



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Presidencia del Congreso del Estado

Presente.

La Comisión para la Igualdad de Género de la Sexagésima Quinta Legislatura recibió para su estudio y dictamen, la iniciativa formulada por la diputada Alma Edwviges Alcaraz Hernández integrante del Grupo Parlamentario del Partido MORENA por la que se reforma el artículo 45 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Guanajuato. ELD 440/LXV-I

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 116 fracción III y 171 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, se formula dictamen en atención a los siguientes:

ANTECEDENTES

I. Presentación de la iniciativa.

La iniciante, en su calidad de integrante de esta LXV Legislatura, en fecha 2 de marzo del año en curso, presentó ante la Asamblea, la iniciativa referida en el preámbulo del presente ocurso; la cual pretende reformar la **Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Guanajuato**, para lo cual, destacamos lo siguiente de la exposición de motivos:

«...»

«... En este sentido es importante destacar que la violencia de pareja puede ser cometida por una pareja actual o ex pareja, e incluye la agresión física, la coacción sexual, el maltrato psicológico y las conductas de control, lo cual incluye cualquier comportamiento que asuste, intimide, aterrorice, manipule, dañe, humille, culpe, lesione o hiera a alguien.»



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Es un patrón de conducta abusiva contra la pareja y/o los hijos, que por lo general aumenta su frecuencia y gravedad a lo largo del tiempo, pudiendo provocar graves daños físicos e incluso la muerte. Este tipo de violencia es especialmente grave pues genera trastornos de la conducta de las hijas o hijos que presencian el maltrato e inclusive en la mayoría de las ocasiones son también víctimas del agresor; además, tiene consecuencias en la salud física, sexual, mental y reproductiva de las mujeres y desafortunadamente se convierte en patrones repetitivos de generación en generación.

De acuerdo con estimaciones de la Organización Mundial de la Salud, una de cada tres mujeres de América ha sufrido violencia física y/o sexual de pareja; además de que un 38% de los asesinatos de mujeres ocurridos a nivel mundial son producidos por su pareja varón.¹

A nivel nacional durante el año 2021 del total de mujeres de 15 años y más, 70.1% han experimentado al menos un incidente de violencia, que puede ser psicológica, económica, patrimonial, física, sexual o discriminación en al menos un ámbito y ejercida por cualquier persona agresora a lo largo de su vida; siendo la violencia psicológica la que presenta mayor prevalencia (51.6 %), seguida de la violencia sexual (49.7 %), la violencia física (34.7 %) y la violencia económica, patrimonial y/o discriminación (27.4 %).²

En cuanto a la violencia de pareja durante el 2021 el 39.9 % de las mujeres de 15 años y más que tienen o han tenido una relación de pareja reportó haber experimentado alguna situación de violencia a lo largo de la relación... la violencia que más experimentaron las mujeres por parte de su pareja actual o última a lo

¹ ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. *Violencia contra la Mujer*. Obtenido en: <https://www.paho.org/es/temas/violencia-contramujer#:~:text=Las%20estimaciones%20publicadas%20por%20la,de%20violencia%20contra%20la%20mujer.>

² Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Violencia contra las Mujeres en México*. Obtenido de: <https://www.inegi.org.mx/tablerosestadisticos/vcmm/#:~:text=En%202021%2C%20a%20nivel%20naciona,lo%20largo%20de%20su%20vida.>



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

largo de su relación fue de tipo psicológica (35.4 %).³

En Guanajuato, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016 "63 de cada 100 mujeres de 15 años y más de edad que viven en Guanajuato, han sufrido al menos un incidente de violencia de cualquier tipo a lo largo de la vida. El 37.8% de ellas han sufrido violencia por parte de la pareja actual o última a lo largo de su relación; mientras que, 51.5% ha sufrido al menos un incidente de violencia por parte de otros agresores distintos a la pareja"⁴

La violencia en el hogar es consecuencia de un cúmulo de factores individuales, familiares y sociales que interactúan entre sí, exaltando la vulnerabilidad que viven a diario las mujeres en una sociedad patriarcal. Los patrones de conducta sociales generan ventajas laborales y por lo tanto económicas para los hombres, gozando de superioridad de ingresos e independencia de relaciones; con esta dinámica se genera un entorno de abusos del que la mujer difícilmente puede escapar.

Siendo por lo general el hombre quien se encarga de cubrir todos o la mayor cantidad de gastos del hogar y siendo la mujer quien asume las responsabilidades de quedarse en casa y cuidar de la familia su grado de vulnerabilidad aumenta pues genera una dependencia económica de su pareja. Los agresores se aprovechan de esta condición de dependencia y vulnerabilidad para ejercer control sobre su pareja, logrando así que la mujer guarde silencio y viva encadenada a una relación violenta por su miedo a quedarse en insolvencia y no tener la capacidad de solventar las necesidades básicas de su familia...»

