



DE LA COMISIÓN DE IGUALDAD DE GÉNERO, CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE ACCESO A LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA

Honorable Asamblea:

La Comisión de Igualdad de Género de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 39 y 45 numerales 6 incisos e) y f) y 7 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y 80, 82 numeral 1, 85, 157 numeral 1 fracción I y 158 numeral 1 fracción IV del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás relativos de dicho ordenamiento, presentan el siguiente:

Dictamen

I. Antecedentes

1. Con fecha 31 de octubre de 2017, la diputada **Alma Carolina Viggiano Austria del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional**, presento iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

2. Con 07 de noviembre de 2017, 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. Que refiere la proponente:

“El tema de la violencia contra las mujeres, ha estado presente durante las últimas décadas, pues ahora se ha visibilizado lo que anteriormente se concebía como algo natural “el sometimiento de las mujeres” a cualquier tipo de agresión física, sexual, psicológica, patrimonial, económica solo por



COMISIÓN DE IGUALDAD DE GÉNERO

CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

mencionar algunas de las formas de manifestación de la violencia. Por ello ha sido urgente en nuestro país implementar acciones que permitan a las mujeres un acceso efectivo a sus derechos, a través de políticas públicas transversales con perspectiva de género, protectoras de este grupo vulnerable (las mujeres víctimas de violencia).

Una de ellas ha sido la creación en México de los Centros de Justicia para las Mujeres, como una instancia especializada mediante la cual, las mujeres y niñas mexicanas pueden acceder a sus derechos tales como: el derecho a la justicia penal y familiar, a la educación, a la salud, al trabajo, y en suma todos aquellos derechos que les permitan acceder a una vida plena en los ámbitos público, privado, social, cultural y político.

Actualmente existen en el país 37 Centros de Justicia para las Mujeres en 25 entidades federativas, cabe destacar que en esta Administración del Presidente Enrique Peña Nieto se han puesto en marcha 31 de ellos, lo cual es digno de reconocimiento pues revela que existe una política pública incluyente en el gobierno federal para este grupo vulnerable de mujeres víctimas de violencia.

Además, estas acciones permiten dar cumplimiento a los dos tratados internacionales más importantes en el tema de derechos de las mujeres de los que México es parte, y que de acuerdo al artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en conjunto con dicha Constitución conforman la Ley Suprema de nuestra nación, como son la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres conocida por sus siglas como CEDAW, y la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer también llamada "Belém do Pará". La primera relativa a todas las acciones que los estados deben realizar para lograr la igualdad entre los hombres y las mujeres, por ende, la no discriminación de éstas últimas; y la segunda a la forma para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.



Ahora bien, precisamente en el tema de atención de las mujeres violentadas, y del acceso a la justicia, es menester mencionar que una de las recomendaciones del Comité CEDAW al Estado Mexicano emitidas en su informe del año 2012, consistió en el fortalecimiento de las medidas u órdenes de protección, consideradas como un mecanismo legal que permite salvaguardar la vida e integridad de la mujer, sus hijas e hijos. Así, literalmente en el punto 16 inciso c) del citado informe se señala como una recomendación a nuestro país: "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."

Es decir, no basta que una mujer acuda a las instancias legales a presentar una denuncia cuando ha sido víctima de violencia, sino que es necesario que las autoridades den una respuesta rápida y efectiva, es decir que sean conscientes de la importancia de emitir una orden de protección que evite su revictimización, pero sobre todo que la proteja contra nuevas agresiones, de ahí la vital trascendencia de que la instancia encargada de ello emita oportunamente una medida de protección, pero además que ésta sea adecuada y pertinente según las circunstancias del caso concreto, y de igual forma que su duración sea acorde al riesgo para la víctima.

Lo anterior implica que debemos realizar un análisis del contenido de nuestros ordenamientos nacionales, a fin de verificar si se encuentran en armonía con el objetivo antes señalado. En ese sentido, cabe mencionar que la Ley General de Acceso de las mujeres a una vida libre de violencia en vigor, regula en el capítulo VI lo concerniente a las órdenes de protección de los artículos 27 al 34, en el cual se establecen los tipos de las órdenes, su duración y las autoridades competentes para su emisión.

