

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, SUSCRITA POR LEGISLADORAS DE DIVERSOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Las suscritas Laura Nereida Plascencia Pacheco, Sofia del Sagrario de León Maza, Carolina Monroy del Mazo, Érika Araceli Rodríguez Hernández, Carmen Salinas Lozano, Lucely del Perpetuo Socorro Alpizar Carrillo, Erika Lorena Arroyo Bello, Ana María Boone Godoy, María Verónica Muñoz Parra, Flor Estela Rentería Medina, María Soledad Sandoval Martínez, Guadalupe González Suástegui, Karen Orney Ramírez Peralta, Sasil Dora Luz de León Villard, María Candelaria Ochoa Ávalos, Angélica Reyes Ávila, Hortensia Aragón Castillo, Gretel Culin Jaime, David Gerson García Calderón, Patricia García García, Genoveva Huerta Villegas, Irma Rebeca López López, Karina Padilla Ávila, Katia Berenice Burguete Zúñiga, Concepción Villa González, Diva Hadamira Gastélum Bajo, Martha Elena García Gómez, Angélica de la Peña Gómez, Anabel Acosta Islas, Yolanda de la Torre Valdez, Itzel Sarahí Ríos de la Mora, Lucero Saldaña Pérez, Sandra Luz García Guajardo, Gabriela Cuevas Barrón y Pilar Ortega Martínez, diputadas y senadoras integrantes de los diversos grupos parlamentarios de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, 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, someten a la consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 54, 55, 56, 57, 58 y 59, y se adicionan los artículos 55 Bis, 59 Bis, 59 Ter y 59 Quáter, todos de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La visión de la Comisión de Igualdad de Género y de la Comisión para la Igualdad de Género de esta LXIII legislatura, tanto de la Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores, ha sido la de impulsar la modificación del marco legal en aras de consolidar las acciones institucionales y de la sociedad civil para fortalecer las respuestas que tengan como fin o resultado el proteger los derechos de las mujeres, promover su acceso a la justicia y establecer acciones que garanticen el cumplimiento de los instrumentos nacionales de protección a las mujeres y niñas, entre ellas la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y a los instrumentos internacionales, tales como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar, Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem Do Para), misma que enfatiza que la eliminación de la violencia contra la mujer es una condición indispensable para su desarrollo individual y social, así como para su plena e igualitaria participación en todas las esferas de vida. Asimismo dicha Convención establece en su artículo 8, inciso D, que los Estados Parte tendrán que adoptar medidas para ello tales como los refugios con la finalidad de garantizar la protección de las mujeres.

Derivado de este sustento jurídico y de la realidad actual de las mujeres, niñas y niños víctimas de violencia y su limitado acceso a la justicia y al debido proceso, la presente propuesta va encaminada a realizar algunas modificaciones legales para dar cumplimiento a las recomendaciones de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y al marco constitucional del Estado Mexicano, coadyuvando con la sociedad civil, quien ha demostrado ser impulsora para crear espacios de prevención, atención y protección, como son los Refugios en el país.

La presente iniciativa busca que se garantice la prestación de servicios integrales y brindar certeza jurídica a la operación de estos espacios, es por ello que la presente propuesta la presentamos en conjunto, Diputadas y Senadoras, con la Red Nacional de Refugios A.C. (RNR), compartiendo las voces de las mujeres víctimas en sus demandas, anhelos y necesidades.

En este orden de ideas encontramos que la creación y operación de los refugios en México, tiene su antecedente desde la década de los 90's, impulsados por Organizaciones de la Sociedad Civil para proporcionar servicios que

protegieran a las mujeres; ante la ausencia de mecanismos institucionales para hacerlo y por la exigencia de diversos organismos internacionales que señalaron la grave situación de violencia y el contexto feminicida que prevalecía, principalmente en Ciudad Juárez, que años más tarde derivó en la sentencia del “Campo Algodonero”,¹ una de las más importantes que ha emitido la Corte Interamericana de los Derechos Humanos.

