud para declarar alerta de violencia de género sea aceptada, el grupo que se conformaría para estudiarla y analizarla tendría hasta 30 días naturales para determinar si es procedente o no declararla, de esta forma la Alerta de Violencia de Género se estaría declarando en un término mucho más breve.

Así mismo propone una nueva integración para el grupo que estudiaría y analizaría la solicitud, así además de especialistas, lo integrarían representantes de las dependencias que participan en el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, así como de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, también serían invitados a participar representantes de la entidad federativa y del o los municipios sobre los que se solicita declarar la Alerta de Violencia Género contra las Mujeres.

Para una mayor difusión a la declaratoria, se propone que ésta sea publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Para reconocer formalmente la participación que los gobiernos municipales deben de tener en este tema, se propone reformar el artículo 25 para hacer mención expresa a los Ayuntamientos que deberán ser notificados también de la declaratoria de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres.

Para un análisis más escrupuloso por parte de la Comisión se elaboró el siguiente cuadro comparativo:

LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA	
Texto Vigente	Texto Propuesto
<p>ARTÍCULO 25.- Corresponderá al gobierno federal a través de la Secretaría de Gobernación declarar la alerta de violencia de género y notificará la declaratoria al Poder Ejecutivo de la entidad federativa de que se trate.</p> <p>(No tiene correlativo)</p>	<p>Artículo 25. Corresponderá al gobierno federal a través de la Secretaría de Gobernación declarar la alerta de violencia de género y notificará la declaratoria al Poder Ejecutivo de la entidad federativa y a los Ayuntamientos de que se trate.</p> <p>Artículo 25 Bis. La declaratoria de alerta de violencia de género contra las mujeres, se emitirá en su caso, conforme al siguiente procedimiento y dentro de los siguientes plazos:</p> <p>I. Una vez recibida la solicitud, ésta deberá ser aceptada o rechazada dentro de los diez días hábiles siguientes, la resolución correspondiente deberá estar debidamente fundada y motivada, y ser comunicada a quien haya presentado la solicitud.</p> <p>II. En caso de ser aceptada la solicitud, ésta será analizada, para lo cual la Secretaría de Gobernación por conducto de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, convocará a la conformación de un grupo de especialistas integrantes de organizaciones de la sociedad civil e Instituciones académicas, en dicho grupo participarán además representantes de las dependencias que integran el Sistema de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así mismo serán invitados a participar representantes de la entidad federativa y del o los municipios sobre los que se solicita declarar la Alerta de Violencia Género contra las Mujeres. El grupo deberá estar conformado dentro de los 5</p>
	<p>días hábiles siguientes a la aceptación de la solicitud.</p> <p>III. Una vez que se haya conformado el grupo a que se refiere la fracción anterior, éste contará con 30 días naturales para determinar la procedencia o improcedencia de la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las mujeres solicitada, en su caso la Declaratoria deberá contener:</p> <p>a) Ámbito territorial que comprende;</p> <p>b) Acciones a realizar por parte de la Federación;</p> <p>c) Acciones a realizar por parte de la Entidad Federativa; y</p> <p>d) Acciones a realizar por parte del o de los Municipios</p>

correspondientes.

Las acciones a realizar, tendrán que implementarse dentro de un plazo máximo de 6 meses, al término de dicho plazo los gobiernos de la Entidad Federativa y del municipio o municipios para los que se emitió la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres, deberán remitir a la SEGOB un Informe del cumplimiento de las acciones, el cual será evaluado por el Grupo a que hace referencia la fracción II de este artículo. En caso de que se determine que no se implementaron todas las acciones o bien que se implementaron deficiientemente, se prorrogará la Alerta de Género por 6 meses más.

La Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las mujeres se publicará para su mayor difusión en el Diario Oficial de la Federación.

Consideraciones:

Primera. Nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra en su artículo primero:

“**Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

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.

Por lo que esta materia es de derechos humanos, regulada en nuestra Ley Suprema y como tal debe dársele el análisis requerido, en virtud de poder salvaguardar los derechos de las y los mexicanos a la vida, la libertad, integridad y seguridad. Se hace hincapié en la obligatoriedad de los tratados en los cuales México haya sido firmante, dentro de los cuales se encuentra la

“Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW)” en vigor desde el 3 de septiembre de 1981.