Cobra relevancia en este apartado, el contenido del último párrafo del artículo 28, pues este estipula 72 horas como duración máxima de dichas



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

COMISIÓN DE IGUALDAD DE GÉNERO

medidas, lo cual a la luz del contenido de las recomendaciones del Comité CEDAW deviene incierto, pues como ya se precisó, en dichas recomendaciones se estipula como duración de las órdenes de protección “hasta que la víctima de violencia deje de estar expuesta al riesgo” lo que sin duda no puede acotarse a tres días o 72 horas como actualmente lo estipula la Ley General antes aludida, dado que es un lapso de tiempo muy corto durante el cual es prácticamente imposible decir que ha cesado el riesgo para la víctima, sus hijas e hijos.

Por tanto, se propone reformar el contenido del último párrafo del artículo 28 de la Ley General de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, cuya redacción no permite acceder a las mujeres víctimas de violencia a las medidas de protección efectivas que les permitan garantizar su seguridad, agregando una temporalidad indefinida hasta el cese de las condiciones de riesgo, para quedar como sigue:

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

“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 **indefinida hasta que el riesgo haya cesado** y deberán expedirse dentro de las 8 horas siguientes al conocimiento de los hechos que las generan.”

Por otra parte, es de destacarse que las órdenes o medidas de protección no sólo deben tener una temporalidad adecuada, sino también deben ser acordes a las condiciones del caso que permitan que realmente no exista riesgo para la mujer. En ese sentido, deben mencionarse que la Ley General de Acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, clasifica las órdenes de protección como: de emergencia, preventiva y de naturaleza civil, para



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

COMISIÓN DE IGUALDAD DE GÉNERO

posteriormente en los numerales 29, 30 y 32 describir cada una de ellas de manera limitativa.

Ahora bien, del contenido de tales artículos, se advierte que como medidas pueden imponerse: la desocupación inmediata del agresor del domicilio, la prohibición de acercarse al mismo, de intimidar o molestar a la víctima, el reingreso de la víctima al domicilio, la retención y guarda de armas de fuego del agresor, el inventario de bienes muebles e inmuebles, el uso y goce de bienes muebles que se encuentren en el inmueble que sirva de domicilio a la víctima, el acceso al domicilio por parte de las autoridades policiacas, la entrega inmediata de objetos de uso personal, el auxilio policiaco para la víctima, el acceso a servicios reeducativos integrales, la suspensión temporal del agresor del régimen de visitas y convivencia con sus descendientes, la prohibición del agresor de enajenar o hipotecar bienes, la posesión exclusiva de la víctima sobre el inmueble que sirvió del domicilio, el embargo preventivo de bienes del agresor y la obligación alimentaria provisional e inmediata.

Sin embargo, no se incluye en dichas medidas de protección (que la ley enuncia limitativamente) la suspensión temporal del agresor en el ejercicio de una determinada actividad laboral, lo cual se estima trascendente tratándose de casos de violencia en el ámbito laboral o docente. Es decir, si bien es cierto las medidas de protección contenidas en la Ley General antes mencionada, han sido oportunas y permiten garantizar la seguridad de las víctimas, las mismas se visualizan mayormente a los tipos de violencia dados en el ámbito familiar, quedándonos pendiente la tarea legislativa en torno a los diversos tipos de violencia que no se dan sólo en lo privado, sino también en lo público o comunitario.

A mayor abundamiento, podemos mencionar aquellos casos en los que existe una violencia contra la mujer dentro del sector laboral o docente, en específico concernientes al acoso u hostigamiento sexual, en los cuales el agresor goza de una posición jerárquica superior a la víctima y abusando de la misma, lleva a cabo propuestas sexuales a ésta bajo la amenaza de



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

COMISIÓN DE IGUALDAD DE GÉNERO

demeritar sus condiciones de trabajo, incluso de despido, o de causar perjuicio en el resultado académico. En estas hipótesis si bien es cierto pudiera emitirse a favor de la víctima una medida de protección consistente en prohibirle al agresor molestarla o acercarse a ella de las contenidas en la Ley General de referencia; la misma no es lo suficientemente efectiva para asegurar su cumplimiento por parte del agresor y por ende la ausencia de riesgo para la víctima.

Esto es, cuando existe una relación de superioridad del agresor respecto a la víctima, y el hecho de violencia se generó en dicho ámbito, es inaceptable que aquella después de haber presentado una denuncia y durante la etapa de investigación del delito permanezca cercana y bajo la subordinación del agresor, pues evidentemente más que mejorar sus condiciones, la violencia se verá acrecentada y será revictimizada. Por ello, es indispensable que en estos casos, se aplique al agresor una medida de protección consistente en la separación del cargo o la suspensión temporal del ejercicio de la profesión que dio lugar al hecho materia de la violencia.

