Diputado Presidente del Congreso del Estado
P r e s e n t e.

La Comisión para la Igualdad de Género de la Sexagésima Tercera Legislatura recibió para estudio y dictamen dos iniciativas: la primera, de adición de una fracción al artículo 23 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Guanajuato suscrita por las diputadas y el diputado integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática y la segunda, por la que se reforma y adiciona el artículo 31 de la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Guanajuato suscrita por el diputado J. Marco Antonio Miranda Mazcorro de la Representación Parlamentaria del Partido Nueva Alianza, presentadas ante la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado.

De conformidad con lo establecido en los artículos 76 fracción V, 81 fracción VII, y 99 bis fracciones I y III de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, esta Comisión procedió al análisis de las iniciativas de referencia, presentando a la consideración de la Asamblea el siguiente:

D i c t a m e n

I. Competencia.

De conformidad con lo dispuesto por las fracciones I y III del artículo 99 bis, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato es competencia de la Comisión para la Igualdad de Género el estudio y conocimiento de los asuntos que se refieran a las iniciativas de ley, reformas y adiciones relacionadas con la igualdad de género, así como las que se relacionen con la discriminación o maltrato por razones de sexo, raza, edad, credo político o religioso, y situación socioeconómica, así como los que se refieran al reconocimiento de condiciones equitativas e igualdad de oportunidades de acceso al desarrollo para las personas. Supuestos que son materia de estudio de las dos iniciativas, señaladas en el proemio, y objeto del presente dictamen.

II. Antecedentes.

En la reunión de la Comisión para la Igualdad de Género de la Sexagésima Tercera Legislatura de fecha 11 de octubre del año en curso, se dio cuenta con los asuntos pendientes de dictaminar por parte de la Comisión para la Igualdad de Género de la pasada legislatura, entre los que se encuentra las iniciativas de referencia. En esta misma reunión se hizo entrega de los documentos generados con motivo de las actividades realizadas con base en las metodologías aprobadas, en su momento, respecto a las referidas iniciativas.

III. Del proceso legislativo.

1. Iniciativa de adición de una fracción al artículo 23 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Guanajuato.

La iniciativa ingresó en sesión ordinaria del Pleno del Congreso del Estado realizada el 14 de noviembre del 2013, turnándose a la Comisión para la Igualdad de Género para su análisis y resolución mediante dictamen.

Posteriormente, el 27 de mayo de 2014 se radicó y se acordó la metodología para el análisis y dictamen de la iniciativa de referencia, la cual consistió en lo siguiente:

a. Se remitió la iniciativa a los cuarenta y seis ayuntamientos del Estado, a la Coordinación General Jurídica del Gobierno del Estado, a la Procuraduría General de Justicia del Estado, así como al Instituto de la Mujer Guanajuatense, para su consulta.

En atención a la consulta realizada y dentro del término establecido se recibieron los comunicados, con sugerencias y opiniones de la Procuraduría General de Justicia del Estado y del Instituto de la Mujer Guanajuatense.

Los ayuntamientos de Villagrán, Comonfort, Coroneo, Romita, Santa Cruz de Juventino Rosas, Santiago Maravatío y Jaral del Progreso, remitieron sendos comunicados, manifestando darse por enterados del contenido de la iniciativa, estar de acuerdo con lo propuesto y no tener observaciones o comentarios al respecto. El ayuntamiento de Guanajuato, envío comentarios y observaciones sobre lo propuesto, mismos que fueron analizados por la Comisión Dictaminadora, en su momento.

b. Se elaboró, por parte de la secretaría técnica, un documento comparativo que concentró las observaciones y comentarios recibidos.

c. Se conformó un grupo de trabajo encabezado por la diputada y diputados integrantes de la Comisión y asesores parlamentarios, mismo que sesionó en una ocasión el 20 de mayo de 2015, para analizar el contenido de la iniciativa y el documento comparativo.

d. Se integró por parte de la secretaría técnica, un documento con formato de proyecto de dictamen, mismo que fue remitido a los integrantes de la mesa de trabajo para formular observaciones.

2. Iniciativa que reforma y adiciona el artículo 31 de la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Guanajuato.

La iniciativa fue turnada el 30 de abril de 2015 por la presidencia de la Mesa Directiva, radicada en reunión de la Comisión para la Igualdad de Género el 7 de mayo y posteriormente, el 4 de junio del mismo año se acordó la metodología respectiva, la cual consistió:

a. Se remitió la iniciativa para su consulta a los 36 diputados y diputadas de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado, a la Coordinación General Jurídica del Gobierno del Estado, Instituto de la Mujer Guanajuatense, Procuraduría de los Derechos Humanos y a la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración, para su evaluación de impacto presupuestal en las finanzas públicas de conformidad con el artículo 37 bis, penúltimo párrafo, de la Ley para el Ejercicio y Control de los Recursos Públicos para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

b. Se remitió la iniciativa a los 46 ayuntamientos del Estado, para recabar su opinión de conformidad con lo previsto en el artículo 56, último párrafo de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato.