Segunda. De igual manera el artículo cuarto de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra en su primer párrafo el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres:

“**Artículo 4o.** El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.”¹

Del precepto mencionado deriva el sistema de normas jurídicas de derecho social que busca regular los mecanismos y acciones para lograr la igualdad entre hombres y mujeres, considerado como un derecho humano interrelacionado, interdependiente e indivisible, que tutela la garantía de igualdad.

Es así que la igualdad como derecho social y universal, es elemento esencial para que el Estado pueda sentar las bases tendientes a eliminar la situación desigual que existe de facto entre hombres y mujeres, como se consagra en los cuerpos normativos con que cuenta el Estado mexicano, los cuales buscan salvaguardar los derechos de la mujer en todos los ámbitos: social, laboral, económico, de salud, etc.

Tercera. Los promoventes hacen las siguientes observaciones:

“La Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres “es un mecanismo que permite mejorar la calidad de vida de las mujeres mexicanas, pues a través de éste se implementan en un territorio determinado las acciones necesarias para garantizar el derecho de las mujeres a un vida libre de violencia... es un mecanismo de protección de los derechos humanos de las mujeres único en el mundo...”¹

El artículo 22 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia establece que: “Alerta de violencia de género: Es el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad.”

Por su parte en el artículo 23 del mismo ordenamiento se dispone que: “La alerta de violencia de género contra las mujeres tendrá como objetivo fundamental garantizar la seguridad de las mismas, el cese de la violencia en su contra y eliminar las desigualdades producidas por una legislación que agravia sus derechos humanos, por lo que se deberá:

I. Establecer un grupo interinstitucional y multidisciplinario con perspectiva de género que dé el seguimiento respectivo;

II. Implementar las acciones preventivas, de seguridad y justicia, para enfrentar y abatir la violencia feminicida;

III. Elaborar reportes especiales sobre la zona y el comportamiento de los indicadores de la violencia contra las mujeres;

IV. Asignar los recursos presupuestales necesarios para hacer frente a la contingencia de alerta de violencia de género contra las mujeres, y

V. Hacer del conocimiento público el motivo de la alerta de violencia de género contra las mujeres, y la zona territorial que abarcan las medidas a implementar.”

En el artículo 24 se menciona que la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres se emitirá cuando:

“I. Los delitos del orden común contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres, perturben la paz social en un territorio determinado y la sociedad así lo reclame;

II. Exista un agravio comparado que impida el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres, y

III. Los organismos de derechos humanos a nivel nacional o de las entidades federativas, los organismos de la sociedad civil y/o los organismos internacionales, así lo soliciten.”

Y el artículo 25 dispone que “Corresponderá al gobierno federal a través de la Secretaría de Gobernación declarar la alerta de violencia de género y

notificará la declaratoria al Poder Ejecutivo de la entidad federativa de que se trate.”

Todo el procedimiento para que se pueda eventualmente declarar la Alerta de Violencia de Género queda regulado en el Capítulo I del Título III del Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Conforme a dicho procedimiento los plazos para que pueda ser declarada la mencionada Alerta, son muy amplios o imprecisos, por lo que la Alerta puede llegar a declararse hasta incluso después de un año de haber sido presentada la correspondiente solicitud:

a) Desde la presentación de la solicitud y hasta la admisión de la misma pueden transcurrir hasta 8 días hábiles (casi dos semanas);

b) Desde la admisión de la solicitud y hasta la conformación y primera reunión del Grupo de Especialistas que estudiará y analizará la situación que guarda el territorio sobre el que se señala que existe violación a los Derechos Humanos de las Mujeres, a fin de determinar si los hechos narrados en la solicitud dan lugar a la declaratoria, pueden transcurrir hasta otros 5 días hábiles (una semana);

c) Para la realización del estudio y análisis antes mencionados, el Grupo de especialistas contará con 30 días naturales (un mes), emitiendo un informe;

d) En el artículo 38 del Reglamento se dispone que: “La coordinadora del grupo de trabajo remitirá el informe.... a la Secretaría de Gobernación, a través de la Comisión Nacional, para su análisis.” (no se menciona ningún plazo para realizar este análisis);