Lo anterior, permitirá que las mujeres que han sido agredidas en este ámbito, puedan tomar la decisión de acudir a las instancias legales a denunciar los hechos, bajo la certeza de que la presentación de la denuncia no causará ningún perjuicio por parte de su agresor, pues éste durante el tiempo del proceso no tendría ninguna posición de poder sobre ellas."(Sic)

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



COMISIÓN DE IGUALDAD DE GÉNERO

CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

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 de mérito tiene por objeto reformar los artículos 28 y 29 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en materia de órdenes de protección en los siguientes términos:

| Texto Vigente Dice: | Texto propuesto: |
|--|---|
| ARTÍCULO 28.- ... I. a III. ... 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. | ARTÍCULO 28.- ... I. a III. ... Las órdenes de protección de emergencia y preventivas tendrán una temporalidad indefinida hasta que el riesgo haya cesado y deberán expedirse dentro de las 8 horas siguientes al conocimiento de los hechos que las generan. |
| ARTÍCULO 29.- ... I. a IV. ... (No tiene correlativo) | ARTÍCULO 29.- ... I. a IV. ... V. La suspensión temporal del agresor del ejercicio de una determinada actividad laboral o profesional. |

En consecuencia, la Comisión de Igualdad de Género, somete a consideración del Pleno el presente dictamen con base en las siguientes:

CONSIDERACIONES



COMISIÓN DE IGUALDAD DE GÉNERO

CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Primera. Toda vez que la primer reforma planteada por la diputada proponente, consiste en adiciona el tercer párrafo del artículo 28 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia lo inherente a las órdenes de protección de emergencia y preventivas, refiriendo a que tendrán una temporalidad **indefinida hasta que el riesgo haya cesado**, se toma en consideración que en fecha 6 de diciembre de 2016, se aprobó por el pleno de la cámara de diputados el dictamen emitido en Comisiones Unidas de Igualdad de Género y de Justicia relativo a la temporalidad de las órdenes de protección, consecuentemente se turnó al Senado para sus efectos legales correspondientes.

En razón de ello y para efectos de registro parlamentario, la primera propuesta, consistente en reformar el tercer párrafo de la fracción I del artículo 28 de la Ley se da por atendida, ya que al versar sobre el mismo tema los efectos legales de la reforma aprobada surten los efectos propuestos por la iniciativa.

Segunda. Ahora bien, en lo referente a la segunda propuesta que plantea la iniciativa, consistente en adicionar una fracción V al artículo 29 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia para establecer como orden de protección, "La suspensión temporal del agresor del ejercicio de una determinada actividad laboral o profesional."

Al respecto las y él integrante de esta Comisión consideramos que el objeto de la reforma abona en el sentido de expandir el ámbito de protección de aquellas mujeres que son víctimas de violencia por parte de sus colaboradores o en su centro de trabajo, sin embargo, toda vez que el enunciado normativo propuesto enmarca en su esencia más una modalidad o tipo de orden de protección, que una sanción como tal, dado que el término "suspensión" es un acto complejo, principal, completo, formalmente legislativo, materialmente ejecutivo, que hace cesar en forma temporal el goce de ciertas garantías que a favor de los habitantes del país aparecen en la Constitución.¹

¹ Arteaga Nava, Elisur. Suspensión de garantías y las facultades extraordinarias. Disponible en: <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/20/22-04.pdf>



COMISIÓN DE IGUALDAD DE GÉNERO

CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

La suspensión de derechos es un acto que se hace efectivo a través de la actuación del Poder Judicial, en los casos de pena privativa de libertad o aquellos referidos en la Ley Penal, y que, en el caso que nos ocupa, una suspensión de "labores" derivado de una orden de protección de emergencia, que no tiene carácter de resolución judicial sino de medida de protección a la vida e integridad de la víctima, vulnera el derecho al trabajo, tutelado por el artículo 5 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice: *"A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial."*

Por lo que consideramos: que si bien es cierto las órdenes de protección tienen como finalidad proteger a la mujer víctima de violencia y evitar que continúe en el círculo de violencia, que estadísticamente se ha demostrado que es continuo y tiende a ir en aumento, también lo es, que basados en el principio de presunción de inocencia contemplado en el apartado B, fracción I del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que entre otros términos establece: *"A que se presume su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa"*, no se puede predeterminar la culpabilidad o inocencia de una persona, sino hasta que se realice el proceso judicial correspondiente.

