

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, A CARGO DE LA DIPUTADA LAURA NEREIDA PLASCENCIA PACHECO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

“La insignificancia es siempre una garantía de seguridad”.

Esopo

La suscrita, diputada Laura Nereida Plascencia Pacheco, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción III del artículo 17 y el último párrafo del artículo 28, ambos de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y se adiciona un párrafo al artículo 139 del Código Nacional de Procedimientos Penales, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

A la creación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en febrero de 2007, se incorporaron varias figuras e instrumentos de política pública para proteger el derecho de las mujeres a salvaguardar su integridad física. Una de ellas, y quizá de las más importantes, fueron las Órdenes de Protección.

Es importante mencionar que “la protección de los poderes públicos hacia las víctimas de la violencia de género y/o familiar ha ido en aumento en los últimos años debido principalmente a la toma de conciencia por parte de la ciudadanía de los efectos devastadores de esta lacra social. En la última década, ha pasado de ser un problema privado a ser considerado como un problema público que afecta al conjunto de la sociedad, teniendo incidencia en todos los estratos sociales. La violencia de género es un problema complejo, que se manifiesta con un tipo de violencia específica y, por tanto, requiere una intervención institucional, específica y técnica, con el fin de proporcionar una respuesta global y coordinada.”¹

En este sentido vale la pena ocuparse de los criterios sobre los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha mantenido sobre la Constitucionalidad de estas medidas u órdenes de protección, al respecto es interesante leer el boletín de su Unidad de Igualdad de Género, el cual puede consultarse en el siguiente Link: <http://equidad.scjn.gob.mx/son-constitucionales-las-ordenes-de-proteccion/>.

De conformidad con el artículo 27 de Ley en cuestión, las órdenes de protección: “Son actos de protección y de urgente aplicación en función del interés superior de la Víctima y son fundamentalmente precautorias y cautelares. Deberán otorgarse por la autoridad competente, inmediatamente que conozcan de hechos probablemente constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia contra las mujeres.”

Ahora bien, 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 víctima 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 las 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 Estado mexicano, en los que se reconocen derechos humanos.

El artículo 1º 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 1º.

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 hecho, 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”² 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 país,³ 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.⁴

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

En virtud de lo expuesto, propongo a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto por el que se reforman la fracción III del artículo 17 y el último párrafo del artículo 28, ambos de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, y se adiciona un párrafo al artículo 139 del Código Nacional de Procedimientos Penales, con el objeto de modificar la temporalidad de las órdenes de protección preventivas y de emergencia e incorporar mayores elementos al banco de datos

Decreto

Artículo primero. Se reforma la fracción III, del artículo 17 y el último párrafo del artículo 28, ambos de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, para quedar como siguen:

Artículo 17. (...)

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**, 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 dentro de las 8 horas siguientes al conocimiento de los hechos que las generan.

Artículo segundo. Se adiciona un párrafo al artículo 139 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 sesenta días naturales, prorrogables hasta por treinta días.

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.

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.

Transitorios

Único. El presente decreto entrara en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 Tomado del sitio http://www.violenciagenero.msssi.gob.es/profesionalesInvestigacion/protocolosAmbitoAutonomico/asistenciaSocial/docs/Protocolo_coordinacion_ordenes_proteccion_Murcia.pdf

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

3 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 por Inmujeres en diciembre de 2015.

4 Consultado en

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 7 de abril de 2016.

Diputada Laura Nereida Plascencia Pacheco