

HONORABLE ASAMBLEA:

La suscrita Diputada Local Petra Santos Ortiz, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en esta Quincuagésima Octava Legislatura, en ejercicio de mi derecho de iniciativa previsto en el Artículo 52 y 53 Fracción II de la Constitución Política para el Estado de Sonora y el artículo 32 Fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, respetuosamente acudo ante esta Asamblea con el objeto de someter a su consideración la siguiente iniciativa **LEY QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE ATENCION Y PREVENCIÓN DE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR PARA EL ESTADO DE SONORA** y con el propósito de dar cumplimiento con los requisitos de fundamentación y motivación establecidos por el artículo 129 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, me remito a la siguiente:

EXPOSICION DE MOTIVOS

I.-A nivel internacional resultan de suma trascendencia para la defensa y promoción de los derechos humanos de las mujeres y desde luego constituyen un gran avance en la política de género, los instrumentos jurídicos que en las últimas dos décadas se han aprobado, entre los que destacan la Convención Internacional sobre

la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer(DEDAW), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia en contra de la Mujer, la cual es mas conocida como la Convención de Belén do Pará” y la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de viena .

II.- En México, la generalidad que al respecto establece el artículo 4 constitucional, en el sentido de que “el varón y la Mujer son iguales ante la ley,” por fortuna ha ampliado su abordamiento en los últimos años, específicamente en lo que se refiere a la violencia intrafamiliar, la violencia contra la mujer y la defensa y promoción de los derechos humanos hacia esta.

III.- Así, y a fin de integrar a su referente normativo las disposiciones contenidas en estos instrumentos internacionales, en su momento los artículos 1 y 20 constitucional sufrieron adiciones relativas a la discriminación de todo tipo y a las garantías que tiene la víctima en todo proceso penal, respectivamente. De igual modo con fecha 11 de Junio de 2003 fue promulgada la Ley Federal para prevenir y Eliminar la discriminación y recientemente el congreso de la unión tuvo a bien expedir la Ley General para la igualdad entre Mujeres y Hombres y la Ley General de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

IV.- Antes de ello, varios Estados de la República ya habían dado un gran paso en esta materia y Sonora no fue la excepción. Aquí, de un tiempo relativamente reciente a la fecha, y amén de las iniciativas que al respecto se encuentra pendientes de discutir y en su caso aprobar,

ya han sido aprobadas reformas, decretos o disposiciones legales cuyo objetivo es contribuir en la prevención, Sanción, tratamiento y asistencia de la violencia, de la violencia intrafamiliar y de la violencia hacia las mujeres tales como el Código civil y Código de Procedimientos Civiles, Código Penal y Código de Procedimientos Penales, Ley para la Protección de los Derechos de la Niñas, niños y adolescentes del Estado de Sonora, Ley de Atención y Protección a Víctimas del delito para el Estado de Sonora, Ley que Crea el fondo para la Procuración de Justicia del Estado de Sonora, Decreto que crea el Instituto Sonorense de la Mujer y Reglamento Instituto Sonorense de la Mujer y por supuesto la Ley de Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar para el Estado de Sonora.

V.- Por razón de método y a fin de limitar el esbozo de la presente iniciativa, esta exposición nos obliga a señalar que, aun cuando ya existían disposiciones legales que de alguna manera atendían y sancionaban conductas que en forma violenta atentaban contra la integridad física y psicológica de la mujer, no es sino con la Ley de Prevención y Atención de Violencia Intrafamiliar con la que se conceptualizan figuras que en apariencia ya estaban reguladas pero que no reconocían el fenómeno de la Violencia Intrafamiliar como un problema de salud pública que el Estado debería de enfrentar.

Esta ley focalizaba el problema de la violencia intrafamiliar pero a la vez dejaban claro que su observancia y aplicación no limitaría ni afectaría los derechos de los receptores de violencia intrafamiliar establecidos por el Código Civil y de Procedimientos Civiles y el Código Penal y el Código de Procedimientos Penales , así como

tampoco de aquellas prerrogativas procesales aplicables en juicios sobre cuestiones familiares, estado y condición de las personas.

Quería decir entonces que el Estado afrontaba el problema y, en apariencia, todo estaba listo para que de manera prioritaria en coordinación con las autoridades competentes y por conducto de sus dependencias atendiera a los receptores de violencia intrafamiliar que requirieran **de cualquier tipo** de asistencia o atención médica, jurídica o social remitiéndose a las instituciones correspondientes.

De ese modo, tan sólo como una aspiración-pues la realidad diaria pone al descubierto que esto no se ha logrado cristalizar, el artículo 3 de la Ley que se propone reformar establece que “las autoridades responsables de su aplicación promoverán y vigilarán la observancia de los derechos de los receptores de la violencia intrafamiliar, procurando una correcta aplicación de los medios legales y materiales para prevenir cualquier violación a los mismos, y, en su caso restituirlos en el goce y ejercicio de sus derechos individuales y comunes.”

