

INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 49 DE LA LEY GENERAL 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

La que suscribe, diputada federal Mildred Concepción Avila Vera, integrante del Grupo Parlamentario de Morena en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la 1, fracción I, del numeral 1, del artículo 6, y en los artículos 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 49 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia en materia de las responsabilidades de las entidades federativas, a cargo de la diputada Mildred Concepción Ávila Vera, integrante del Grupo Parlamentario de Morena.

Problemática

La autoridad de primer contacto a la que usualmente recurre una víctima de violencia de género, muchas veces grave y en ocasiones en una situación de crisis, de dolor o de miedo, es aquella autoridad que puede atenderla a través de una línea de emergencia o aquella que puede desplazarse en una patrulla, son esas autoridades las que muchas veces hacen la diferencia entre la vida y la muerte para miles de mujeres.

Son las y los agentes policiales quienes acuden a numerosas llamadas de auxilio por violencia familiar, violencia sexual y otros tipos de violencia de género, o quienes tienen que ejecutar y hacer cumplir las órdenes de protección que la autoridad ministerial o judicial ha generado, muchas veces sin la preparación necesaria para interactuar con víctimas de violencia de género o con victimarios, además con desconocimiento sobre las reglas esenciales que prohíben la negociación y la tolerancia de estas violencias.

Es necesario que en las entidades federativas y municipios, las autoridades policiales cuenten con la disposición y las habilidades para distinguir las distintas violencias de género que pueden velarse detrás de una riña, de una persona ebria rijosa, de unas lesiones dolosas o de una supuesta ejecución, por lo que no solo es necesario preparar a policías sino también conformar grupos policiales especializados para atender las crecientes y complejas formas de manifestación de las violencias de género.

Los registros oficiales muestran un acelerado crecimiento de las llamadas de emergencia relacionadas con incidentes de violencia contra la mujer, según las cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en 2016 se registraron 92 mil 604 llamadas de auxilio por incidentes de violencia contra la mujer,¹ mientras que en 2018 el año cerró con casi el doble de llamadas, es decir, con 172 mil 210 llamadas de auxilio, lo que significa un crecimiento del 85 por ciento en tan solo dos años.

En consonancia con el incremento de llamadas de emergencia por violencia contra la mujer, el feminicidio también aumentó, según la misma fuente (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 y 2018 hubo un crecimiento del **105 por ciento** en el número de feminicidios registrados por las autoridades en el país.

La violencia sexual registrada a través de los delitos contra la libertad y la seguridad sexual también tuvo un continuo incremento en los recientes años, pasando de 31 mil 170 delitos denunciados en 2015 a 41,955 delitos en 2018, lo que significa un aumento del 35 por ciento en los últimos tres años, sin tomar en cuenta que a pesar de las altas cifras oficiales que registra esta violencia, siguen siendo cientos de mujeres, las que a pesar de haber sufrido esta violencia, no se atreven a denunciarla especialmente cuando es en el ámbito familiar, como lo

señala la propia Endireh (Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares) en 2016, teniendo entre las principales razones, la falta de confianza en las autoridades.

Ante un panorama no solo complejo, sino en crecimiento constante de violencia feminicida en los últimos años en el país, resulta prioritario cubrir con un mayor alcance y con perspectiva de género, las necesidades de atención y protección integral de las mujeres, así como de sus hijos e hijas o familiares dependientes de ellas, brindando mayor certeza y confianza en las autoridades, especialmente aquellas de primer contacto.

Antecedentes legales:

Acorde a lo establecido en la recomendación número 14 de las observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México, por parte del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, de conformidad con la Convención y con su recomendación general núm. 33 (2015), sobre el acceso de las mujeres a la justicia, el Comité recomienda al Estado parte que:

[...] **a)** Vele porque se capacite, de manera sistemática y obligatoria, a los jueces, los fiscales, los defensores públicos, los abogados, **los agentes de policía** y otros funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en los planos federal, **estatal y local**, acerca de los derechos de la mujer y la igualdad de género, para poner fin al trato discriminatorio de que son objeto las mujeres y las niñas.

En apego a esta recomendación, resulta relevante la capacitación sistemática y obligatoria a los agentes de policía en los derechos de la mujer, siendo uno de ellos, el derecho a una vida libre de violencia, el cual es imperativo que sea comprendido en toda su extensión por el personal policial en el ejercicio de su función, ya que su papel, bajo este enfoque, consiste en identificar, atender y en su caso prevenir, cualquier acción u omisión, basada en el género, que cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte de una mujer tanto en el ámbito privado como en el público.

