



**SENADOR MARTÍ BATRES GUADARRAMA
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DE LA CÁMARA DE SENADORES
P R E S E N T E**

SEN. MARÍA
GUADALUPE
SALDAÑA
CISNEROS



La que suscribe, **SENADORA MARÍA GUADALUPE SALDAÑA CISNEROS**, integrante del Grupo Parlamentario Acción Nacional a la LXIV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, numeral 1, fracción I; 164, numeral 1; 169, 172 y demás relativos y aplicables del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta H. Asamblea, la siguiente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA**, de conformidad con la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La sociedad mexicana requiere vivir en armonía, en paz, en un marco de respeto y ayuda mutua, en espacios donde hombres y mujeres puedan desarrollarse plenamente, lo cual debe garantizarse por los tres órdenes de gobierno. Sin embargo, México padece desde hace lustros una situación de violencia que afecta sobre todo a las mujeres, que ha hecho necesaria la creación de un marco jurídico y de políticas públicas para enfrentar este flagelo.

En el año 2016 se publicó un estudio realizado por el Programa Universitario de Estudios de Género de la Universidad Nacional Autónoma de México, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y la Secretaría de Gobernación, intitulado “El costo de la violencia contra las mujeres en México”¹. En ese documento se señala que: “El conjunto de las mujeres que viven violencia realizan gastos para atenderse de manera privada, en un consultorio y/o en el ministerio público; también pueden dejar de percibir ingresos al ausentarse de su trabajo o perder los niveles de actividad cotidiana; quizá deban dejar a sus hijas/os encargadas/os o pagar un hotel; también pueden estar temerosas y no asistir a ningún servicio de atención lo que deriva en un gasto posterior; también pueden perder la vida lo que implica no contar con su contribución al desarrollo de la familia y de la sociedad.”

El primero de febrero de 2007, representa un gran acontecimiento en favor de la protección de los

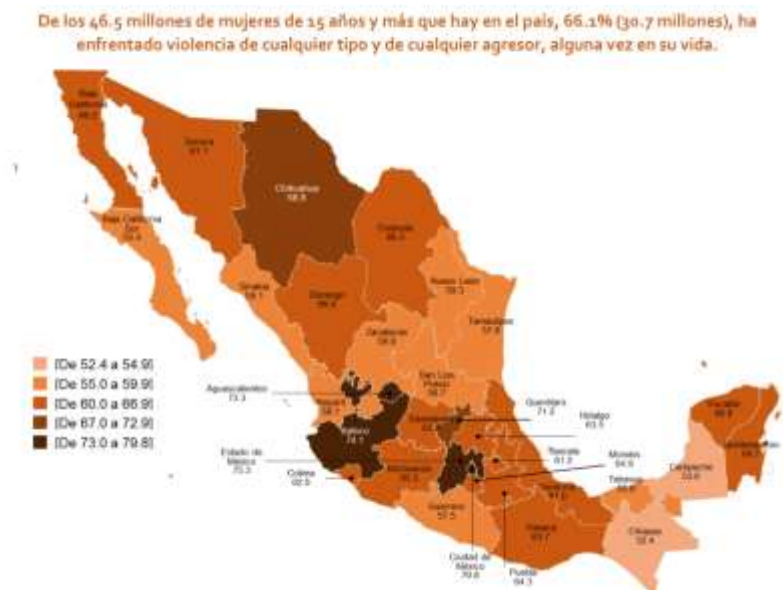
¹ Información disponible en:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/184345/El_costo_de_la_violencia_contra_las_mujeres_en_Mexico_-_oct_2016.pdf (Fecha de consulta: 1 de marzo de 2019)

derechos de las mujeres, después de un largo proceso legislativo se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Esta legislación, entre otros aspectos importantes, coordina las acciones de los tres órdenes de gobierno para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

No obstante lo anterior, los esfuerzos que se han realizado parecen ser insuficientes, pues la violencia en contra de las mujeres no da tregua, esta acción que lacera y vulnera los derechos más elementales de las mujeres, no distingue clases sociales y está presente en todo el territorio nacional, tal y como las estadísticas lo demuestran.

De acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Geografía y Estadística, de los 46.5 millones de mujeres de 15 años y más que hay en el país, 66.1% (30.7 millones), ha enfrentado violencia de cualquier tipo y de cualquier agresor, alguna vez en su vida; 43.9% ha enfrentado agresiones del esposo o pareja actual o la última a lo largo de su relación y 53.1% sufrió violencia por parte de algún agresor distinto a la pareja. Entre 2014 y 2016, las entidades que presentan las tasas más altas en homicidios de mujeres son Baja California, Colima, Chihuahua, Guerrero, estado de México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas.²



Fuente: INEGI

Desde el año 1981, el Estado mexicano se comprometió mundialmente a establecer políticas públicas para garantizar la igualdad entre hombres y mujeres, así como para prevenir y eliminar la violencia contra la mujer, al ratificar la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de

² Estadísticas a propósito del día internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer. Datos nacionales. Información disponible en: http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2017/violencia2017_Nal.pdf (1 de marzo de 2019)

Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

La CEDAW es un instrumento dinámico, por lo que su Comité ha realizado diversas recomendaciones de carácter general basadas en el examen de los informes y de los datos de los Estados Parte. En ese contexto, es de utilidad para la presente iniciativa hacer alusión a las siguientes recomendaciones:

“La Recomendación general No. 19 relativa a la violencia contra la mujer, la violencia por motivos de género, es decir la violencia dirigida contra una mujer por ser mujer o la violencia que afecta a la mujer de manera desproporcionada. Es una forma de discriminación que inhibe seriamente la capacidad de la mujer de gozar y ejercer sus derechos humanos y libertades fundamentales en pie de igualdad con el hombre. Abarca los actos que infligen lesiones o sufrimientos de carácter físico, mental o sexual, la amenaza de dichos actos, la coacción y otras formas de privación de la libertad, la violencia cometida en la familia o la unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, o la violencia perpetrada o condonada por el Estado o sus agentes, independientemente del lugar en que se cometa. La violencia por motivos de género puede constituir una violación de disposiciones específicas de la Convención, aun cuando dichas disposiciones no mencionen expresamente la violencia. Los Estados partes están obligados a proceder con la diligencia debida para prevenir, investigar, enjuiciar y castigar esos actos de violencia por motivos de género.”³

La Recomendación General No. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19, señala en la parte de nuestro interés lo siguiente:

“Los Estados deberían prestar servicios de apoyo especializados para la mujer, como, por ejemplo, líneas telefónicas de asistencia que presten atención 24 horas al día y un número suficiente de centros de crisis seguros y adecuadamente equipados, centros de apoyo y de derivación de pacientes y centros de acogida adecuados para las mujeres, sus hijos y otros familiares, según las necesidades.”⁴

Respecto de la violencia de género, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, ratificada por el Estado Mexicano en 1998 (Belem Do Pará), dispone en su artículo primero, lo siguiente:

Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.

Dicha Convención de Belem Do Pará prevé en el artículo 8, inciso d., lo siguiente:

Artículo 8

Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas,

³ Información disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm>
(2 de marzo de 2019)

⁴ Ídem.

inclusive programas para:

d. **suministrar los servicios especializados** apropiados para la atención necesaria a la mujer objeto de violencia, por medio de entidades de los sectores público y privado, **inclusive refugios**, servicios de orientación para toda la familia, cuando sea del caso, y cuidado y custodia de los menores afectados;

Como se puede observar, el Estado Mexicano tiene un compromiso con las mujeres para que puedan acceder a una vida libre de violencia y por tal motivo ha suscrito diversos instrumentos internacionales en la materia y armonizado su legislación al respecto. Es preciso destacar que, en el año 2011, con la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se consagra en el artículo 1º lo siguiente:

Artículo 1º.- En los Estados Unidos Mexicanos **todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte**, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas **la protección más amplia**.

Haciendo una interpretación armónica de la legislación en materia de protección de los derechos humanos de las mujeres y de los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México, las autoridades están obligadas a prestar servicios de acogida a las mujeres víctimas de violencia.

Los refugios, de acuerdo a la Ley, deben ser lugares seguros para las víctimas, prestar servicios especializados y gratuitos, tales como: hospedaje, alimentación, vestido y calzado, servicio médico, asesoría jurídica, apoyo psicológico, programas reeducativos, capacitación y bolsa de trabajo.

Estos lugares de acogida, señala la Red Nacional de Refugios “inició en la década de los noventa como una de las principales aportaciones de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) para proporcionar servicios de protección a las mujeres que han sido víctimas de violencia familiar.

Precisamente, la impunidad institucional, ampliamente documentada por organismos internacionales para el tristemente conocido caso de los feminicidios en Ciudad Juárez, era una clara muestra de la ausencia de marcos legales, institucionales y de política pública adecuados para hacer frente al grave problema de la violencia contra las mujeres en nuestro país y de manera específica para la atención a las víctimas.”⁵

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en materia de refugios

⁵ Diagnóstico sobre los refugios en la política pública de atención a la violencia contra las mujeres en México. FUNDAR. Disponible en: <file:///C:/Users/User/Downloads/Diagnostico-sobre-los-refugios-en-mexico-fundar.pdf> (2 de marzo de 2019)

dispone lo siguiente:

Artículo 8. ...