La ley es todavía mas específica y en su artículo 9 establece que “su aplicación corresponde al Titular del Poder Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaria de Gobierno; a la Secretaria de Salud, a la Secretaria de Educación y Cultura, Procuraduría General de Justicia, DIF Estatal y del Instituto Sonorense de la Mujer. A los Ayuntamientos en sus respectivos ámbitos de sus competencias, por conducto del Sistema DIF municipal.”

“El gobierno del Estado a través de las Secretarías y dependencias establecidas en el presente artículo, implementará los programas y acciones permanentes de Prevención y Atención a víctimas de

violencia Intrafamiliar. Para efectos de la Aplicación de la Ley, dichas instancias establecerán los mecanismos de coordinación Institucional correspondientes que resulten necesarios para el cumplimiento y fines de esta ley.”

Estos últimos párrafos parecieran que son suficientes para hacer posible los objetivos de la ley, pues según se aprecia están todas las autoridades indicadas para atender el fenómeno de la violencia intrafamiliar y bastaría desempeñaran sus funciones en una real y verdadera labor de equipo para que, aglutinadas y coordinadas por el Consejo Estatal de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar (CEPAVI), empezaran a obtener excelentes resultados.

Ocurre, sin embargo, que todos los días en la nota roja de un periódico, en el llamado de auxilio de una mujer, en los inmisericordes golpes a un menor, en el repiquetear de los teléfonos de emergencia o, peor aún, en la cruenta defunción de una mujer, la realidad nos sacude y reta a las buenas intenciones de la ley.

A la hora de buscar respuestas a su inoperancia, el análisis y en estudio de campo nos conduce a varias causas entre las que destacan las siguientes:

a) Desde su inicio existió un distanciamiento entre quiénes querían que se aprobara esta ley (pero que no necesariamente eran especialistas en el terreno jurídico) y quiénes en el Congreso del Estado decidieron aprobarla (algunos obligadamente al verse presionados por el empuje de las organizaciones civiles o para no desentonar políticamente) aunque no se estuviera muy convencido de su existencia o creación. Vacíos de origen por no haber sido prioridad.

b) El contenido de la ley en buena parte encuentra su aplicabilidad en un viejo esquema ministerial y judicial (menosprecio a la víctima, la arbitrariedad, como constante, del personal, etc) que a su vez tiene ante sí la obligación de echar a andar un conjunto de disposiciones que cuenta con novedosas y por lo tanto ignoradas figuras legales. No hay correspondencia entre las instancias ministeriales y judiciales y lo avanzado de la ley.

c) Desde su entrada en vigor a la fecha ninguna institución ni pública, ni privada, monitoriaron permanentemente su aplicación, quizá partiendo de la equivocada premisa de que basta la aprobación de una ley para garantizar su cumplimiento.

d) Desde su entrada en vigor a la fecha creemos que aún no se rebasa la etapa donde buena parte de la población apenas empieza a enterarse de la existencia de una ley que regula estas conductas en torno a la violencia y que esta obliga a un buen número de instancias aparentemente preparadas a brindarle la atención debida en cuanto así lo soliciten.

e) Después de cinco años de que la ley entró en vigor, aún son contadas las Agencias del Ministerio Público Especializadas en Violencia Intrafamiliar y Delitos Sexuales. Eso significa que, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 15 de la ley, donde no existan aquellas, las funciones especializadas serán asumidas provisionalmente por la Agencia del Ministerio Público que corresponda a esa región las cuales buena parte de ellas siguen operando, sin capacitación alguna en materia de género y bajo los mismos esquemas metalegales de antaño donde la víctima suele ser ignorada con respecto al otorgamiento real de los derechos

constitucionales que tiene como tal. En estos casos aparece un personal que al no estar siempre supervisado por el Ministerio Público, como jefe inmediato, asume una conducta descortés, fría, con decisiones unipersonales y precipitadas- sobre todo en ese primer contacto que se tiene con la víctima que ha decidido denunciar al generador de la violencia. A esto hay que sumar, en algunos casos, una excesiva carga de trabajo. En otros, se actúa sólo a partir de la actuación vertical de quién funge como Ministerio Público quién se rige sólo por la reconfortante exclusividad de su poder.

f) A la fecha no existe un programa efectivo de capacitación integral hacia quiénes estarán en su caso, en contacto permanente con las personas principalmente mujeres- que solicita los servicios de las respectivas instancias. Así, por ejemplo, en las Agencias del Ministerio Público se observa una buena parte del personal asumiendo atribuciones que sólo competen a los funcionarios por la ley para hacerlo. De esta manera, en ocasiones podemos observar como una recepcionista o el par de agentes que yacen en la puerta, toman la iniciativa de interrogar a la víctima sobre los detalles del caso, sin importar que lo hacen frente al resto de los usuarios ajenos a ese particular conflicto.

