

## INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 28 DE LA LEY DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, A CARGO DE LA DIPUTADA MILDRED CONCEPCIÓN ÁVILA VERA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

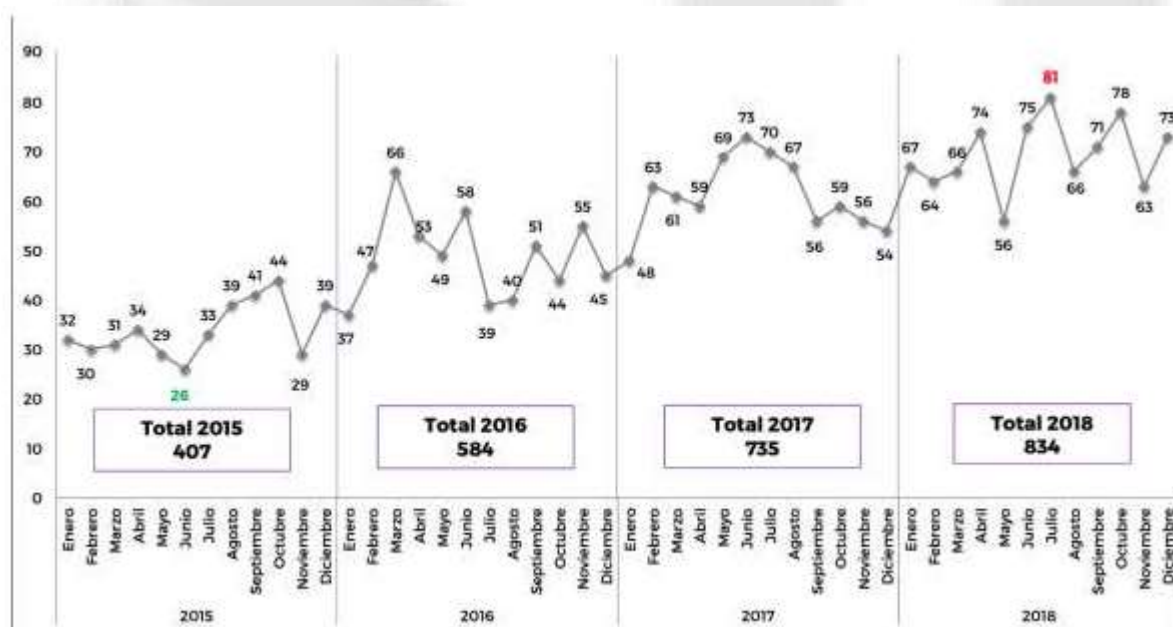
**Mildred Concepción Ávila Vera**, de la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en los artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea, la **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en materia de órdenes de protección**, al tenor de la siguiente

### Problemática

La violencia feminicida ha tenido un consistente y sostenido incremento en los últimos años en el país y con ello, mayores necesidades de protección de la integridad física, mental y sexual de las mujeres, así como de sus hijos e hijas.

Acorde a cifras presentadas por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el año 2015 se registraron 407 feminicidios, mientras que, tres años después, es decir, en el 2018 se registraron 834 feminicidios, lo anterior se traduce en que entre el año 2015 al 2018 hubo un crecimiento del 105 por ciento en el número de feminicidios registrados por las autoridades en el país.

**Información sobre violencia contra las mujeres. Delitos de feminicidio: tendencia nacional.**



Muchos de estos feminicidios pudieron ser prevenibles si en las entidades federativas se contarán con pertinentes herramientas normativas, presupuestales, institucionales y operativas, para brindar la protección necesaria a aquellas mujeres en condiciones reconocidas de riesgo, a quienes una orden de protección hubiera podido ser la diferencia entre la vida y la muerte.

Las órdenes de protección son obligaciones establecidas para proteger, inmediatamente, a las mujeres víctimas de violencia y garantizar su integridad y seguridad física, psicológica y sexual. Es por lo anterior que la orden de

protección es un instrumento que integra no solo el tipo de medida sino las acciones que deberán llevarse a cabo para proteger y garantizar la integridad de las víctimas por un determinado periodo.

A pesar de que las órdenes de protección ya están contenidas en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado, aún existen limitaciones que impiden el cumplimiento cabal de las órdenes de protección, estas limitaciones pueden ser, entre otras, la falta de personal para ejecutarlas, un marco legal confuso, la carencia de comprensión y empatía para generarlas o su limitada temporalidad.

Según el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (Banavim), de los 347 mil 48 casos de violencia registrados a la fecha, en 33 mil 34 se giraron órdenes de protección,<sup>1</sup> lo que equivale al 9,5 por ciento.