Los municipios que dieron respuesta, con motivo de la consulta, de Jerécuaro, Purísima del Rincón, Romita, Salamanca, San Francisco del Rincón, Uriangato, Villagrán, Coroneo, Santiago Maravatío, Pénjamo, así como de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado, Coordinación General Jurídica e Instituto de la Mujer Guanajuatense.

De igual forma, a través de la Coordinación General Jurídica, se recibió la opinión complementaria de la Dirección General de Recursos Humanos de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración.

c. Se entregó, por parte de la secretaría técnica de la Comisión, un documento con formato de cuadro comparativo de la iniciativa presentada con las observaciones y comentarios recibidos.

d. Mesa de trabajo encabezada por las diputadas integrantes de la Comisión y asesores parlamentarios del Congreso, para el análisis y estudio de las propuestas y observaciones recibidas.

e. Reunión de la Comisión para que, del resultado del análisis de la mesa de trabajo, se tomen los acuerdos respectivos sobre el sentido del dictamen y encomendar la elaboración de un proyecto.

f. Reunión de la Comisión para discutir el proyecto de dictamen y en su caso, aprobar su suscripción.

El 11 de noviembre de 2015 la Comisión para la Igualdad de Género de la Sexagésima Tercera Legislatura acordó en virtud de haberse agotado la metodología de las iniciativas referidas, la elaboración del presente dictamen con base en las consideraciones que a continuación se señalan.

IV. Consideraciones de la Comisión

1. Iniciativa de adición de una fracción al artículo 23 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Guanajuato.

Del estudio del contenido de la iniciativa, y atendiendo a la opinión enviada por las autoridades consultadas, podemos mencionar que el Gobierno del Estado de Guanajuato ha instrumentado una política transversal para prevenir, investigar, combatir y sancionar la violencia de género. Es necesario mencionar que esta política tendrá efectos positivos paulatinos en la sociedad, por la propia naturaleza del fenómeno antisocial de la violencia de género. En tal sentido, respecto las acciones de gobierno, tanto de los tres Poderes del Estado y la materia de la iniciativa para frenar y eliminar la violencia de género podemos advertir que, con el marco jurídico idóneo, la Procuraduría General de Justicia del Estado, inició la operación de un esquema novedoso de investigación de las conductas ilícitas cometidas con violencia de género, así como de atención con perspectiva de género y diseñó un modelo especializado para estos casos que exigen un tratamiento especial de atención a la mujer.

Así, a través del Acuerdo 2/2014, emitido por esta Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato, se constituyeron las Unidades de Atención Integral a las Mujeres, de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato (UNAIM), mismo que fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, número 38, Quinta Parte, de fecha 7 de marzo de 2014.

Dichas Unidades tienen por objeto investigar, a través de un enfoque multidisciplinario e integral, sustentado en la perspectiva de género, los delitos contra mujeres cometidos por su condición o por razones de género, conforme al marco jurídico aplicable, políticas institucionales y lo dispuesto Acuerdo mencionado.

Las UNAIM cuentan con cobertura en todo el Estado de Guanajuato, a través de las cuatro Subprocuradurías de Justicia Regionales, y sus sedes se encuentran ubicadas en los Municipios de Celaya, Dolores Hidalgo Cuna de la Independencia Nacional, Guanajuato, Irapuato, León, Salamanca, San Luis de la Paz y San Miguel de Allende. En cada Unidad se cuenta con las agencias, células o equipos de trabajo acorde a las condiciones financieras, de infraestructura, operativas y materiales, así como a las necesidades y circunstancias específicas.

Asimismo, en función de la capacidad presupuestaria y condiciones de infraestructura, se cuenta con servicio de Ludoteca, el cual tiene por objeto promover entre las niñas y niños que arriben a las agencias del Ministerio Público, actitudes propias de la cultura de paz y la legalidad, así como brindar oportunidades de esparcimiento positivo, salvaguardando el interés superior del niño, privilegiando el respeto a sus derechos e impulsando su desarrollo y bienestar. Es por ello, que consideramos que lo pretendido por los iniciantes ya se encuentra colmado, al existir las Unidades de Atención Integral a la Mujer, mismas que se encuentran en operación.

El Acuerdo 2/2014, marco jurídico que le dio vida a las UNAIM, se encuentra en constante revisión y actualización, tan es así que dicho acuerdo obtuvo reformas publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, de fecha 3 de marzo de 2015.