«...»

³ Obtenido de: https://www.inegi.org.mx/tablerosestadisticos/vcmm/#Violencia_de_pareja

⁴ INEGI. *Estadísticas a propósito del día internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer (25 de noviembre). Datos de Guanajuato.* Boletín de Prensa Núm. 581/20 Obtenido de: <https://sc.inegi.org.mx/SIESVIM1/Asignador?ruta=/sievcm/Documentos/&nombreArchivo=GUA%202020.pdf> (23/noviembre/2020)



I. 2. Evaluación Legislativa.

La iniciativa en mención, pretende reformar el artículo 45 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Guanajuato; el objeto principal, pretende es dar seguridad patrimonial a las mujeres víctimas de violencia para que en caso de que sufran agresiones por parte de su pareja puedan permanecer en la vivienda que habita la familia, sin preocuparse por los gastos que derivan de la manutención del hogar. Así, esta iniciativa plantea que el agresor sea quien salga de la casa, dejando en tranquilidad a las víctimas de sus conductas violentas y reduciendo con ello la vulnerabilidad económica que sufren las mujeres.

Referente a los impactos de la evaluación *ex ante* de conformidad con el artículo 209 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, la proponente menciona:

I. Impacto jurídico: *Se reforma el artículo 45 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el estado de Guanajuato.*

II. Impacto administrativo: *Esta iniciativa no cuenta con impacto administrativo.*

III. Impacto presupuestario: *Esta iniciativa no cuenta con impacto presupuestario.*

IV. Impacto social: *Se busca fortalecer el marco jurídico de defensa y protección de los derechos de las mujeres, disminuyendo su grado de vulnerabilidad patrimonial.*

Por lo que hace a los efectos y consecuencias que traería consigo la aprobación de la "reforma"⁵, y pese a lo aducido por la iniciante en torno a que carece de impactos administrativos y presupuestarios; se estima que su instrumentación sí supondrá la aplicación de recursos humanos y financieros por parte de las autoridades obligadas.

⁵ Al estar derogado el artículo materia del presente análisis, por técnica legislativa y sistematicidad, se trataría de una adición.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

II. Proceso Legislativo.

II.1. Metodología de análisis.

La iniciativa fue radicada el 31 de marzo del año en curso, acordando llevar a cabo la siguiente metodología para su estudio y dictamen: *1. Se remitió la iniciativa vía correo electrónico a las diputadas y diputados integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura, a la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, al Poder Judicial del Estado, a la Fiscalía General del Estado, a la Coordinación General Jurídica de Gobierno del Estado, al Instituto para las Mujeres Guanajuatenses, y a las instituciones de educación superior, quienes contaron con un plazo de 15 días hábiles a partir de su notificación para remitir comentarios y observaciones que estimaran pertinentes; 2. Se publicó la iniciativa en página web de este Congreso del Estado por un término de 15 días hábiles con la finalidad de recibir observaciones o comentarios, mismos que en su caso, fueron compilados por la secretaría técnica de esta Comisión; 3. Una vez concluido el término otorgado, los comentarios y observaciones remitidos se concentraron por la secretaría técnica previo a la instalación de una mesa de trabajo permanente, integrada por las diputadas integrantes de la Comisión, personal asesor de los grupos parlamentarios representados en la comisión y representantes en su caso, del Poder Judicial del Estado, de la Fiscalía General del Estado, de la Procuraduría de los Derechos Humanos, del Instituto para las Mujeres Guanajuatenses y de la Coordinación General Jurídica del Poder Ejecutivo, para discutir y analizar las propuestas y observaciones que se recibieron; 4. Concluida la consulta y la reunión de trabajo, señaladas en los puntos anteriores, la secretaría técnica elaboró el proyecto de dictamen correspondiente; y, 5. La Comisión se reunió para discutir el proyecto de dictamen de la iniciativa y, en su caso, dejarlo a disposición para que se agende en la sesión ordinaria correspondiente.*



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

III.2. Seguimiento a la metodología de trabajo.

En atención a la consulta realizada, se recibieron dentro del tiempo establecido, las respuestas por parte del Poder Judicial; de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato; de la Fiscalía General del Estado y de la Universidad de Guanajuato.

En cumplimiento a los puntos 3 y 4, se elaboró por parte de la secretaría técnica el comparativo de la iniciativa con la disposición vigente, la propuesta analizada y las observaciones técnicas aportadas por las entidades consultadas, este último como un insumo más para el análisis respectivo.

III.3. Analisis de la iniciativa.