En tal orden de ideas y a efecto respetar el derecho humano al trabajo, sin perjuicio de cualquier persona que no haya sido debidamente sentenciada, pero, ante todo, respetando el derecho humano preponderante de las mujeres a la vida y a la seguridad, esta Comisión propone como acción afirmativa en pro de la víctima modificar el texto de la iniciativa, con el objetivo de otorgar una mayor protección a las mujeres víctimas de violencia, que cohabitan con el agresor en el centro de trabajo, garantizando que se tomen las medidas necesarias para asegurar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, en este sentido se deberá propiciar una reubicación temporal del agresor de centro de trabajo o



COMISIÓN DE IGUALDAD DE GÉNERO

CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

área, por tanto tiempo como dure la orden de protección de emergencia, ya que de no contemplarse esta medida el sentido de la orden de protección carecerá de aplicabilidad real para aquellos casos en que la mujer y el agresor cohabiten en un mismo centro de trabajo.

Tercera. En virtud de lo anterior esta Comisión elaboró el siguiente cuadro comparativo para mayor comprensión.

| LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA | |
|---|--|
| Texto Iniciativa | Texto Propuesto |
| ARTÍCULO 28.- ... I. a III. ... Las órdenes de protección de emergencia y preventivas tendrán una temporalidad indefinida hasta que el riesgo haya cesado y deberán expedirse dentro de las 8 horas siguientes al conocimiento de los hechos que las generan. | Se da por atendido |
| ARTÍCULO 29.- ... I. a IV. ... V. La suspensión temporal del agresor del ejercicio de una determinada actividad laboral o profesional. | ARTÍCULO 29.- ... I. a IV. ... V. La reubicación temporal física del agresor, dentro del centro de trabajo, en los casos en que se desempeñen en el mismo centro laboral que la víctima. |
| Transitorios Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Segundo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto. | Transitorios Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. |



Cuarta. Derivado de lo anterior la Comisión considera oportuno integrar las aportaciones de la iniciativa y posicionarlas en el enunciado normativo de forma adecuada y que sea jurídicamente aplicable. De tal manera, haciendo uso de las facultades otorgadas a esta Comisión, se decantó por adicionar el enunciado normativo con una fracción V que contemple las consideraciones contenidas en la iniciativa.

Por lo anteriormente expuesto, esta Comisión somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UNA FRACCIÓN V AL ARTÍCULO 29 DE LA LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA

Artículo Único.- Se adiciona una fracción V al artículo 29 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 29.- ...

I. y II. ...

III. Reingreso de la víctima al domicilio, una vez que se salvaguarde de su seguridad,

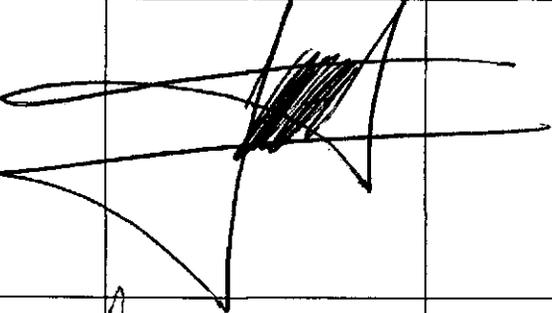
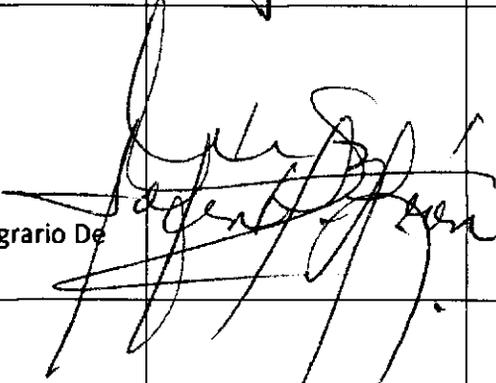
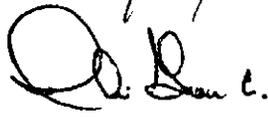
IV. Prohibición de intimidar o molestar a la víctima en su entorno social, así como a cualquier integrante de su familia, y

V. La reubicación temporal física del agresor, dentro del centro de trabajo, en los casos en que se desempeñen en el mismo centro laboral que la víctima.