...

VI. Favorecer la instalación y el mantenimiento de refugios para las víctimas y sus hijas e hijos; la información sobre su ubicación será secreta y proporcionarán apoyo psicológico y legal especializados y gratuitos. Las personas que laboren en los refugios deberán contar con la cédula profesional correspondiente a la especialidad en que desarrollen su trabajo. En ningún caso podrán laborar en los refugios personas que hayan sido sancionadas por ejercer algún tipo de violencia.

...

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:

...

X. Impulsar y apoyar la creación, operación o fortalecimiento de **los refugios para las víctimas** conforme al modelo de atención diseñado por el Sistema;

...

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.

Parecería ocioso a los ojos del Ejecutivo Federal la transcripción textual de los artículos de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en materia de refugios, sin embargo, **es de gran importancia recordarle al Presidente López Obrador, quien pretende dejar sin recursos a los refugios, que éstos prestan un servicio vital para la protección y salvaguarda de las mujeres víctimas de violencia, no solamente por el papel que juegan al sacar a las mujeres del espacio físico en el que son victimadas, sino que en estos lugares de acogida se prestan servicios multidisciplinarios e integrales a las mujeres para que puedan sanar emocionalmente, que quizás sea lo más complicado después de ser víctimas de tantos abusos.**

Ahora bien, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en el artículo 18, define lo que se entiende por “violencia institucional”, de acuerdo con el texto que se transcribe:

Artículo 18. Violencia Institucional: Son los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia.

La Ley citada, en el artículo 18 antes transcrito, al definir la violencia institucional, se afirma como el primer instrumento de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia contra las mujeres, y establece que cualquier acto de gobierno que implique la disminución del goce y ejercicio de los derechos humanos reconocidos por la Constitución, los tratados internacionales de los que México es Parte y la Ley General, se tipifica como VIOLENCIA INSTITUCIONAL, **por lo que quitar los recursos a los refugios, bajo el argumento de dárselos directamente a las víctimas, a través de la Secretaría de Gobernación, implica revictimizar a las mujeres que han sufrido violencia y genera inseguridad e incertidumbre jurídicas, pues se les cierra la puerta para que puedan tener acceso a un programa integral multidisciplinario que las ayude a salir adelante de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran ellas y sus hijos.**

Doce años después de la publicación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, el Ejecutivo Federal está proponiendo eliminar el apoyo que se da a las mujeres víctimas de violencia a través de los refugios, para que se entregue a éstas el recurso directamente. Esta acción es un retroceso, al poner a las víctimas en papel de proveedoras de la protección a sí mismas y a sus hijos, pero más que eso, es un duro golpe a la protección de los derechos de las mujeres víctimas de violencia.

En días pasados, el vocero de la Presidencia anunció que el Gobierno entregará apoyos directos a las mujeres que requieran de los servicios que hasta hoy han provisto los refugios para mujeres víctimas de violencia, cuestión que afirmó el Presidente López Obrador en su conferencia matutina del día 1º de marzo. Se equiparó este esquema de apoyos al que se pretende implementar para las estancias infantiles.

Las mujeres víctimas de violencia requieren atención integral y multidisciplinaria, no es cuestión únicamente de entregar a ellas recursos económicos, como lo propone el Ejecutivo Federal, para que contraten y paguen los servicios que conlleva el refugio. Es un problema que debe ser atendido desde diferentes aristas, se puede mencionar, por ejemplo: que deben recibir atención médica, psicológica y jurídica, solo por citar tres aspectos, pero la principal necesidad es brindarles un lugar seguro donde resguardarse a fin de no sentirse vulnerables y no ser nuevamente víctimas.

La falta de financiamiento público a los refugios tendrá como consecuencia que las mujeres no tengan acceso a los medios legales, técnicos, jurídicos y administrativos necesarios para propiciar una vida libre de violencia como lo propone la ley. Esta medida anunciada por el Ejecutivo Federal, dará como resultado que ya no se presten los servicios integrales y multidisciplinarios a las mujeres y sus hijos y que, además, se despida al personal especializado que labora en ellos.