Los dos primeros refugios en nuestro país fueron creados en 1996 en la ciudad de Monterrey y Aguascalientes, por organizaciones de la sociedad civil creadas para brindar apoyo moral, emocional, jurídico, médico y psicológico a personas en situación de violencia familiar y por razones de género. En 1999 se creó la RNR, con el propósito de unir esfuerzos y buenas prácticas para atender a las mujeres víctimas de violencia de género en el ámbito familiar.²

El contexto de violencia que prevalecía en esas fechas fue bien documentado por las primeras dos encuestas que midieron científicamente las violencias que sufren las mujeres, principalmente en las relaciones de pareja.³

En el caso de la Encuesta Nacional Sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares de 2003 (ENDIREH 2003), la cual constituyó la primera encuesta nacional que se levantaba en México y América Latina, realizada en los hogares.

Entre los principales resultados encontrados figuran las siguientes prevalencias de violencia contra ellas por parte de su pareja, ejercida en los 12 meses anteriores a la encuesta:

- De las mujeres que viven con su pareja en el mismo hogar, el **44%** reportó algún incidente de violencia emocional, física o sexual.
- De este 44% más de la mitad padece al menos dos tipos de violencia distintos, uno de los cuales es la violencia psicológica.
- El **35.4%** de las mujeres vivieron al menos una experiencia de **violencia emocional** .
- El **27.3%** de las mujeres vivieron al menos una experiencia de **violencia económica** .
- El **9.3%** de las mujeres vivieron al menos una experiencia de **violencia física** .
- El **7.8%** de las mujeres vivieron al menos una experiencia de **violencia sexual** .⁴

Ante ese escenario y dada la lucha de activistas y organizaciones de la sociedad civil, en 2007 se promulgó la Ley General de Acceso a una Vida Libre de Violencia (LAMVLV), la cual consideró la creación de Refugios para Mujeres víctimas de violencia como un espacio físico donde se brindará protección y atención especializada e interdisciplinaria a mujeres, sus hijas e hijos en situación de violencia familiar, sexual o trata.⁵

La citada ley incorporó estándares internacionales de derechos humanos, así como la perspectiva de género contenida en la CEDAW y la Convención Belem Do Pará, las cuales instauran la obligación del estado parte para otorgar medidas que garanticen la seguridad de las mujeres, enunciando como parte de ellas la posibilidad de ingreso a un refugio.

De esta forma es que los artículos 54 al 57 de la LAMVLV establecieron toda la conceptualización de lo que hoy conocemos como refugios para mujeres, misma que a la letra cita lo siguiente:

Artículo 54.- Corresponde a los refugios, desde la perspectiva de género:

I. Aplicar el Programa;

II. Velar por la seguridad de las mujeres que se encuentren en ellos;

III. Proporcionar a las mujeres la atención necesaria para su recuperación física y psicológica, que les permita participar plenamente en la vida pública, social y privada;

IV. Dar información a las víctimas sobre las instituciones encargadas de prestar asesoría jurídica gratuita;

V. Brindar a las víctimas la información necesaria que les permita decidir sobre las opciones de atención;

VI. Contar con el personal debidamente capacitado y especializado en la materia, y

VII. Todas aquellas inherentes a la prevención, protección y atención de las personas que se encuentren en ellos.

Artículo 55.- Los refugios deberán ser lugares seguros para las víctimas, por lo que no se podrá proporcionar su ubicación a personas no autorizadas para acudir a ellos.

Artículo 56.- Los refugios deberán prestar a las víctimas y, en su caso, a sus hijas e hijos los siguientes servicios especializados y gratuitos:

I. Hospedaje;

II. Alimentación;

III. Vestido y calzado;

IV. Servicio médico;

V. Asesoría jurídica;

VI. Apoyo psicológico;

VII. Programas reeducativos integrales a fin de que logren estar en condiciones de participar plenamente en la vida pública, social y privada;

VIII. Capacitación, para que puedan adquirir conocimientos para el desempeño de una actividad laboral, y

IX. Bolsa de trabajo, con la finalidad de que puedan tener una actividad laboral remunerada en caso de que lo soliciten.

Artículo 57.- La permanencia de las víctimas en los refugios no podrá ser mayor a tres meses, a menos de que persista su inestabilidad física, psicológica o su situación de riesgo.