Adicionalmente la recomendación no se limita a la capacitación en derechos de la mujer, a las y los servidores públicos, sino que se extiende al territorio de la igualdad de género, para poner fin al trato discriminatorio de que son objeto las mujeres y niñas, no solo en los espacios públicos o privados sino también en el institucional, donde muchas mujeres policías no logran avanzar en su carrera policial por las limitaciones que impone la desigualdad, el trato sexista y discriminatorio que muchas veces ocurre en el interior de las corporaciones policiales.

Asimismo, la recomendación número 30 derivada de las observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México en 2018, por parte del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW/C/MEX/CO/9), también es específica en cuanto a la necesidad de formar a las y los agentes de policía, especialmente cuando se trata de problemáticas de alta complejidad, como es la trata de personas, especialmente de mujeres y niñas y la explotación de la prostitución, señalando a la letra lo siguiente:

[...] El Comité recomienda al Estado parte que:

b) Fortalezca los mecanismos y las políticas en vigor para combatir la trata, y vele por que cuenten con los recursos técnicos, financieros y humanos necesarios, en particular **para la formación de inspectores del trabajo, agentes de policía y funcionarios de fronteras a fin de mejorar su capacidad de detección del trabajo forzoso, la trata de personas y los delitos conexos contra las mujeres y las niñas**, y recopile y analice sistemáticamente datos desglosados por sexo y edad sobre la trata de personas;

La trata de personas es una violencia que amerita ser vista con perspectiva de género, especialmente porque las distintas formas en que se presenta afectan de manera diferenciada a hombres y a mujeres, a niños y a niñas.

En cuanto a la explotación de la prostitución, diferentes referentes han señalado en algunos territorios, el involucramiento de agentes de policía en la explotación de mujeres en la prostitución e incluso en la extorsión de trabajadoras y trabajadores sexuales.

La Coalición contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y el Caribe sostiene, sólo como ejemplo, que en La Merced, a plena luz del día, cinco mil mujeres y 1500 niñas son explotadas sexualmente para solaz (placer) de hombres machistas, con la colusión de policías, funcionarios, autoridades y gobernantes, igualmente patriarcales. La mayoría de ellas es víctima de trata y otras formas de esclavitud sexual.²

Es por lo anterior que resulta obligatorio consolidar todas aquellas acciones que impidan que funcionarios públicos incluyendo policías, se beneficien, solapen, participen o se vinculen de alguna manera con cualquiera de las formas en que se expresa la violencia de género, como la que ocurre a través de la trata de personas y la explotación sexual, pero que además les otorgue herramientas para reconocer esta violencia, muchas veces difícil de distinguir en las esquinas, en los parques y en las calles a la vista de todos y todas.

Acorde con lo mencionado, es imperativo que pueda garantizarse el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y este empieza por el reconocimiento o identificación de las distintas violencias que afectan a las mujeres, por lo que la formación de las y los actores claves en su identificación debe ser una de las prioridades para garantizar este derecho.

A lo mencionado se suma la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing³ con relación a las medidas para prevenir y eliminar la violencia contra la mujer, que a la letra señala que:

[...] Objetivo estratégico D.1. Adoptar medidas integradas para prevenir y eliminar la violencia contra la mujer.

124. Medidas que han de adoptar los gobiernos:

a) a f)

g) Promover la integración activa y visible de una perspectiva basada en el género en todas las políticas y programas en materia de violencia contra la mujer; alentar vigorosamente, respaldar y aplicar las medidas y los programas destinados a desarrollar los conocimientos y propiciar la comprensión de las causas, las consecuencias y los mecanismos de la violencia contra la mujer entre los responsables de la aplicación de esas políticas, como los funcionarios encargados del cumplimiento de la ley, **los miembros de la policía** y los asistentes sociales, el personal médico y el personal judicial, así como entre las personas que se dedican a actividades relacionadas con las minorías, los migrantes y los refugiados, y establecer estrategias para impedir que las mujeres víctimas de la violencia vuelvan a sufrirla por la prescindencia del género en las leyes o en las prácticas de aplicación de la ley o los procedimientos judiciales;

Es en este sentido y de acuerdo con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, que tanto la federación, como los estados y los municipios, tendrán que asignar partidas presupuestales y administrativas para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, como lo establece artículo segundo de la citada Ley:

[...] Artículo 2. La Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias expedirán las normas legales y tomarán las medidas presupuestales y administrativas correspondientes, para **garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, de conformidad con los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos** de las Mujeres, ratificados por el Estado mexicano.