Aunado a lo anterior, es importante mencionar que para el robustecimiento de los mecanismos de procuración de justicia orientados a garantizar la defensa y fomento de los derechos fundamentales de las mujeres, fue difundido en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, número 105, Tercera Parte, el Acuerdo 3/2014, mediante el cual se publicaron los «Protocolos de Investigación con Perspectiva de Género, de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato», mismos que contienen las directrices homologadas para el desarrollo de diligencias ministeriales en los casos de No localización de Mujeres, Violación de Mujeres, Feminicidios y de delitos de Violencia familia en agravio de mujeres. Con esto se busca que las instituciones encargadas de su articulación, alineen los engranajes apropiados para el ejercicio de las atribuciones hacia la maximización de los principios de igualdad de género.

Finalmente, consideramos que la pretensión del iniciante ya fue cubierta mediante el multicitado Acuerdo 2/2014, mismo que modificó la estructura orgánica de las agencias del Ministerio Público, para dar vida a la propuesta contenida en la iniciativa.

2. Iniciativa que reforma y adiciona el artículo 31 de la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Guanajuato.

La iniciativa plantea la obligación de los poderes públicos del Estado, de ayuntamientos y de los organismos autónomos de contar con unidades técnicas especializadas en materia de igualdad de género, las que deberán contar con recursos humanos, materiales y financieros suficientes para lograr la institucionalización y transversalidad de la perspectiva de género. También, busca que los titulares de dichas unidades cuenten por lo menos con el nivel de Director General Adjunto o su equivalente.

Los entes consultados manifestaron respecto a la propuesta, primordialmente lo siguiente:

Primero. Estar en desacuerdo con la propuesta al aseverar:

«La improcedencia de la creación de la categoría de Director General Adjunto en el tabulador de sueldos se origina en razón de que la naturaleza de las estructuras orgánicas, por lo menos en lo que respecta al Poder Ejecutivo, derivan de un área titular y se les subordinan en relación jerárquica las áreas generales que agrupan los diversos temas que se ejecutan en las dependencias y entidades, y de éstas últimas a su vez las sub áreas o áreas operativas que les apoyan. Por ello la figura de Director General Adjunto no es concebida ni aplicable, dado que todos aquellos puestos que apoyan de manera directa a un titular tienen categorías de puesto definidas en el tabulador de sueldos y específicas, dependiendo del lugar estructural que ocupan en la organización y de su función de puesto.»

Segundo. A fin de no duplicar funciones y el consecuente destino de recursos tanto personales como económicos, valorar que gran parte de las atribuciones que se pretenden establecer vía legislativa, vienen implementándose a nivel estatal a través de la figura del Modelo de Equidad de Género.

Respecto a dicho modelo se señala:

«En efecto, el Modelo de Equidad de Género, es una estrategia que proporciona una herramienta dirigida para que no solo las instituciones públicas, sino los organismos sociales y las empresas, asuman el compromiso de revisar sus políticas y prácticas internas, para re-organizar y definir mecanismos que incorporen una perspectiva de género que conduzcan -a corto y mediano plazo- al establecimiento de condiciones igualitarias para mujeres y hombres en sus espacios de trabajo.

«Dicho Modelo, por ejemplo, contempla como ustedes bien lo saben, la creación de un Comité. Cuya función es regular la transversalización de la perspectiva de género en todas las organizaciones, así como la elaboración del diagnóstico institucional, el establecimiento de las acciones afirmativas y a favor del personal, la impartición del curso de inducción al Modelo, la definición y aprobación de la Política de Equidad de Género, por mencionar solo algunos.

«De esta forma, la adopción del MEG permite que las Instituciones (sin la necesidad de crear una Unidad especial) se consoliden en distintos e importantes rubros, tales como:

- *Formalizar una política de equidad de género, con procedimientos y acciones definidas;*
- *Establecer un mecanismo para evaluar la situación de la organización y de sus políticas;*
- *Establecer una estructura para organizar y sistematizar sus procesos y documentación;*
- *Sensibilizar al personal en temas de género;*
- *Establecer acciones y mecanismos para atender las necesidades específicas de mujeres y hombres;*
- *Favorecer condiciones igualitarias para el desarrollo laboral y personal;*
- *Promover un clima de respeto al establecer mecanismos de comunicación;*
- *Integrar sus sistemas de gestión de calidad organizativa y sus políticas de diversidad; entre otras.*

«De igual manera, este mecanismo permite generar procedimientos para corregir, prevenir o mejorar las condiciones de trabajo y uno de fundamental importancia: la defensa organizacional de los derechos fundamentales encargada al Ombudsperson, el cual es elegido por los propios integrantes de la Institución respectiva.