Quienes integramos esta Comisión, nos reunimos en las instalaciones del Congreso del Estado el 16 de mayo de año en curso, con personal del Poder Judicial; de la Fiscalía General del Estado; del Instituto para las Mujeres Guanajuatenses; de la Coordinación General Jurídica del Poder Ejecutivo; de la Procuraduría de los Derechos Humanos, y personal asesor de los Grupos y Representaciones Parlamentarias; y la Secretaría Técnica a efecto de analizar las opiniones.

Apreciamos que, el propósito medular de la enmienda estriba en incorporar una orden de protección específica tendiente a brindar seguridad patrimonial a las mujeres víctimas de violencia por parte de su pareja y en el ámbito familiar, a fin de que puedan permanecer en la vivienda que constituye su hogar, sin preocuparse por los gastos inherentes a la manutención del mismo; pues por virtud de la misma se obligará al victimario a abandonar la vivienda y a seguir cubriendo el costo de los servicios básicos y gastos corrientes para que ese inmueble permanezca habitable.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

La iniciante pretende «reformular» el artículo 45; haciendo mención que dicho artículo se encuentra derogado en la Ley vigente⁶ y, en caso de ser procedente por técnica legislativa, se trataría de una adición.

Respecto de la propuesta, se argumentó por parte del **Poder Judicial** “ponderar los alcances de esta protección planteada, pues se observa que su emisión no será viable en todos los casos, toda vez que para esos fines la autoridad deberá justipreciar tanto el contexto de violencia aducido y sus impactos diferenciados respecto de la víctimas directa e indirectas, como la afectación a la esfera jurídica de la persona agresora”; esto, en apego a los principios de protección, necesidad y proporcionalidad, confidencialidad, oportunidad y eficacia, de accesibilidad, integralidad y pro persona -previstos en los artículos 30 Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y 42 Bis de la Ley materia del presente análisis; en la inteligencia de que las órdenes de protección atienden a razones de urgencia y tutela del interés superior de las víctimas; lo cual las distingue de los propósitos de las medidas preparatorias, de aseguramiento y precautorias que se dictan antes o durante las causas jurisdiccionales, las cuales están diseñadas medularmente para preconstituir pruebas, consolidar los derechos que cimentan las pretensiones a deducir, conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes o la sociedad con motivo de la tramitación de un proceso, entre otros.⁷

Por su parte, la **Procuraduría de los Derechos Humanos** en su respuesta a la consulta realizada, advierte que la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Guanajuato actualmente contempla, en su artículo 44 como medida de protección, la desocupación por la persona agresora del domicilio conyugal o de pareja, independientemente de la acreditación de propiedad o posesión del inmueble, aun en los casos de arrendamiento del mismo, y en su caso el reingreso de la mujer en

⁶ Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el estado de Guanajuato.

⁷ Cfr. tesis 1a. LXXXVII/2014 (10a.) de rubro: «ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA EN EL DISTRITO FEDERAL. LOS ARTÍCULOS 62 Y 66, FRACCIONES I A III, DE LA LEY RELATIVA, QUE PREVÉN RESPECTIVAMENTE, MEDIDAS Y ÓRDENES DE PROTECCIÓN DE EMERGENCIA, NO VIOLAN EL ARTÍCULO 16, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.» [Registro digital: 2005799].



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

situación de violencia una vez que se resguarde su seguridad; en términos del **artículo 34 Quáter de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.**

Esta Comisión no omite en señalar que tal situación ya se encuentra regulada en el Código Nacional de Procedimientos Penales⁸, al consagrar como derecho de las víctimas la separación inmediata del domicilio de la persona agresora, tanto como medida de protección como medida cautelar.

La intención que motivó al legislador federal en el sentido de determinar que sea en la Norma Marco, esto es, en la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia la que determine y defina las órdenes de protección, así como los criterios, tiene como finalidad, que estas garanticen la adecuada protección de las mujeres en todo el país, con el fin de evitar la dispersión de la actuación de las autoridades de los tres órdenes de gobierno. Motivo por el cual, la libre configuración normativa para el legislador local se acotó en materia de medidas de protección.

Bajo este contexto competencial, se "armonizó"⁹ la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Guanajuato con base en la citada ley general en el sentido de eliminar aquellos artículos que contravinieran el nuevo modelo, así como establecer la competencia de autoridades administrativas locales para generación de estrategias o acciones en la materia.

En este sentido, la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia prevé en el Capítulo VI, relativo a las órdenes de protección, de observancia en toda la República, la competencia para las autoridades administrativas y jurisdiccionales, así como de las fiscalías de las tres esferas de gobierno, por lo que pretender legislar en lo local para prever una nueva orden de protección contraviene el ámbito competencial del legislador local. Aunado a ello, la referida Ley General, en las

⁸ Artículo 137, fracción III.

