

## QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 27 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, A CARGO DE LA DIPUTADA MARTHA ANGÉLICA TAGLE MARTÍNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

La suscrita, diputada Martha Tagle Martínez, integrante de 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, y del artículo 6, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan las fracciones XXII Bis y XLII del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en materia de violencia contra las mujeres, de conformidad con la siguiente

### **Exposición de Motivos**

La Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim) surge por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de junio de 2009. Se crea como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

Su antecedente inmediato es la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez. Que dio pie a visibilizar una realidad, que luego de las batallas libradas sobre todo por madres de las desaparecidas y organizaciones de la sociedad civil, derivó en que el gobierno mexicano reconociera que las muertes de mujeres no sólo sucedían en Ciudad Juárez sino que eran resultado de una violencia sistemática hacia las mujeres en casi todo el territorio nacional.

Así en 2006 se publica la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2 de agosto) y un año después la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, (1 de febrero de 2007), así como sus respectivos reglamentos.

Cabe destacar que este nuevo marco legal lo que reconoce de fondo es que la violencia que tienen que enfrentar las mujeres en su vida cotidiana es sistemática, tiene ciertas especificidades y es un obstáculo para libre desarrollo de su proyecto de vida en suma, que la vida de las mujeres importa.

Retomando a Marcela Lagarde “La violencia de género daña la vidas y el mundo de las mujeres...es evidente que [su] finalidad cumple funciones políticas para lograr la dominación de las mujeres y menguar su capacidad de respuesta, de defensa y de acción”.<sup>1</sup>

El principal avance con la promulgación de estas leyes es que el Estado mexicano reconoce que la violencia hacia las mujeres debe ser atendida como un asunto de primer orden en la agenda de la política interior del Estado, otorgándole atribuciones de dirección y coordinación de la política pública en la materia a la Secretaría de Gobernación.

Este nuevo marco legal mandata la creación del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, que implica la coordinación entre los tres órdenes de gobierno para atender de manera integral e interinstitucional la violencia contra las mujeres.

En este contexto, la original Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez tiene que evolucionar en su cobertura geográfica para poder cubrir todo el territorio nacional pues se reconoce que el fenómeno de la violencia contra las mujeres es un problema en

todo el país. Pero sobre todo se identifica que es a través de esta comisión que la Secretaría de Gobernación puede operar las atribuciones otorgadas en las nuevas leyes aprobadas.

En ese sentido es que el decreto de 2009, crea a la Conavim, con el objeto de coordinar las acciones encaminadas a la prevención y disminución de la violencia contra las mujeres en el país y promover la igualdad de género, atendiendo de forma integral y transversal las causas que dan origen a esta situación, respetando los derechos humanos desde una perspectiva de género y la procuración y fomento en todo momento de una participación activa de las instituciones públicas y de la sociedad civil organizada.

La Conavim “coadyuvará en el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno, así como en la preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes, en razón de que a través del ejercicio de las atribuciones que el orden jurídico confiere a la Secretaría de Gobernación en la materia de prevención, atención, sanción y erradicación de violencia contra las mujeres en el país se busca salvaguardar, entre otras, la garantía de igualdad, prevista en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que es base fundamental de una sociedad democrática”.

Acorde con la información publicada en la página de internet la Conavim:

- Formula las bases de coordinación entre los tres niveles de gobierno y promueve el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado mexicano en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.
- Elabora y da seguimiento al Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, que conjunta las acciones del gobierno de la República en materia de promoción de la igualdad y combate a la discriminación contra las mujeres y niñas.

Desarrolla estas tareas mediante dos subcomisiones:

- 1) La Subcomisión para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en el territorio nacional, y
- 2) La Subcomisión de coordinación y enlace para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua.

En coordinación con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública la comisión tiene a su cargo los recursos para operación y seguimiento, así como el monitoreo del cumplimiento de metas de los Centros de Justicia para las Mujeres.

Por otra parte, la Conavim es convocante del Protocolo Alba, mecanismo interinstitucional para la búsqueda de mujeres desaparecidas.

Otro asunto de vital importancia es que tiene bajo su responsabilidad esta comisión es la declaración y seguimiento de las Alertas de Violencia de Género contra las mujeres.

Como se observa, la Conavim tiene a su cargo el desarrollo de acciones y tareas de suma importancia en la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres.