Artículo 58.- Para efectos del artículo anterior, el personal médico, psicológico y jurídico del refugio evaluará la condición de las víctimas.

Artículo 59.- En ningún caso se podrá mantener a las víctimas en los refugios en contra de su voluntad.⁶

Sin embargo, y no obstante estas disposiciones, a casi diez años de promulgada la ley, la RNR ha documentado y constatado que:

1. La respuesta institucional ha sido insuficiente;
2. Se ha invisibilizado el trabajo de prevención y atención a las mujeres víctimas de violencia que realizan los refugios y los centros de atención externa;
3. Existe una ausencia de normas oficiales para la creación y operación de los mismos;
4. Los recursos son insuficientes para una actividad tan estratégica como la que desempeñan los refugios, ya que sólo se otorgan recursos para la operación durante ocho meses, y los criterios para su otorgamiento se basan en criterios de discrecionalidad en ausencia de reglas de operación.

Al respecto, el Centro de Análisis e Investigación A.C. (Fundar), en su trabajo “Diagnóstico sobre los refugios en la política pública de atención a la violencia contra las mujeres en México”,⁷ señaló que:

En México operan actualmente 72 Refugios, de los cuales 34 pertenecen a organizaciones de la sociedad civil, 4 a instituciones de asistencia privada y 34 son instituciones públicas. De ese universo, 44 refugios (33 de la OSC y 11 de gobierno) se articularon en la Red Nacional de Refugios (RNR).⁸

El objetivo del trabajo de investigación realizado por Fundar se centró en tres aspectos relevantes:

1. Describir el papel de los refugios en la atención a las víctimas de violencia familiar en México;
2. Analizar la inserción de los refugios en la política pública de atención a la violencia familiar en México con especial énfasis en el financiamiento público, y
3. Contribuir a mejorar la información pública sobre el funcionamiento de la política pública de atención a la violencia familiar.⁹

Una parte relevante de la investigación resultó ser la constatación de que los refugios reciben recursos financieros de diversas fuentes públicas y mediante procedimientos diversos, lo que en realidad dificulta la operación de los mismos.

Por otra parte *las conclusiones y propuestas* revelan las marañas programáticas y legales en las que se ven envueltas las organizaciones de la sociedad civil y de los gobiernos, que operan estos refugios, para lograr acceder con oportunidad a los recursos y que les permita lograr cumplir a cabalidad la responsabilidad del estado mexicano para con las mujeres víctimas de violencia, ya que son estas instancias y estos esfuerzos los que auxilian al estado a responder a estas violencias.

En síntesis, las recomendaciones y propuestas del diagnóstico señalaron lo siguiente:¹⁰

a) La obligación del estado para prevenir, atender y sancionar la violencia contra las mujeres.

Señalan que es necesario cuestionar y reflexionar en torno a las acciones de prevención, de sensibilización a funcionarios públicos y de visibilización de la violencia doméstica que el Estado mexicano está realizando para evitar que las mujeres sigan acudiendo a los refugios. Y eso por supuesto debe incluir las medidas presupuestales y programáticas que haga asequible el acceso a los recursos con oportunidad. Se debe avanzar más en evitar la normalización de la violencia doméstica como un acto entre parejas o privados en la sociedad mexicana y más como un tema de derechos humanos.

b) La necesidad de visibilizar a los refugios en la política pública de atención a la violencia doméstica.

Manifiestan que a pesar del enfoque integral que establece la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la práctica muestra que los refugios no están suficientemente visibilizados dentro de la política pública para prevenir, atender y sancionar la violencia contra las mujeres. Lo anterior se refleja en la nula alusión de los refugios para mujeres víctimas de violencia dentro de las líneas de acción del Plan Nacional de Desarrollo lo que genera una desatención institucional para las estrategias de atención a la violencia contra las mujeres. Señalan que sobre el funcionamiento de refugios, no ha habido cambios sustantivos en la política pública para los refugios.

c) Los retos para la sustentabilidad de los refugios en la actual política pública de atención a la violencia doméstica.