«En síntesis, el Modelo pretende:

«Ejecutar las prácticas, procedimientos y políticas encaminadas a garantizar la igualdad de oportunidades y la equidad de género.

«Promover que las y los servidores públicos y demás trabajadores(as) del sector privado, se comprometan al logro de los objetivos del sistema en tiempo y forma.

«Fomentar y fortalecer un ambiente laboral donde se promueva una cultura plural, incluyente, libre de hostigamiento, acoso sexual y laboral, así como de discriminación de cualquier tipo.

«Dar seguimiento a las acciones de mejora de las condiciones laborales y calidad de vida para todo el personal de la institución de que se trate.»

Bajo esta misma perspectiva, de posibilidad de duplicar funciones, también se argumenta que en la propia Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Guanajuato, que se pretende reformar, se regula la creación de estructuras que se encargan de la construcción de una cultura de igualdad entre mujeres y hombres y no discriminación en contra de las mujeres en los ámbitos, tanto públicos como privados, y que es en dicho ordenamiento jurídico en el cual se establece la existencia del Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Guanajuato.

Al respecto señalan:

«El Sistema para la Igualdad es el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y las entidades de la administración pública del estado y organismos autónomos entre sí, con las organizaciones de los sectores social y privado, así como con los municipios, en el que participan además los Poderes Judicial y Legislativo, a fin de efectuar acciones de común acuerdo destinadas a la promoción y procuración de la igualdad entre mujeres y hombres.

«Ergo, el Sistema para la Igualdad se erige como la instancia permanente que tiene a su cargo la agenda estatal para la edificación de una cultura de igualdad entre mujeres y hombres y no discriminación en contra de las mujeres, es decir, efectúa, como órgano colegiado y a través de sus integrantes, acciones de común acuerdo destinadas a la promoción y procuración de la igualdad entre mujeres y hombres, que dicho sea de paso, este Sistema para la Igualdad, está integrado por los tres poderes del estado, los 46 municipios, la academia y la sociedad civil. Lo cual demuestra que la intención de la iniciante al proponer la creación de Unidades de Género en el Estado se encuentra asumida por el Sistema de Igualdad, corriendo el riesgo de que se traduzca en una duplicidad de funciones, en caso de implementarse.

«A la tarea del Sistema para la Igualdad, el Poder Ejecutivo estatal, cuenta además, con el Instituto para las Mujeres Guanajuatenses (IMUG) que es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y es precisamente este organismo el encargado de hacer efectivo el derecho de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres, a través del impulso y la promoción de la cultura de la no violencia y la no discriminación contra las mujeres, en cada dependencia y entidad de la administración pública estatal, tal como lo establece el artículo 3 del Decreto Gubernativo por el que se reestructura la organización interna del Instituto de la Mujer Guanajuatense…»

Derivado de lo antes expuesto, la Comisión Dictaminadora considera que al existir en el ámbito estatal instrumentos y organismos públicos encargados de la promoción y procuración del derecho de igualdad entre hombres y mujeres, resulta innecesario duplicar estructuras organizacionales.

Por lo que respecta a la obligación que se estaría estableciendo para los ayuntamientos, esta Legislatura del Estado carece de competencia para legislar en la materia, ya que el permitir regular la forma en que habrán de organizarse y aún más de establecer el monto de sueldos, constituye una intromisión al principio de libre administración hacendaria de los Municipios para la aplicación de su presupuesto, establecida en la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal. De esta forma corresponde a los Ayuntamientos aprobar sus presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles, y en ellos, deberán incluir las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución Federal.

Atendiendo a las consideraciones sobre el análisis de las dos iniciativas turnadas a esta Comisión con fundamento en los artículos 99 bis fracciones I y III y 149 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, se propone a la Asamblea el siguiente:

ACUERDO

Único. Con base en las razones y fundamentos que del propio dictamen se desprenden, se ordena el archivo definitivo de las iniciativas siguientes: la primera, de adición de una fracción al artículo 23 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Guanajuato suscrita por la diputadas y el diputado integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática y la segunda, por la que se reforma y adiciona el artículo 31 de la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado de Guanajuato suscrita por el diputado J. Marco Antonio Miranda Mazcorro de la Representación Parlamentaria del Partido Nueva Alianza, ambas presentadas ante la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato.

Guanajuato, Gto., 2 de marzo de 2016
La Comisión para la Igualdad de Género

Dip. María Alejandra Torres Novoa
Presidenta

Dip. Luz Elena Govea López
Vocal

Dip. J. Jesús Oviedo Herrera
Vocal

Dip. Elvira Paniagua Rodríguez
Vocal

Dip. Estela Chávez Cerrillo
Secretaria