Sin embargo, diversas organizaciones civiles, como la Colectiva Ciudad y Género, Colectiva por la Ciudadanía de las Mujeres, Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres; Mujer, Ideas, Desarrollo e Investigación (MIDI), entre otras, señalan algunas áreas de oportunidad que deben ser revisadas para el óptimo cumplimiento de las funciones que tiene a su cargo Conavim:

- Profunda inactividad por parte de la comisión en lo referente a la coordinación entre los tres niveles de gobierno y promoción del cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado mexicano en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, a lo largo de los últimos seis años.
- A pesar de que Sistema Nacional de Prevención, Atención, Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (SNPAEVM) es presidido por la Secretaría de Gobernación, y éste cuenta con comisiones específicas en torno a la violencia hacia las mujeres, no ha actuado con la suficiente fuerza y eficacia para prevenir, atender ni erradicar la violencia contra las mujeres. Más allá de la instalación del sistema nacional o los sistemas estatales, la instrumentación de acciones y políticas públicas continúa siendo deficiente e ineficaz para coordinar las diferentes estrategias, para instrumentar en el nivel operativo y no solamente protocolario. Esas comisiones dentro del sistema son:
  - La Comisión de Prevención, presidida por la Secretaría de Educación Pública;
  - La Comisión de Atención, presidida por la Secretaría de Salud;
  - La Comisión de Sanción, presidida por la Procuraduría General de la República, y
  - La Comisión de Erradicación, presidida por la Secretaría de Gobernación.
- Generación de múltiples modelos y/o protocolos de atención a las mujeres víctimas de violencia, sin articulación entre ellos, ni estandarizaciones, por más que se requieran modelos específicos de acuerdo a la ejecución local de medidas en diferentes estados o municipios. Nuevamente, la coordinación de esta política pública es dispersa y sin conexiones entre sí. Presenta vacíos en la cadena de la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres.
- Las organizaciones ubican que las principales acciones que la Conavim ha desarrollado en el sexenio aún vigente se refieren al desarrollo del “Modelo conceptual y operativo de los centros especializados para la erradicación de las conductas violentas hacia las mujeres” y el “Modelo de Intervención para Erradicar la Violencia Masculina contra las Mujeres”, que pretenden la reeducación para los hombres violentos. No obstante, la falta de acceso a la información y rendición de cuentas de estas y otras acciones no permiten una evaluación a fondo del éxito de dichos modelos.
- Se encuentran multiplicidad de factores limitantes para una de las principales acciones de la Conavim: las **alertas de violencia de género** contra las mujeres, estos van desde la percepción de simulación por parte de autoridades al declarar e instrumentar las alertas; nulos cambios estructurales en el entramado institucional que debe atender la violencia contra las mujeres; la aplicación de políticas públicas ineficientes, y el nulo acceso a la justicia para las mujeres.

- Sobre los centros de justicia se observan problemas en su estructura institucional, la asignación de recursos y el diseño operativo de los centros, falta de homogeneidad, métodos de creación y justificación jurídica en torno a su adscripción y asignación de recursos. Además están centrados en un modelo punitivo más que integral (prevención, detección, atención, registro, análisis y evaluación y seguimiento) para la atención a las mujeres que viven violencia. Asimismo es necesario modificar la naturaleza jurídica de los centros de justicia o su tipo de conformación, para que tengan fuerza institucional debe ser establecido como un órgano descentralizado con personalidad jurídica, patrimonio propio e independencia presupuestaria, adscrito a las Secretarías de Gobierno estatales. Y la Secretaría de Gobernación con las atribuciones que las leyes le confieren debería cumplir el papel de la coordinación institucional y a través del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres.
- Presupuesto. El destino de recursos etiquetados en el Anexo 13 Igualdad entre mujeres y hombres se colocan en grandes bolsas, lo que limita un eventual seguimiento específico de recursos destinados desde el nivel federal para prevenir, atender y erradicar la violencia de género. Por lo que la transparencia y rendición de cuentas es un gran desafío, ya que actualmente no puede medirse el impacto del destino de esos presupuestos en favor de una vida libre de violencia para las mujeres en el país. El presupuesto autorizado por el Congreso para 2018, ubicó en la Secretaría de Gobernación un monto total de 245,997 millones de pesos para acciones, tales como: diseño e instrumentación de la política pública en materia de: igualdad entre mujeres y hombres; de prevención, atención, sanción y erradicación de las violencias contra las mujeres; acciones de coadyuvancia para las alertas de género; construcción y equipamiento de los centros de justicia para las mujeres; recursos transferibles para la implementación de medidas que atiendan los estados y municipios que cuenten con la declaratoria de alerta de violencia de género.
- Si bien el uso de estos presupuestos requiere transparencia y rendición de cuentas, podemos observar que son limitados e insuficientes, y que sólo se destinan al ámbito federal. Por ello tendría que ubicarse algún mecanismo fiscal que promueva, y sancione que los estados y municipios apliquen presupuestos para la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres.