En el estudio se observó que existen cuatro programas presupuestario sin conexos de corto plazo, ejecutados por diferentes instancias, bajo distintas reglas de acceso y a partir de las prioridades que cada instancia adopta. Esto implica enormes desafíos para la sustentabilidad de la operación los refugios, ya que la forma en la que está planteado el acceso a estos programas genera incertidumbre sobre el financiamiento para el siguiente año. De ahí que se concluye que el Estado, como diseñador y ejecutor responsable de una política pública para servicios de atención, como los refugios, debiera garantizar la sustentabilidad de los refugios con esquemas de financiamiento que aseguraran el acceso a recursos de manera accesible, transparente y bajo mecanismos de rendición de cuentas. No puede ser posible que el funcionamiento de los refugios dependa en 90% del financiamiento que proviene del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (Cnegysr) dependiente de la Secretaría de Salud del gobierno federal. No obstante, es el programa presupuestario que registró una disminución real de recursos en los últimos años, y presenta importantes retrasos en las ministraciones y los criterios de asignación de recursos no son transparentes.

d) La falta de coordinación en la distribución de recursos de los diferentes programas presupuestarios a nivel estatal.

Que la ausencia de una estrategia global para el financiamiento a la operación de los refugios se hace evidente si se analizan las diferentes convocatorias en conjunto. El hecho de que hay estados sin refugios clasificados de tal manera o que no cuentan con refugios que reciban apoyo mediante la convocatoria del Cnegysr, resulta incomprensible ante la alta incidencia de violencia en todos los estados. La estrategia para mejorar la distribución de refugios a nivel estatal está ausente. Es posible constatar que en cada una de las convocatorias los montos varían mucho por estado.

e) Retos institucionales para implementar el modelo ecológico de atención a la violencia.

El mapeo de la política pública para la atención a la violencia doméstica para el funcionamiento de los refugios mostró que existe una falta de articulación de las dependencias que participan en la atención integral de las mujeres que han sobrevivido violencia familiar. La visión integral propuesta en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, se pierde en la implementación, entre otras cosas, por la confusión de las responsabilidades, el trabajo atomizado y limitado a los ámbitos de acción de dichas instancias y la falta de herramientas adecuadas para ponerlo en práctica. Una Ley que parte de un modelo ecológico requiere para su implementación trabajar al mismo tiempo en distintos niveles y de forma.

Por último, deseamos destacar que el comité de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Mujeres, señaló en la recomendación CEDAW/C/MEX/CO/7-8, numeral 19 inciso e), que:

Es preciso: “Adoptar medidas para mejorar los servicios de apoyo para las mujeres y las muchachas que son víctimas de la violencia, entre otras cosas garantizando su acceso a centros de atención y refugios establecidos, y...”¹¹

Por otra parte, la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) 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, en los que se reconocen los derechos humanos y con ello garantizar el pleno ejercicio de los mismos.

Bajo esta tesitura el artículo 1º constitucional, tiene importancia trascendental debido a que 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, tanto federales como locales, además de los órganos públicos autónomos del país que ponen 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 virtud de lo anteriormente expuesto, fundado y motivado, proponemos a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se reforman los artículos 54, 55, 56, 57, 58 y 59, y se adicionan los artículos 55 Bis, 59 Bis, 59 Ter y 59 Quáter, todos de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, para quedar como sigue:

Artículos Transitorios

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

Segundo. La Secretaría de Gobernación contará con un plazo no mayor de tres meses, contados a partir de la publicación del presente decreto, para emitir la Norma Oficial Mexicana para Refugios, la cual deberá ser desarrollada por el Instituto Nacional de las Mujeres, el Instituto Nacional de Desarrollo Social, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, la Fiscalía Especial para Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas, el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva y la Red Nacional de Refugios, A.C. Siendo el Instituto Nacional de las Mujeres la instancia encargada de su monitoreo y seguimiento.