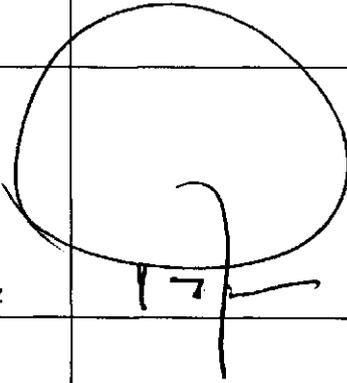
Transitorio

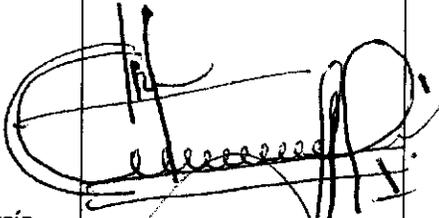
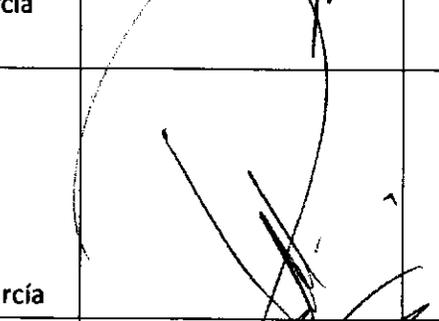
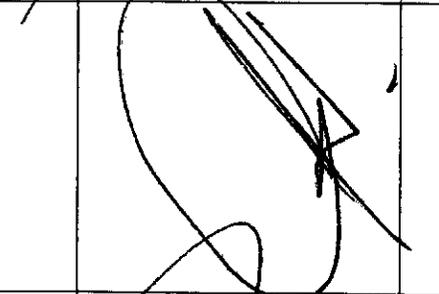
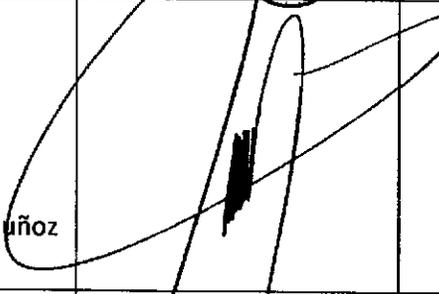
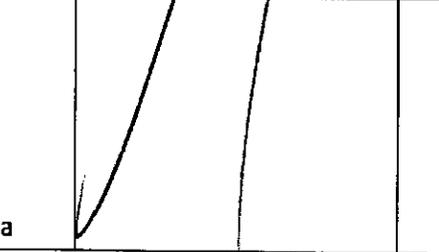
Único.- El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

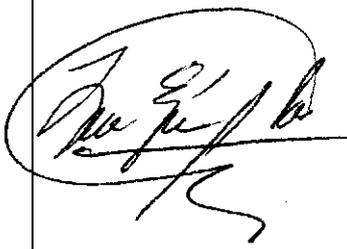
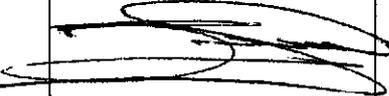
Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro a 12 de diciembre de 2017.

| | A FAVOR | EN CONTRA | ABSTENCIÓN |
|--|---|-----------|------------|
|  Dip. Fed. Laura Nereida Plascencia Pacheco |  | | |
|  Dip. Fed. Sofía Del Sagrario De León Maza |  | | |
|  Dip. Fed. Delia Guerrero Coronado |  | | |
|  Dip. Fed. Carolina Monroy Del Mazo |  | | |
|  Dip. Fed. Erika Araceli Rodríguez Hernández |  | | |
|  Dip. Fed. Carmen Salinas Lozano |  | | |

| | | | |
|---|---|--|--|
|  Dip. Fed. Guadalupe González Suástegui |  | | |
|  Dip. Fed. Karina Padilla Ávila |  | | |
|  Dip. Fed. Karen Orney Ramírez Peralta |  | | |
|  Dip. Fed. Nancy López Ruíz |  | | |
|  Dip. Fed. María Candelaria Ocho Avalos |  | | |
|  Dip. Fed. Angelica Reyes Ávila |  | | |

| | | | |
|---|---|--|--|
|  <p>Dip. Fed. Lucely Del Perpetuo Socorro Alpizar Carrillo</p> |  | | |
|  <p>Dip. Fed. Hortensia Aragón Castillo</p> | | | |
|  <p>Dip. Fed. Erika Lorena Arroyo Bello</p> | | | |
|  <p>Dip. Fed. Ana María Boone Godoy</p> |  | | |
|  <p>Dip. Paloma Canales Suárez</p> |  | | |
|  <p>Dip. Fed. Gretel Culin Jaime</p> | | | |

| | | | |
|---|---|--|--|
|  |  | | |
|  |  | | |
|  |  | | |
|  |  | | |
|  |  | | |
|  |  | | |

| | | | |
|---|---|--|--|
|  |  | | |
|  |  | | |
|  |  | | |