e) En el cuarto párrafo del artículo 38 se dispone que “En caso de que el Titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa correspondiente considere aceptar las conclusiones contenidas en el informe del grupo de trabajo, tendrá un plazo de quince días hábiles contados a partir del día en que las recibió para informar a la Secretaría de Gobernación, a través de la Comisión Nacional, su aceptación. (tres semanas);

f) Si el titular del Ejecutivo de la Entidad Federativa acepta las conclusiones contenidas en el informe del grupo de trabajo tendrá seis meses para implementar las acciones propuestas en las conclusiones del informe del grupo de trabajo (Seis meses);

g) Al término de los seis meses mencionados en el punto anterior el titular del Ejecutivo de la Entidad Federativa deberá rendir un informe sobre las acciones realizadas el cual deberá remitirse dentro de los cinco días siguientes de haber recibido la solicitud de esa información. (una semana);

h) Una vez recibido el informe de la entidad federativa, el grupo de trabajo emitirá un dictamen sobre dicho informe en lo concerniente al cumplimiento o incumplimiento de las acciones propuestas, el cual se remitirá a la Secretaría de Gobernación para que ésta a través de la Comisión Nacional, determine si la entidad federativa implementó o no dichas propuestas. (No se menciona plazo para la emisión del dictamen de cumplimiento o incumplimiento).

i) En caso de que el grupo de trabajo considere que no se implementaron las propuestas contenidas en las conclusiones del informe, la Secretaría de Gobernación, por conducto de la Comisión Nacional, en términos del artículo 25 de la Ley, emitirá la declaratoria de alerta de violencia de género, en un plazo no mayor a diez días naturales contados a partir de la fecha en que se reciba la notificación del dictamen.

j) Si a juicio del Grupo de Trabajo y de la Secretaría de Gobernación, si fueron atendidas e implementadas las acciones propuestas en las conclusiones del Grupo de Trabajo, no se declarará la Alerta de Violencia de Género.

Como puede observarse se trata de un procedimiento largo, contrario a la celeridad con que debiese de emitirse la declaratoria, ya que se trata de un mecanismo de emergencia, ante violaciones graves a los derechos humanos de las mujeres, así basta señalar que hasta la presente fecha se han emitido sólo tres declaratorias de Alerta de Violencia de género, las cuáles se declararon hasta después de un año de que fueron solicitadas:

a) *Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres emitida para el estado de México.- El 28 de abril de 2014 dio inicio la investigación para la declaratoria, la cual se emitió hasta el 31 de julio de 2015.*

b) *Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres emitida para el estado de Morelos.- la solicitud se presentó el 27 de mayo de 2014 por la Comisión Independiente de Derechos Humanos en Morelos, después de todo el procedimiento ya referido, la Declaratoria finalmente se emitió hasta el 10 de agosto de 2015.*

c) *Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres emitida para el estado de Michoacán.- La solicitud se presentó el 19 de diciembre de 2014 por la organización Humanas Sin Violencia, después de todo el procedimiento ya referido, la Declaratoria finalmente se emitió hasta el 27 de junio de 2016.*

El 2 de febrero de 2006 se presentó en la Cámara de Diputados la Iniciativa de Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la cual fue suscrita por las entonces diputadas Diva Hadamira Gastélum Bajo, Marcela Lagarde y de los Ríos y Angélica de la Peña Gómez, presidentas de las Comisiones de Equidad y Género, Especial de Feminicidios de la República Mexicana y Especial de la Niñez, Adolescencia y Familias, respectivamente. En la exposición de motivos de la citada iniciativa es posible observar que las proponentes destacaron como una de las aportaciones más relevantes de su iniciativa la incorporación e implementación de la alerta de género:

“En este sentido una de las aportaciones más relevantes de la Ley, es sin duda la implementación del concepto alerta de género, contemplado en el Capítulo VII de dicho título, cuyo objetivo es ubicar las zonas del territorio nacional con mayor índice de violencia hacia las mujeres, lo que permitirá detectar en que órdenes de gobierno no se cumple la Ley, además de la zona en la que más se violentan los derechos de la mujer; y de esa manera sancionar a quienes la transgreden.

Y sobre todo implementar las acciones que desalienten la violencia, y que permitan suspender la

declaratoria de alerta de género, que es vista como una circunstancia temporal, con la intervención de un consejo de integración nacional que asuma la responsabilidad de la violencia de género en una zona determinada.

...