Notas

1 En noviembre del 2009 la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) condenó al Edo. mexicano por violar derechos humanos en los casos de feminicidio sucedidos en Ciudad Juárez en contra de Esmeralda Herrera Monreal, Laura Berenice Ramos Monárrez y Claudia Ivette González, dos de ellas menores de edad, y por la violencia estatal ejercida en contra de sus familiares. La sentencia detalla la responsabilidad internacional de México y significó un hito en la lucha feminista por el reconocimiento del feminicidio como un delito.

2 “Diagnóstico sobre los refugios en la política pública de atención a la violencia contra las mujeres en México”. El diagnóstico completo puede consultarse en

<http://rednacionalderefugios.org.mx/pdf/Diagnostico-sobre-los-refugios-en-mexico-fundar.pdf>.

3 Los primeros estudios, de manera sistematizada, sobre la violencia de género, lo constituyeron la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, ENDIREH 2003, que fue elaborada por el Inegi, el Inmujeres y Unifem, y la Encuesta Nacional de Violencia contra las Mujeres elaborada por la Secretaría de Salud del Gobierno Federal. Si bien se ha cuestionado la disparidad en cuanto a los datos aportados por ambos estudios, las mismas han seguido siendo elaboradas de manera periódica por las instituciones antes mencionadas y hoy por hoy son referente indiscutible para dimensionar las múltiples violencias que sufren las mujeres.

4 Los datos e información de la ENDIREH 2003 se encuentran disponibles en diversas fuentes electrónicas. En particular: <http://www.inmujeres.gob.mx/dgpe/vidasinviolencia/reto/index.htm>.

5 Definición proporcionada por la Red Nacional de Refugios, la cual está disponible en

<http://www.rednacionalderefugios.org.mx/que-es-un-refugio.html> 02 de abril de 2016.

6 Texto consultado en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm> el día 02 de marzo de 2016.

7 El diagnóstico completo puede consultarse en <http://rednacionalderefugios.org.mx/pdf/Diagnostico-sobre-los-refugios-en-mexico-fundar.pdf>.

8 *Ibidem*.

9 *Ibidem*.

10 *Ibidem*. Página 50 del Diagnóstico.

11 El documento integro puede consultarse en http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/CEDAW_C_MEX_CO_7_8_espp.pdf

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 26 días del mes de abril de 2016.

Diputados: Laura Nereida Plascencia Pacheco (rúbrica), Sofía del Sagrario de León Maza (rúbrica), Carolina Monroy del Mazo, Erika Araceli Rodríguez Hernández (rúbrica), Carmen Salinas Lozano, Katia Berenice Burguete Zúñiga (rúbrica), Guadalupe González Suástegui (rúbrica), Karina Padilla Ávila, Karen Orney Ramírez Peralta (rúbrica), Sasil Dora Luz de León Villard, María Candelaria Ochoa Ávalos (rúbrica), Angélica Reyes Ávila (rúbrica), Lucely del Perpetuo Socorro Alpizar Carrillo (rúbrica), Hortensia Aragón Castillo (rúbrica), Erika Lorena Arroyo Bello (rúbrica), Ana María Boone Godoy (rúbrica), Gretel Culin Jaime, David Gerson García

Calderón, Patricia García García (rúbrica), Genoveva Huerta Villegas (rúbrica), Irma Rebeca López López (rúbrica), María Verónica Muñoz Parra, Flor Estela Rentería Medina (rúbrica), María Soledad Sandoval Martínez, Concepción Villa González (rúbrica).

Senadoras: Diva Hadamira Gastélum Bajo, Martha Elena García Gómez, Angélica de la Peña Gómez, Anabel Acosta Islas, Yolanda de la Torre Valdez, Itzel Sarahí Ríos de la Mora, Lucero Saldaña Pérez, Sandra Luz García Guajardo, Gabriela Cuevas Barrón y Pilar Ortega Martínez, Hilda Ceballos Llerenas (rúbrica).