En este sentido, el Comité Cedaw recomendó a México, en el año 2012, “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.”<sup>2</sup>

Lo anterior expone una importante discrepancia, entre lo referido en la recomendación realizada por el Comité Cedaw y la limitada temporalidad de las órdenes de protección, establecida en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, según esta Ley, la temporalidad no debe ser mayor de 72 horas; en el plano estatal también se observan variaciones sustantivas. Para el caso de Veracruz se establece una duración de las órdenes de protección no mayor a 120 horas,<sup>3</sup> mientras que para el estado de Sonora se aprecia una temporalidad no mayor a 96 horas<sup>4</sup> y en el Estado de Quintana Roo su vigencia alcanza las 72 horas prorrogables.<sup>5</sup>

## Antecedentes legales

De acuerdo con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia:

“**Artículo 27.** 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.”

La Ley en mención señala tres tipos de órdenes de protección: de emergencia, preventivas y de naturaleza civil.

“**Artículo 28.** Las órdenes de protección que consagra la presente ley son personalísimas e intransferibles y podrán ser:

I. De emergencia;

II. Preventivas, y

III. De naturaleza Civil.

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

Este último párrafo fue reformado en enero de 2013 (DOF 15-01-2013), en el que se establece una vigencia de hasta 72 horas, contrario a lo contemplado en la recomendación del Comité Cedaw, que señala una temporalidad amplísima, que abarca hasta que la víctima deje de estar en riesgo; así también es contrario a lo señalado en el nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual fue publicado hasta el 5 de marzo de 2014.

La temporalidad establecida como vigencia de las órdenes de protección de 72 horas en la actual Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, son insuficientes, no solo por estar en un sentido diferente a lo señalado en la recomendación del Comité Cedaw y el propio Código Nacional de Procedimientos Penales, sino también, debido a la complejidad de algunos casos o las características de las violencias, especialmente cuando son generadas por personas cercanas, que hace imposible que en tan solo tres días (72 horas) pueda brindarse la protección necesaria; además no señala la posibilidad de ampliar la extensión de dicha temporalidad para aumentar el margen de protección a las víctimas.

Son órdenes de protección de emergencia y preventivas, las siguientes:

“**Artículo 29.** Son órdenes de protección de emergencia las siguientes:

- I. Desocupación inmediata por el agresor del domicilio conyugal o donde habite la víctima, independientemente de la acreditación de propiedad o posesión del inmueble, aún en los casos de arrendamiento del mismo;
- II. Prohibición inmediata al probable responsable de acercarse al domicilio, lugar de trabajo, de estudios, del domicilio de las y los ascendientes y descendientes o cualquier otro que frecuente la víctima;
- III. Reingreso de la víctima al domicilio, una vez que se salvaguarde de su seguridad, y
- IV. Prohibición de intimidar o molestar a la víctima en su entorno social, así como a cualquier integrante de su familia.

**Artículo 30.** Son órdenes de protección preventivas las siguientes:

- I. Retención y guarda de armas de fuego propiedad del Agresor o de alguna institución privada de seguridad, independientemente si las mismas se encuentran registradas conforme a la normatividad de la materia. Es aplicable lo anterior a las armas punzocortantes y punzocontundentes que independientemente de su uso, hayan sido empleadas para amenazar o lesionar a la víctima;
- II. Inventario de los bienes muebles e inmuebles de propiedad común, incluyendo los implementos de trabajo de la víctima;
- III. Uso y goce de bienes muebles que se encuentren en el inmueble que sirva de domicilio de la víctima;
- IV. Acceso al domicilio en común, de autoridades policíacas o de personas que auxilien a la Víctima a tomar sus pertenencias personales y las de sus hijas e hijos;
- V. Entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad de la víctima y de sus hijas e hijos;
- VI. Auxilio policíaco de reacción inmediata a favor de la víctima, con autorización expresa de ingreso al domicilio donde se localice o se encuentre la Víctima en el momento de solicitar el auxilio, y

VII. Brindar servicios reeducativos integrales especializados y gratuitos, con perspectiva de género al agresor en instituciones públicas debidamente acreditadas.”

En relación al **Código Nacional de Procedimientos Penales**, éste denomina las medidas de protección, como aquellas ordenadas por el ministerio público, cuando la persona imputada representa un riesgo para la víctima.

“**Artículo 137.** Medidas de protección.

El Ministerio Público, bajo su más estricta responsabilidad, ordenará fundada y motivadamente la aplicación de las medidas de protección idóneas cuando estime que el imputado representa un riesgo inminente en contra de la seguridad de la víctima u ofendido. Son medidas de protección las siguientes:

- I. Prohibición de acercarse o comunicarse con la víctima u ofendido;
- II. Limitación para asistir o acercarse al domicilio de la víctima u ofendido o al lugar donde se encuentre;
- III. Separación inmediata del domicilio;
- IV. La entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad de la víctima que tuviera en su posesión el probable responsable;
- V. La prohibición de realizar conductas de intimidación o molestia a la víctima u ofendido o a personas relacionados con ellos;
- VI. Vigilancia en el domicilio de la víctima u ofendido;
- VII. Protección policial de la víctima u ofendido;
- VIII. Auxilio inmediato por integrantes de instituciones policiales, al domicilio en donde se localice o se encuentre la víctima u ofendido en el momento de solicitarlo;
- IX. Traslado de la víctima u ofendido a refugios o albergues temporales, así como de sus descendientes, y
- X. El reingreso de la víctima u ofendido a su domicilio, una vez que se salvaguarde su seguridad.