No obstante, el título cuarto está dirigido a un consejo nacional asesor de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, que estaría conformado por representantes de las entidades federativas, para que el presente ordenamiento sea debidamente aplicado al contar dicho consejo con facultades y obligaciones expresas, destacando la operatividad de la declaratoria de alerta de género y lo relacionado con el agravio comparado”²

Es evidente que la intención de las proponentes de esta ley en cuanto a la Alerta de Género, era que ésta fuese un mecanismo que permitiera implementar acciones que desalentaran la violencia, “destacando la operatividad de la declaratoria de alerta de género”. Finalmente en la ley no se recogió esta visión y lo que ahora tenemos es un procedimiento no operativo, largo y tortuoso para que pueda declararse una Alerta de violencia de género, muestra de ello es que, como ya se mencionó, desde la publicación hace ya casi 10 años (en febrero de 2007) de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, sólo se han declarado tres Alertas de Género: la primera el 31 de julio de 2015 para los municipios de Ecatepec, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla de Baz, Toluca, Chimalhuacán, Naucalpan de Juárez, Tultitlán, Ixtapaluca, Valle de Chalco Solidaridad, Cuautitlán Izcalli y Chalco del estado de México; la segunda el 10 de agosto de 2015 para los municipios de Cuautla, Cuernavaca, Emiliano Zapata, Jiutepec, Puente de Ixtla, Temixco, Xochitepec y Yautepec del estado de Morelos y la tercera el 27 de junio de 2016 para los municipios de Morelia, Uruapan, Lázaro Cárdenas, Zamora, Apatzingán, Zitácuaro, Los Reyes, Pátzcuaro, Tacámbaro, Hidalgo, Huetamo, La Piedad, Sahuayo y Maravatío del estado de Michoacán.

En el informe 2015 de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, pueden encontrarse las solicitudes de Declaración de Alerta de Género, que aún están en trámite:

“Nuevo León . La solicitud fue presentada 13 de enero de 2012 por Arthemisas por la Equidad. Durante 2015 se impulsó un proceso de investigación para determinar la situación que guardan los derechos humanos de las mujeres en la entidad.

- Chiapas. La solicitud fue presentada el 25 de noviembre de 2013 por el Centro de Derechos de la Mujer de Chiapas. Durante 2015 se impulsó en proceso de investigación para determinar la situación que guardan los derechos humanos de las mujeres en la entidad.

Colima. La solicitud se presentó el 22 de diciembre de 2014 por el Centro de Apoyo a la Mujer Griselda Álvarez, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima y la Fundación Ius Género. El 4 de noviembre de 2015, venció el plazo de seis meses para que el gobierno del estado implementara las propuestas y conclusiones establecidas en el informe del grupo de trabajo. El gobierno estatal presentó el informe sobre la implementación de las propuestas planteadas por el grupo de trabajo; información que está siendo valorada para determinar si procede o no la declaratoria de AVGM.

- Baja California . La solicitud se presentó el 27 de enero de 2015 por la Red Iberoamericana Pro Derechos Humanos. El 12 de diciembre de 2015, venció el plazo de los seis meses para que el gobierno del estado implementara las propuestas y conclusiones establecidas en el informe del grupo de trabajo. El gobierno estatal presentó el informe sobre la implementación de las propuestas planteadas por el grupo de trabajo, el cual está siendo valorado para determinar si procede o no la declaratoria de AVGM.

- Sonora. La solicitud se presentó el 25 de mayo de 2015 por Manitas por la Equidad y No Violencia, A.C., y Alternativa Cultural por la Equidad de Género, A.C. El 9 de noviembre de 2015, se notificó el informe elaborado por el grupo de trabajo al gobierno estatal y a la organización solicitante. El 1º de diciembre de 2015, el gobierno del estado remitió la aceptación formal a las conclusiones y propuestas del grupo, el cual cuenta un plazo de seis meses para cumplir con las propuestas del grupo de trabajo.

Veracruz. La solicitud se presentó el 9 de septiembre de 2015 por Equifonía Colectivo por la Ciudadanía, Autonomía y Libertad de las Mujeres A.C. El 22 de septiembre se llevó a cabo la primera sesión del grupo de trabajo encargado de la investigación correspondiente y el 21 de octubre de 2015 se entregó a la Segob el informe final.