En apego a este artículo, las entidades federativas y los municipios deberán diseñar medidas para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. En este sentido, el diseño y especialmente la ejecución de medidas de esta naturaleza, necesariamente debe estar atravesada por la formación y sensibilización de las y los operadores de tales medidas, en la perspectiva de género, para que no redunde en esfuerzos estériles y de pobre incidencia. De nada sirve un muy buen diseño de una política pública para atender, prevenir o erradicar la violencia contra las mujeres, si su ejecución carece de la comprensión y aplicación del enfoque de género.

Consideraciones:

Si bien es cierto, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, contempla que, corresponde a las entidades federativas especializar a las y los agentes del Ministerio Público, peritos y personal que atiende a víctimas a través de programas y cursos permanentes en derechos humanos y género, en perspectiva de género tanto para la conducción de averiguaciones previas y procesos judiciales relacionados con discriminación, violencia y feminicidio como para la incorporación de la perspectiva de género en los servicios periciales, eliminando los estereotipos sobre el rol social de las mujeres, no hace alusión a las responsabilidades de formación respecto de las y los policías estatales, municipales y ministeriales, que son en general los primeros en atender los llamados de auxilio en torno a la violencia de género, además de ser los responsables de ejecutar las órdenes de protección que emanan de esta ley.

Además de que las corporaciones policiales están conformadas mayoritariamente por hombres, especialmente en las funciones operativas, resulta más que trascendental que este personal, cuente con la capacidad de identificar las violencias con perspectiva de género y además contar con la habilidad de atenderlas bajo este mismo enfoque, especialmente cuando estas violencias están interconectadas con otras, haciéndolas más complejas en su manifestación e influyendo en su incremento.

En cumplimiento con las recomendaciones señaladas por la CEDAW respecto de la formación policial sobre los derechos de la mujer y la igualdad de género, así como lo establecido en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, es responsabilidad de los gobiernos capacitar al personal policial para contribuir en el propósito de identificar, atender, prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres.

Se propone:

Adicionar dos fracciones al artículo 49 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, referente a las responsabilidades de las entidades federativas. Estas dos fracciones que se proponen contribuir en la consolidación de la formación policial con perspectiva de género. Por un lado, se aspira a la especialización de los cuerpos policiales estatales, municipales y ministeriales en Derechos Humanos y perspectiva de género, no solo para la adecuada y oportuna identificación y atención de delitos y faltas administrativas con este enfoque, sino para la incorporación de la perspectiva de género en los servicios policiales, eliminando los estereotipos sexistas en el interior de las corporaciones, además contribuirá a formar personal capaz de atender sensiblemente las órdenes de protección; mientras que por otro lado, se sienta el precedente, que promueva la creación de grupos policiales especializados en atención a la violencia de género en todo el territorio mexicano.

A continuación se representa lo que dice la Ley y lo que se propone, en cuanto a las responsabilidades de las entidades federativas:

TEXTO VIGENTE:	TEXTO PROPUESTO:
<p>ARTÍCULO 49. Corresponde a las entidades federativas y al Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto por esta ley y los ordenamientos locales aplicables en la materia:</p> <p>I...XXI</p> <p>XXII Especializar a las y los agentes del Ministerio Público, peritos, personal que atiende a víctimas a través de programas y cursos permanentes en:</p> <p>a) Derechos humanos y género;</p> <p>b) Perspectiva de género para la debida diligencia en la conducción de averiguaciones previas y procesos judiciales relacionados con discriminación, violencia y feminicidio;</p> <p>c) Incorporación de la perspectiva de género en los servicios periciales; eliminación de estereotipos sobre el rol social de las mujeres, entre otros.</p> <p>XXIII. Crear un registro público sistemático de los delitos cometidos en contra de mujeres, que incluya la clasificación de los hechos de los que tenga conocimiento, lugar de ocurrencia y lugar de hallazgo de los cuerpos, características socio</p>	<p>ARTÍCULO 49. Corresponde a las entidades federativas y al Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto por esta ley y los ordenamientos locales aplicables en la materia:</p> <p>I...XXI</p> <p>XXII Especializar a las y los policías estatales, municipales y ministeriales a través de programas y cursos permanentes en:</p> <p>a) Derechos humanos y género;</p> <p>b) Perspectiva de género para la adecuada y oportuna identificación y atención de delitos y faltas administrativas relacionadas con discriminación, violencia y feminicidio;</p> <p>c) Incorporación de la perspectiva de género en los servicios policiales; eliminando los estereotipos sobre el rol social de las mujeres, en el interior de las corporaciones.</p> <p>d) Atención y ejecución de órdenes o medidas de protección.</p> <p>XXIII. Apoyar la creación de grupos policiales especializados en atención a la violencia de género.</p>

demográficas de las víctimas y del sujeto activo, especificando su tipología, relación entre el sujeto activo y pasivo, móviles, diligencias básicas a realizar, así como las dificultades para la práctica de diligencias y determinaciones; los índices de incidencia y reincidencia, consignación, sanción y reparación del daño. Este registro se integrará a la estadística criminal y victimal para definir políticas en materia de prevención del delito, procuración y administración de justicia;