Dentro de los cinco días siguientes a la imposición de las medidas de protección previstas en las fracciones I, II y III deberá celebrarse audiencia en la que el juez podrá cancelarlas, o bien, ratificarlas o modificarlas mediante la imposición de las medidas cautelares correspondientes.

En caso de incumplimiento de las medidas de protección, el Ministerio Público podrá imponer alguna de las medidas de apremio previstas en este Código.

En la aplicación de estas medidas **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.”

Nótese que el último párrafo de este artículo señala que, cuando se trata de delitos por razón de género, se aplicará de manera supletoria la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la cual otorga menor protección a las víctimas, en cuanto a la temporalidad, siendo esta de 72 horas.

En relación a la temporalidad o la vigencia de las medidas de protección establecidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, se señala:

“**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.

Las medidas de protección alcanzan una vigencia que puede ser superior a los 60 días, dando con ello una protección más amplia a las víctimas, cumpliendo con ello, el principio *pro persona*, que a la letra señala que,

[...] 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.”<sup>6</sup>

### **Consideraciones**

Existe una sensible diferencia entre la temporalidad o la vigencia de las órdenes de protección señalada por la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, y la vigencia de las medidas de protección que establece el Código Nacional de Procedimientos Penales, la primera señala una duración máxima de cualquier orden de protección de 72 horas, mientras que el segundo señala un periodo de 60 días naturales, con una prórroga de 30 días más.

Desde otro enfoque, el propio Código Nacional de Procedimientos Penales señala que cuando se trata de delitos por razón de género, se aplicará de manera supletoria la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la cual otorga menor protección a las víctimas en cuanto a la temporalidad, ya que, las órdenes de protección bajo esta Ley, tienen una vigencia menor a la establecida en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

La temporalidad establecida como vigencia de las órdenes de protección de 72 horas, son insuficientes, debido a que la complejidad de algunos casos o las características de las violencias, especialmente cuando la persona agresora es altamente peligrosa y se encuentra en el entorno cercano de la víctima, hace imposible que en tan solo tres días pueda brindarse la protección necesaria; además no señala la posibilidad de ampliar la extensión de dicha temporalidad para aumentar el margen de protección a la víctima.

Se recomienda atender al principio *pro persona*, y adecuar el texto de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, a los tiempos establecidos en el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), que son más prolongados, y por lo tanto, brindan mayor protección a la víctima.

### **Se propone:**

Homologar la temporalidad o la vigencia entre las órdenes de protección establecidas en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, con la temporalidad de las medidas de protección señaladas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, de tal manera que se brinde la protección más amplia a las víctimas.

Dice	Debe decir:
<p><b>ARTÍCULO 28.</b> Las órdenes de protección que consagra la presente ley son personalísimas, intransferibles y podrán ser:</p> <p>De emergencia; Preventivas, y De naturaleza Civil.</p> <p>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.</p>	<p><b>ARTÍCULO 28.</b> Las órdenes de protección que consagra la presente ley son personalísimas, intransferibles y podrán ser:</p> <p>De emergencia; Preventivas, y De naturaleza Civil.</p> <p>Las órdenes de protección de emergencia y preventivas tendrán una <b>duración máxima de sesenta días naturales, prorrogables hasta por treinta días</b> y deberán expedirse dentro de las 8 horas siguientes al conocimiento de los hechos que las generan.</p>

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta soberanía, el siguiente proyecto de

### **Decreto por el que se modifica el artículo 28 de Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia**

**Único.** Se **reforma** el artículo 28 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, para quedar de la forma siguiente:

#### **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 duración máxima de sesenta días naturales, prorrogables hasta por treinta días** y deberán expedirse dentro de las 8 horas siguientes al conocimiento de los hechos que las generan.

#### **Transitorio**

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

#### **Notas**

1 [https://banavim.segob.gob.mx/Banavim/Informacion\\_Publica/Informacion\\_Publica.aspx](https://banavim.segob.gob.mx/Banavim/Informacion_Publica/Informacion_Publica.aspx)

2 Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, Recomendación 16, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, México, 52 periodo de sesiones, 9 a 27 de julio de 2012, p. 6.

3 Ley de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

4 Ley de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia para el Estado de Sonora.

5 Ley de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia para el Estado de Quintana Roo.

6 Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Párrafo adicionado DOF 10-06-2011

Palacio Legislativo, a 10 de abril de 2019.

Diputada Mildred Concepción Ávila Vera (rúbrica)

S I L L