- Querétaro. La solicitud se presentó el 29 de octubre de 2015 por Salud y Género Querétaro, A.C., y Desarrollo Comunitario para la Transformación Social A.C. Del 11 de noviembre al 10 de diciembre, el grupo de trabajo integró el informe respectivo y lo notificó a la Segob.

- San Luis Potosí. La solicitud se presentó el 23 de noviembre de 2015 por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí. El 2 de diciembre de ese año, se instaló el grupo de trabajo encargado de elaborar el informe y los días 3 y 4 del mismo mes se llevaron a cabo las visitas in situ. El 31 de diciembre de 2015 se entregó a la Segob el informe final del grupo de trabajo.

Quintana Roo . La solicitud se presentó el 4 de diciembre de 2015 por el Consejo Estatal de las Mujeres en Quintana Roo y la organización Justicia, Derechos Humanos y Género, A.C. El 31 de diciembre de 2015 se admitió la solicitud y los primeros días de 2016 se instalará el grupo de trabajo encargado de estudiar y analizar la situación que guardan los derechos humanos de las mujeres en la entidad.”³

Ante esta situación se requiere de un procedimiento sencillo, claro y ágil, para determinar si se declaran o no las Alertas de Violencia de Género solicitadas, se insiste que se trata de un mecanismo con el que se pretende enfrentar las violaciones graves y sistemáticas a los derechos humanos de las mujeres que se están presentando en un territorio determinado, la implementación de este mecanismo no puede esperar a trámites tortuosos y burocráticos.

De esta forma se propone adicionar un artículo 25 Bis a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para establecer un procedimiento sencillo y con plazos puntuales para eventualmente declarar la Alerta de Violencia de

Género contra las Mujeres, en este sentido la iniciativa plantea que en caso de que la solicitud para declarar alerta de violencia de género sea aceptada, el grupo que se conformaría para estudiarla y analizarla tendría hasta 30 días naturales para determinar si es procedente o no declararla, de esta forma la Alerta de Violencia de Género se estaría declarando en un término mucho más breve.

Por otra parte se propone una nueva integración para el grupo que estudiaría y analizaría la solicitud, así además de especialistas, lo integrarían representantes de las dependencias que participan en el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, así como de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, también serían invitados a participar representantes de la entidad federativa y del o los municipios sobre los que se solicita declarar la Alerta de Violencia Género contra las Mujeres.

Para una mayor difusión a la declaratoria, se propone que ésta sea publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Para reconocer formalmente la participación que los gobiernos municipales deben de tener en este tema, se propone reformar el artículo 25 para hacer mención expresa a los Ayuntamientos que deberán ser notificados también de la declaratoria de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres”.

“Las acciones tendentes a la atención y prevención de la violencia que se ejerce contra las mujeres, y sobre todo la que se ejerce en su expresión más extrema que es el feminicidio, no pueden esperar largos plazos para su implementación, son acciones que con el carácter de urgente deben de ser implementadas, que mucho menos deben de estar sujetas a consideraciones de índole política.

La Alerta de Violencia de Género es una medida de protección colectiva que obliga a actuar a los tres ámbitos de gobierno, para que de manera coordinada se enfrente, erradique y prevenga, de forma pronta y expedita, sin dilaciones, la violencia feminicida en un territorio determinado, siempre con perspectiva de género y enfoque de derechos”. (sic)

Cuarta. Considerando que la iniciativa en estudio tiene dos vertientes, 1) Por un lado el reformar el artículo 25 de la Ley General de Acceso de las Mujeres el cual refiere que: “Corresponderá al gobierno federal a través de la Secretaría de Gobernación declarar la alerta de violencia de género y notificará la declaratoria al Poder Ejecutivo de la entidad federativa” agregándole **“y a los Ayuntamientos de que se trate”**.