XXIV. Elaborar y aplicar protocolos especializados con perspectiva de género en la búsqueda inmediata de mujeres y niñas desaparecidas, para la investigación de los delitos de discriminación, feminicidio, trata de personas y contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual, y

XXV. Las demás aplicables a la materia, que les conceda la ley u otros ordenamientos legales.

XXIV. Crear un registro público sistemático de los delitos cometidos en contra de mujeres, que incluya la clasificación de los hechos de los que tenga conocimiento, lugar de ocurrencia y lugar de hallazgo de los cuerpos, características socio demográficas de las víctimas y del sujeto activo, especificando su tipología, relación entre el sujeto activo y pasivo, móviles, diligencias básicas a realizar, así como las dificultades para la práctica de diligencias y determinaciones; los índices de incidencia y reincidencia, consignación, sanción y reparación del daño. Este registro se integrará a la estadística criminal y victimal para definir políticas en materia de prevención del delito, procuración y administración de justicia;

<p>Las autoridades federales, harán las gestiones necesarias para propiciar que las autoridades locales reformen su legislación, para considerar como agravantes los delitos contra la vida y la integridad corporal cometidos contra mujeres.</p>	<p>XXV. Elaborar y aplicar protocolos especializados con perspectiva de género en la búsqueda inmediata de mujeres y niñas desaparecidas, para la investigación de los delitos de discriminación, feminicidio, trata de personas y contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual, y</p> <p>XXVI. Las demás aplicables a la materia, que les conceda la ley u otros ordenamientos legales.</p> <p>Las autoridades federales, harán las gestiones necesarias para propiciar que las autoridades locales reformen su legislación, para considerar como agravantes los delitos contra la vida y la integridad corporal cometidos contra mujeres.</p>
--	--

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

Decreto

Único. Se reforma la fracción XXII, incisos b) y c), y se **adiciona** un inciso d); se **modifican** las fracciones XXIII, XXIV, XXV, y se **adiciona** una fracción XXVI del artículo 49 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 49. Corresponde a las entidades federativas y al Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y los ordenamientos locales aplicables en la materia:

I a XXI

XXII. Especializar a las y los policías estatales, municipales y ministeriales a través de programas y cursos permanentes en:

- a) Derechos humanos y género;
- b) Perspectiva de género para la **adecuada y oportuna identificación y atención de delitos y faltas administrativas relacionadas** con discriminación, violencia y feminicidio;
- c) Incorporación de la perspectiva de género en los servicios policiales; **eliminando los** estereotipos sobre el rol social de las mujeres, **en el interior de las corporaciones.**
- d) Atención y ejecución de órdenes o medidas de protección.**

XXIII. Apoyar la creación de grupos policiales especializados en atención a la violencia de género.

XXIV. Crear un registro público sistemático de los delitos cometidos en contra de mujeres, que incluya la clasificación de los hechos de los que tenga conocimiento, lugar de ocurrencia y lugar de hallazgo de los cuerpos, características socio demográficas de las víctimas y del sujeto activo, especificando su tipología, relación entre el sujeto activo y pasivo, móviles, diligencias básicas a realizar, así como las dificultades para la práctica de diligencias y determinaciones; los índices de incidencia y reincidencia, consignación, sanción y reparación del daño. Este registro se integrará a la estadística criminal y victimar para definir políticas en materia de prevención del delito, procuración y administración de justicia;

XXV. Elaborar y aplicar protocolos especializados con perspectiva de género en la búsqueda inmediata de mujeres y niñas desaparecidas, para la investigación de los delitos de discriminación, feminicidio, trata de personas y contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual, y

XXVI. Las demás aplicables a la materia, que les conceda la ley u otros ordenamientos legales.

Transitorio

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

Notas

1 Se refiere al incidente “Violencia contra la mujer”, incluido en el Catálogo Nacional de Incidentes de Emergencia, y definido como “todo acto violento que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos [...]”.

2 http://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/05/dfensor_01_2011.pdf

3 http://beijing20.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf

Palacio Legislativo, a 10 de septiembre de 2019.

Diputada Mildred Concepción Ávila Vera (rúbrica)