Derivado de este análisis diagnóstico sobre el papel de la comisión es que se identifica la urgente necesidad de fortalecer este importante órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación para que su actuar tenga un impacto real en la vida de las mexicanas.

Aunado a ello consideramos que la ausencia de datos e información sobre casos y delitos de violencia contra las mujeres, que si bien no es tarea directa de la Conavim si lo es de la Secretaría de Gobernación, en tanto tiene a su cargo la presidencia del Consejo Nacional de Seguridad Pública, debe ser un punto importante a considerar si queremos fortalecer su labor.

El Comité de la Convención contra todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) ha emitido recomendaciones al Estado mexicano respecto a la violencia de género, a saber:

En 2018 el Comité CEDAW recuerda su recomendación general número 35 (2017) sobre la violencia por razón de género contra la mujer [...] y reitera su recomendación al Estado mexicano para que:

- Adopte medidas de carácter urgente para prevenir las muertes violentas, los asesinatos y las desapariciones forzadas de mujeres, en particular combatiendo las causas profundas de esos actos, como la violencia armada, la delincuencia organizada, el tráfico de estupefacientes, los estereotipos discriminatorios, la pobreza y la marginación de las mujeres;
- Investigue, enjuicie y sancione como corresponda a los responsables, incluidos los agentes estatales y no estatales, como cuestión prioritaria;
- Vele porque se tipifique como delito el feminicidio en todos los códigos penales estatales de conformidad con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, normalice los protocolos de investigación policial del feminicidio en todo el Estado parte y garantice la aplicación efectiva de las disposiciones del derecho penal sobre el feminicidio;
- Simplifique y armonice en los estados los procedimientos de activación del Programa Alerta Amber y el Protocolo Alba, agilice la búsqueda de las mujeres y niñas desaparecidas, adopte políticas y protocolos específicamente orientados a mitigar los riesgos asociados con la desaparición de mujeres y niñas, como el feminicidio y la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual y trabajo forzoso, y vele por que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas refuerce su perspectiva de género;
- Evalúe la repercusión del mecanismo de alerta de violencia de género, a fin de garantizar una utilización amplia y armonizada y la coordinación en los planos federal, estatal y municipal, y vele por la participación de organizaciones no gubernamentales, expertos del mundo académico y defensores de la perspectiva de género y los derechos humanos, así como mujeres víctimas de la violencia;
- Subsane la falta de medidas de protección de la dignidad y la integridad de las mujeres lesbianas, bisexuales y transgénero, en particular concienciando a la población sobre los derechos de estas mujeres, en cooperación con la sociedad civil;
- Refuerce los mecanismos de recopilación sistemática de datos sobre la violencia contra las mujeres y las niñas, incluidos los feminicidios, y las desapariciones forzadas, desglosados por tipo de violencia y relación con los perpetradores;

En 2017 el Comité CEDAW emitió la Recomendación general 35:

“Violencia por razón de género contra la mujer” se utiliza como un término más preciso que pone de manifiesto las causas y los efectos relacionados con el género de la violencia. La expresión refuerza aún más la noción de la violencia como problema social más que individual, que exige respuestas integrales, más allá de aquellas relativas a sucesos concretos, autores y víctimas y supervivientes.

Asimismo se refirió a la violencia por razón de género en determinados contextos:

“Las mujeres experimentan formas múltiples e interrelacionadas de discriminación, que tienen un agravante efecto negativo, el comité reconoce que la violencia por razón de género puede afectar a algunas mujeres en distinta medida, o en distintas formas, lo que significa que se requieren respuestas jurídicas y normativas adecuadas”.

En este marco, Naciones Unidas ha manifestado cuatro principios en torno a la violencia contra la mujer:

- Es una cuestión de igualdad y de no discriminación entre las mujeres y los hombres;
- La convergencia de múltiples formas de discriminación aumenta el riesgo de que algunas mujeres sean víctimas de discriminación específica, compuesta o estructural;
- La interdependencia de los derechos humanos se refleja en esfuerzos como los encaminados a abordar las causas de la violencia contra la mujer vinculándolas con las esferas civil, cultural, económica, política y social (ONU, 2011);
- La interseccionalidad (2017).

Como puede observarse, la problemática asociada al cumplimiento del objetivo de garantizar a las mujeres su derecho a una vida libre de violencia, es decir que sea prevenida, atendida, sancionada y erradicada es sumamente amplio y requiere que el Estado mexicano en su conjunto, utilice todos sus recursos y fortalezas para lograrlo en el inmediato y largo plazo.