Al respecto y toda vez que la alerta de violencia de género constituye en términos de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un **territorio determinado**, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad, aunado a que obedece a una situación de violencia feminicida entendida como la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres. Aunado que como hace referencia la proponente, dicha medida finalmente se ejecuta en un territorio integrado ya sea por uno o varios municipios de una entidad federativa; luego entonces y a efecto de guardar congruencia con lo dispuesto por el artículo 30 del Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, que a la letra establece: “La declaratoria de alerta de violencia de género tendrá como finalidad detenerla y erradicarla, a través de acciones gubernamentales de emergencia, conducidas por la Secretaría de Gobernación en el ámbito federal y en coordinación con las entidades federativas **y los municipios**”. Es viable dictaminar en sentido positivo la propuesta de iniciativa en estudio, estrictamente en lo concerniente al presente considerando, dado que el Ayuntamiento es el órgano colegiado de gobierno integrado por un Presidente, uno o más síndicos y regidores según corresponda en proporción a la población que lo integra; y el Municipio es el ente abstracto conformado por un territorio, población y gobierno (ayuntamiento).

2) Y por otro lado la propuesta versa en adicionar un artículo 25 Bis, en el que en términos generales establece un nuevo **procedimiento** para la emisión de la declaratoria, tal y como se ha hecho constar en el considerando que antecede; en tal sentido y toda vez

que por técnica legislativa los enunciados lingüísticos que propone la iniciativa en estudio, no obedecen a estipular una orden, mandato, imposición, prohibición, permiso o facultad, lo cual en términos de la doctrina en materia de fuentes del derecho, establece para el caso de las leyes,² el cual se lleva a cabo a través del proceso legislativo en el que el protagonista es el legislador; sino por el contrario se desprende una regulación meramente procedimental, la cual es facultad del poder ejecutivo a través del Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, tal y como lo señala Gabino Fraga el “reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de su facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el poder legislativo”³. Se trata de un “acto de carácter meramente administrativo que emana generalmente de una autoridad administrativa y es un medio para la ejecución de las leyes.”⁴

Por lo que se torna necesario en primer término definir lo que es la ley y lo que es un reglamento:

“La palabra “ley” proviene de la voz latina *lex*, que, según la opinión más generalizada, se deriva del vocablo *legere*, que significa “que se lee”. Algunos autores afirman que *lex* se deriva de *ligare*, haciendo resaltar el carácter obligatorio de las leyes”⁵. La ley es una regla general escrita, como consecuencia de una operación del procedimiento (legislativo), que hace intervenir a los representantes de la nación, que declara obligatorias las relaciones sociales que se derivan de la naturaleza de las cosas, interpretándolas desde el punto de vista de la realidad.

Para la Corte Interamericana de Derechos Humanos es “la norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados partes para la formación de las leyes”.⁶

La Ley tiene cierta preferencia, que consiste en que sus disposiciones no pueden ser modificadas por un reglamento; sin embargo, el reglamento basa fundamentalmente su existencia en la ley.

En tal orden de ideas, el reglamento según la Real Academia: “es la colección ordenada de reglas o preceptos que por autoridad competente se da para **la ejecución de una ley** o para el régimen de una corporación o de una Dependencia o un servicio”.

Por su parte el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, analizando sus características lo define como una norma de carácter general, abstracto e impersonal, expedido por el titular del Poder Ejecutivo para proveer la exacta aplicación de una ley previa.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, establece que el Reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo, participa de los atributos de la ley, aunque solo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza, impersonal, general, abstracta misma en la que dos características separan de la Ley del Reglamento en sentido estricto este último emana del ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa de la exacta observancia de la ley, pero aun en lo que parece común en los ordenamientos, de carácter general y abstracto, se separa por **la finalidad que en el área del Reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán implementarse para aplicar la ley a los casos concretos, atribuciones asignadas por la ley de la materia a determinados organismos de la administración pública.**

Es decir, si bien la propuesta versa sobre el establecimiento de enunciados lingüísticos normativos tendientes a formar parte del contenido dogmático de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, también lo es que material y pragmáticamente hablando en su esencia constituye una serie de enunciados normativos que en su caso regularían el aspecto adjetivo sobre la declaración de la alerta de violencia de género, por lo que a consideración de esta comisión dictaminadora la vía procesal legislativa sería otra, dado que nos encontramos ante una norma cuyo objeto es la exacta observancia respecto de la declaración de la alerta de violencia de género, plasmada en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

A mayor abundamiento a continuación se transcribe la jurisprudencia emitida por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Época: Novena Época
Registro: 166655
Instancia: Pleno
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XXX, agosto de 2009
Materia(s): Constitucional
Tesis: P./J. 79/2009
Página: 1067

FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES.