Ante las declaraciones de la Presidencia de la República y su ánimo de eliminar las transferencias económicas a los refugios, para otorgar los apoyos de forma directa a las mujeres, la Red Nacional de Refugios se ha manifestado al señalar que esto no contribuirá a atender este problema, y que además esta acción equivocada puede tener como consecuencia disparar los feminicidios en el país, al no recibir las personas del sexo femenino la protección especializada que necesitan.⁶

En un pronunciamiento, la Red Nacional de Refugios destacó que **“esas declaraciones demuestran desconocimiento de los procesos de apoyo que requieren las mujeres víctimas de violencia y, además, refleja una llana concepción asistencialista a una complicada problemática que no puede subsanarse con ayuda económica directa.”**⁷

Esta iniciativa tiene como objeto reformar la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, para reforzar que los recursos económicos provenientes de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios para la atención integral de las mujeres debe ser transferida

⁶ Fuente: Diario REFORMA. Sábado 2 de marzo de 2019. Nacional. Pág. 7.

⁷ Ídem.

a los refugios que prestan el servicio y no directamente a las mujeres, evitando acciones políticas que violen en perjuicio de las mujeres y sus hijos la Constitución General, los tratados internacionales de los que México es Parte y la propia Ley General.

No se debe limitar el derecho a que una mujer en situación de violencia pueda alejarse del lugar y la persona que genere esa agresión, por no contarse con los refugios en donde pueda brindársele la atención que necesita. Sólo las mujeres que han padecido el dolor físico y moral de la violencia conocen la necesidad y la importancia de un lugar que les permita una esperanza de salvación.

No permitamos la cancelación de recursos para estos Refugios para Mujeres Víctimas de la Violencia y para las Organizaciones de la Sociedad Civil que durante muchos años han protegido a las víctimas; hagámoslo a través de la forma en que este Poder Legislativo tiene la responsabilidad de hacerlo.

Por lo expuesto, someto a consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 1º; UNA FRACCIÓN XX AL ARTÍCULO 41 Y SE RECORRE LA SUBSECUENTE; SE REFORMA LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 49, SE REFORMA LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 50 Y SE ADICIONA UN ÚLTIMO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 56, TODOS DE LA LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA.

Artículo Único. Se **adiciona** el segundo párrafo del artículo 1º; una fracción XX al artículo 41 y se recorre la subsecuente; se **reforma** la fracción X del artículo 49, se **reforma** la fracción VII del artículo 50 y se **adiciona** un último párrafo al artículo 56, todos de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 1. ...

Las disposiciones de esta ley son de orden público, interés social y de observancia general en la República Mexicana. **Es de interés público que las mujeres víctimas de violencia y, en caso de tenerlos, sus hijas e hijos sean atendidos en lugares seguros, gratuitos y con especialidades multidisciplinarias para respetar y garantizar la protección de sus derechos humanos.**

ARTÍCULO 41. Son facultades y obligaciones de la Federación:

I. a XIX.

XX. Prever en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, en términos de lo que dispone el artículo 2 de esta Ley, la asignación de recursos para ser entregados de manera transparente y exclusiva a los refugios que presten atención a las mujeres víctimas de violencia; y
XXI. Las demás que le confieran esta ley u otros ordenamientos aplicables.

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:

I. a la IX. ...

X. Impulsar y apoyar la creación, operación o fortalecimiento de los refugios para las víctimas conforme al modelo de atención diseñado por el Sistema. **Asimismo, prever las asignaciones**

presupuestales necesarias para tal efecto;

XI. a XXV. ...

...

ARTÍCULO 50. Corresponde a los municipios, de conformidad con esta ley y las leyes locales en la materia y acorde con la perspectiva de género, las siguientes atribuciones:

I. a VI. ...

VII. Apoyar la creación, operación o el fortalecimiento de refugios para las víctimas, sus hijas e hijos de acuerdo con las condiciones establecidas en el Capítulo V de la presente Ley. **Asimismo, prever las asignaciones presupuestales necesarias para tal efecto;**

VIII. a XI. ...

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. a IX. ...

En ningún caso la Federación, las Entidades Federativas o los municipios, entregarán de forma directa recursos públicos a las víctimas y/o sus familias, para que sean utilizados por estos como contraprestaciones para el pago de refugios y diversos servicios para su protección, tratamientos y seguridad de su integridad física, psicológica, patrimonial, económica y sexual a los que se refiere este ordenamiento. Lo anterior, conforme a lo dispuesto en el artículo 18 y demás relativos y aplicables de la presente Ley.

TRANSITORIOS

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

Atentamente,

Sen. María Guadalupe Saldaña Cisneros.

Dado en el Salón de Sesiones de la H. Cámara de Senadores, en la Ciudad de México, a 5 de marzo de 2019.