Al inicio de esta exposición de motivos ya mencionamos que la Conavim surge en el año 2009 esa fecha fue un parteaguas pues se reconoció la violencia contra las mujeres como un problema nacional, a la fecha el balance no es nada alentador la violencia permanece y se recrudece, así lo muestran las cifras y el dato duro, las diferentes ediciones de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares.

De las mujeres con 15 años y más, 66.1 por ciento ha enfrentado al menos un incidente de violencia por parte de cualquier agresor, alguna vez en su vida.<sup>2</sup> En lo que concierne a aquellas con pareja o que tuvieron pareja a lo largo de una relación, la prevalencia de violencia contra las mujeres asciende a 43.9 por ciento.<sup>3</sup> Se considera a las mujeres que ha experimentado algún tipo de violencia sexual en espacios públicos o comunitarios, donde 34.3 por ciento de las mujeres dijo haber sido víctima de este tipo de violencia.<sup>4</sup>

Ante esta terrible realidad nos preguntamos qué debe suceder para que el derecho a una vida libre de violencia sea una realidad en la cotidianidad de las mexicanas, desde el espacio legislativo nuestra obligación es velar porque el marco jurídico avance y se fortalezca para que sea útil como eje rector de la política pública, desde la administración pública sabemos que lo que no se enuncia no existe y se queda en buena intención. En el caso de la Conavim sucede que sus atribuciones y funciones sólo se enuncian en el decreto que le da existencia, no aparecen ni en el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que establece las funciones de Secretaría, ni en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, como si sucede en otros casos, como el del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, o la Comisión Nacional para la Prevención de Desastres cuyas acciones y tareas se mencionan en la LOAPF y se enumeran en el reglamento interior.

Asegurar a las personas que puedan desarrollarse libremente en ejercicio pleno de todos sus derechos es una obligación del Estado, para cumplir con esa elemental y crucial responsabilidad. Se debe garantizar la seguridad de las personas y la violencia contra las mujeres atenta contra ese elemental principio, es en ese sentido que presentamos esta propuesta en aras de fortalecer la gobernabilidad democrática.

Se considera apremiante reforzar el papel institucional de la Conavim e integrar una de sus atribuciones principales: la coordinación de los tres órdenes de gobierno, la protección, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres y dar seguimiento a ello, así como formular las bases para a coordinación entre las autoridades federales, locales y municipales para la prevención, atención, sanción y erradicación de las violencia contra las mujeres, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como función fundamental de la Secretaría de Gobernación.

### **Fundamento legal**

Por lo anteriormente expuesto, la suscrita, integrante de la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de los artículos 6, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se adicionan las fracciones XXII Bis y XLII recorriéndose las subsecuentes al artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para quedar como sigue:**

**Artículo Único.** Se adicionan las fracciones XXII Bis y XLII recorriéndose las subsecuentes al artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para quedar como sigue:

Artículo 27. A la Secretaría de Gobernación corresponde...

I.-XXII. ...

**XXII Bis. Reforzar los mecanismos de recopilación sistemática de datos sobre la violencia contra las mujeres y las niñas, incluidos los feminicidios, y las desapariciones forzadas, desglosados por tipo de violencia y relación con los perpetradores, con apoyo del Sistema Nacional de Seguridad Pública;**

XXIII.-XLI. ...

**XLII. Presidir el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y declarar la alerta de violencia de género contra las mujeres; coordinar y dar seguimiento, con pleno respeto a los ámbitos de competencia, las acciones de los tres órdenes de gobierno en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.**

**Elaborar el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y diseñar con una visión transversal, la política integral orientada a la prevención, atención, sanción y erradicación de los delitos violentos contra las mujeres.**

**Vigilar y promover directrices para que los medios de comunicación favorezcan la erradicación de todos los tipos de violencia y se fortalezca la dignidad y el respeto hacia las mujeres; sancionar conforme a la ley a los medios de comunicación que atenten contra esas directrices.**

**Realizar un diagnóstico nacional y otros estudios complementarios de manera periódica con perspectiva de género sobre todas las formas de violencia contra las mujeres y las**

**niñas, en todos los ámbitos, que proporcione información objetiva para la elaboración de políticas gubernamentales en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.**

**Para el desarrollo de las facultades en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres contará con la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres como órgano administrativo desconcentrado.**

### **Transitorios**

**Primero.** El presente decreto entrara? en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo dispuesto en el presente decreto.

### **Notas**

1 Lagarde, Marcela, Identidad de Género y Derechos Humanos, La construcción de las humanas

2 Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2016, p. 8. En:

[http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/endi\\_reh/endireh2017\\_08.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/endi_reh/endireh2017_08.pdf)

3 Ibidem.

4 Ibidem.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 30 de octubre de 2018.

Diputada Martha Tagle Martínez (rúbrica)