⁹ Decreto 86, disponible en: https://congreso-gto.s3.amazonaws.com/uploads/reforma/periodico_pdf/3413/PO_DECRETO_86.pdf



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

fracciones VII y VIII del numeral 34 Quáter, relativas a las órdenes de protección de naturaleza jurisdiccional, ya contemplan el supuesto propuesto en la iniciativa.

Por su parte, la **Fiscalía General del Estado** refiere que *“los patrones de conducta sociales generan ventajas laborales y, por ende económicas, para los hombres, quienes gozan de superioridad de ingresos e independencia de relaciones y que los agresores aprovechan esta condición de dependencia y vulnerabilidad para ejercer control sobre su pareja, logrando así que la mujer guarde silencio y viva encadenada a una relación violenta por no tener la capacidad de solventar las necesidades básicas de su familia, por lo que la enmienda buscaría dar seguridad patrimonial a las mujeres víctimas de violencia, precisando adicionalmente que la reforma tendría como impacto social fortalecer el marco jurídico de defensa y protección de los derechos de las mujeres, disminuyendo su grado de vulnerabilidad patrimonial”*. Derivado de dicha argumentación se realiza la propuesta de reforma al artículo 45 (bajo la redacción y términos analizados), pretendiendo generar con dicha enmienda un esquema de regulación diverso al actualmente establecido en la Ley local para la emisión de órdenes de protección, estableciendo un caso específico (violencia familiar) y conjuntando dos tipos de hipótesis o supuestos en favor de la niña o mujer en un solo enunciado.

En ese sentido, atendiendo a la génesis con base en la cual se realiza la propuesta de reforma, consistente en dar seguridad patrimonial a las mujeres víctimas de violencia para que en caso de que sufran agresiones por parte de su pareja puedan permanecer en la vivienda que habita la familia sin preocuparse por los gastos que derivan de la manutención del hogar, en todo caso, la Fiscalía, pondera *“vislumbrar e integrar la propuesta a efecto de que el ajuste y/o complemento expreso, se realice por el Congreso de la Unión, proponiendo este Congreso local, la reforma conducente a la legislación general, por los canales oficiales para tal efecto, para impulsar un marco homologado aplicable para todos los Estados de la República, ya que la propuesta contraviene lo establecido en dicha Ley General”*.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Sin embargo, quienes integramos esta Comisión consideramos necesario fortalecer y ampliar el ámbito de las órdenes de protección en acciones que actualicen las medidas de ayuda y asistencia que se estiman de especial relevancia para la atención diligente de las mujeres en situación de violencia; así como atender de manera homologada las señaladas en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, y así, lograr un marco integral en la materia.

Nuestras consideraciones basadas en la normativa vigente, sistematicidad y técnica legislativa, se refieren tanto al aspecto lógico-formal de estructuración del ordenamiento jurídico, así como por su coherencia y pretensión de la iniciante; por tal motivo, no consideramos viable la propuesta; empero del espíritu de quienes integramos esta Comisión en abonar con acciones legislativas a favor de las mujeres.

Con base en lo antes citado, con fundamento en los artículos 116 fracción III, y 171 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, se propone a la Asamblea el siguiente:

ACUERDO

Único. La Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, ordena el archivo definitivo de la iniciativa formulada por la diputada Alma Edwviges Alcaraz Hernández integrante del Grupo Parlamentario del Partido MORENA por la que se reforma el artículo 45 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Guanajuato.

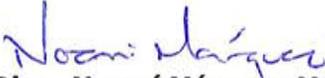
Comuníquese el presente acuerdo a la Secretaría General del Congreso del Estado de Guanajuato, para que archive de manera definitiva la iniciativa de referencia.

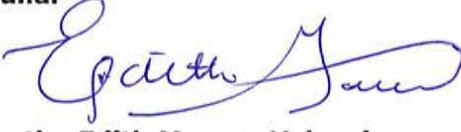


H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Guanajuato, Gto., 15 de agosto de 2023
La Comisión para la Igualdad de Género


Dip. Yulma Rocha Aguilar
Presidenta


Dip. Noemí Márquez Márquez
Vocal


Dip. Martha Edith Moreno Valencia
Vocal


Dip. Martha Guadalupe Hernández
Camarena
Vocal


Dip. Katya Cristina Soto Escamilla
Secretaria

La presente hoja de firmas forma parte del dictamen suscrito por la Comisión para la Igualdad de Género de la iniciativa formulada por la diputada Alma Edwviges Alcaraz Hernández integrante del Grupo Parlamentario del Partido MORENA por la que se reforma el artículo 45 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Guanajuato. ELD 440/LXV-I