La Suprema Corte ha sostenido reiteradamente que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal establece la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal, la que se refiere a la posibilidad de que dicho poder provea en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes; es decir, el Poder Ejecutivo Federal está autorizado para expedir las previsiones reglamentarias necesarias para la ejecución de las leyes emanadas por el órgano legislativo. Estas disposiciones reglamentarias, aunque desde el punto de vista material son similares a los actos legislativos expedidos por el Congreso de la Unión en cuanto que son generales, abstractas e impersonales y de observancia obligatoria, se distinguen de las mismas básicamente por dos razones: la primera, porque provienen de un órgano distinto e independiente del Poder Legislativo, como es el Poder Ejecutivo; la segunda, porque son, por definición constitucional, normas subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan y no son leyes, sino actos administrativos generales cuyos alcances se encuentran acotados por la misma Ley. Asimismo, se ha señalado que la facultad reglamentaria del Presidente de la República se encuentra sujeta a un principio fundamental: el principio de legalidad, del cual derivan, según los precedentes, dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El primero de ellos evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión o, dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular. El segundo principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley,

cuyas disposiciones desarrolle, complemento o detalle y en los que encuentre su justificación y medida. Así, la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal tiene como principal objeto un mejor proveer en la esfera administrativa, pero siempre con base en las leyes reglamentadas. Por ende, en el orden federal el Congreso de la Unión tiene facultades legislativas, abstractas, amplias, impersonales e irrestrictas consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para expedir leyes en las diversas materias que ésta consigna; por tanto, en tales materias es dicho órgano legislativo el que debe materialmente realizar la normatividad correspondiente, y aunque no puede desconocerse la facultad normativa del Presidente de la República, dado que esta atribución del titular del Ejecutivo se encuentra también expresamente reconocida en la Constitución, dicha facultad del Ejecutivo se encuentra limitada a los ordenamientos legales que desarrolla o pormenoriza y que son emitidos por el órgano legislativo en cita.

Controversia constitucional 41/2006. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 3 de marzo de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: José Ramón Cosío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.

El Tribunal Pleno, el primero de julio en curso, aprobó, con el número 79/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a primero de julio de dos mil nueve.

Cabe destacar de la tesis anterior lo relativo a que la importancia de los reglamentos radica en que posibilitan proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, así como el principio de que los reglamentos no pueden contener cuestiones que son exclusivas de la ley; lo cual aplicado a contrario sensu significa que la ley no puede contener cuestiones que son exclusivas de los reglamentos, como es el caso que nos ocupa relativo al establecimiento del procedimiento para el caso de la emisión de la declaratoria de alerta de violencia de género contra las mujeres.

Máxime que es el **Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, no la Ley General de Acceso de las Mujeres a**

una Vida Libre de Violencia, el que establece dicho procedimiento dentro del contenido de los artículos 30, 31, 32, 33, 35, 36, 36 Bis, 36 Ter, 37, 38 y 38 Bis.

Quinta. Por todo lo anteriormente analizado y argumentado, esta Comisión con fundamento en el numeral 1 del artículo 82 del Reglamento de la Cámara de Diputados, aprueba con modificaciones la propuesta de origen base del presente dictamen, sometiendo a consideración del pleno de la Cámara de Diputados el siguiente:

Decreto por el que se reforma el artículo 25 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Artículo Único. Se reforma el artículo 25 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, para quedar como sigue:

ARTICULO 25. Corresponderá al gobierno federal a través de la Secretaría de Gobernación declarar la alerta de violencia de género y notificará la declaratoria al Poder Ejecutivo de la entidad federativa, **así como a los Ayuntamientos de que se trate, dando cumplimiento a lo dispuesto por el Título Tercero del Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.**

Transitorio

Único. El presente Decreto entrará en vigor a partir del día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro
a 14 de febrero de 2017.

Notas:

1 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_100715.pdf

2 Para consulta en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3260/7.pdf>

3 Fraga Gabino "Derecho Administrativo" Editorial Porrúa. México 1993.

4 Para consulta en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3260/9.pdf>

5 GAXIOLA MORAILA, Federico Jorge, "Ley", Diccionario Jurídico mexicano, México, Porrúa 1996 t. III, p.1963

6 Opinión Consultiva número 6, párrafos 23 y 32. Informe anual de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, Washington, D.C., 1997, p. 65.

La Comisión de Igualdad de Género

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