g) No siempre existe un escrupuloso cuidado, seguimiento y estricto respeto a las medidas cautelares o de protección a la víctima. Debido a la falta de coordinación real y permanente entre las diversas autoridades-sobre todas ordenadoras y ejecutoras- que intervienen en esto, provoca el acoso del generador hacia los receptores de la violencia intrafamiliar.

h) No en todos los casos de violencia intrafamiliar que se denuncian son canalizados los generadores o receptores de violencia intrafamiliar ante las instancias médicas, y/o psicológicas y/o penitenciarias, para su debido tratamiento. En tratándose de los enjuiciamientos en materia penal se podría decir que es nula o casi nula la atención tanto hacia el generador como a los receptores de violencia intrafamiliar. Esto puede deberse también a la falta de coordinación entre las autoridades que cita la ley, pues sólo interviene la instancia que juzga y no el resto de instancias competentes para su debida aplicación.

i) Sumado a lo anterior tenemos, que hasta la fecha, el Consejo Estatal para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar no logra posicionarse plenamente ante la sociedad civil. Su existencia- no así sus programas ni sus logros- solo es del conocimiento de quienes de alguna manera participan activamente en defensa de estas causas y desde luego de las autoridades que lo conforman. No existe un ejercicio autocrítico sobre el funcionamiento del consejo tomando como punto de partida el objeto de la ley, por el contrario cada autoridad se limita a dejar constancia de sus actividades y desde luego de sus logros sin empacho de que la realidad desvirtúe hasta el simple cuidado de su imagen.

j) Para rematar y aquí es donde radica la justificación de esta iniciativa la ley y su respectivo reglamento, esta disposición advierte directa o indirectamente penas o correctivos para cualquier otro, pero, que curioso, **no contempla un apartado especial de sanciones para las autoridades que, por omisión o comisión, incumplan con las facultades y obligaciones que dichos ordenamientos les impone.** Esto ha permitido que a lo largo de mas de cinco años, las

autoridades competentes en mención operen o dejen de operar libremente sin que esto traiga una consecuencia legal por su conducta, y si, por el contrario, ponga en evidencia su excesivo relajamiento en torno a esta grave problema.

Lo anterior no pasara de ser más que otra muesca en este anecdotario impune que es en lo que lamentablemente se ha reducido la aplicación de la ley en el país y por supuesto en Sonora si no fuera por que los números con respecto a la tasa de crecimiento del delito de violencia intrafamiliar resulta por demás alarmante.

En efecto, según las cifras a nuestro alcance de la Procuraduría General de Justicia de esta entidad federativa, las denuncias de hechos posiblemente delictivos presentados ante la agencia del fuero común en el Estado de Sonora y registrados en el libro de gobierno de averiguaciones previas en 2001 cuando apenas entraba en vigor la ley, hubo 31 casos, en 2002 hubo 216, en 2003 fueron 235, en 2004 se registraron 1148 , y en 2005 fueron 1226., muchos de los cuales terminaron justamente en la cresta de esta violencia intrafamiliar que viene a ser, en muy alto porcentaje, la muerte de la mujer.

La ley le confiere a cada una de las autoridades competentes sus respectivas facultades y obligaciones lo que significa que si cada quien cumpliera a pie juntillas con sus tareas correspondientes, habría muestras palpables de que se estaría alcanzando el objeto máximo de esta normatividad, o sea, erradicar la práctica de la violencia en Sonora. Sin embargo, en la práctica y atendiendo a las preocupantes cifras antes ofrecidas, y a la descripción de campo ya hecha todo indica que, a pesar de estar incluidas casi todas las instancias de gobierno, a cuya cabeza está la Secretaria de Salud, no está

existiendo una verdadera coordinación de conformidad a como intrínsecamente lo establece la ley. Así, en este mar de buenas intenciones, y salvo el excesivo trabajo que acogen los titulares de las Agencias especializadas en la materia y los juzgados que en el terreno estrictamente procesal reciben sus consignaciones, nadie termina por responsabilizarse y peor aún, desde la forma en que está confeccionada la ley, a nadie se le puede pedir la rendición de cuentas porque la misma, volviéndose jurídicamente imperfecta, a diferencia de lo que pasa con los de mas actores, no contempla ninguna sanción para aquella autoridad que desatienda sus obligaciones, a pesar de que en el terreno de las definiciones sobre las categorías de la violencia, es justamente la violencia institucional, un concepto ya reconocido incluso por los nuevos ordenamientos, la que en alto porcentaje, velada, subrepticia o sin pudor alguno, a través de la indiferencia, el menosprecio, la prepotencia, la dilación procesal, la burla, la cansada espera, la ignorancia, el reproche, el reclamo, termina por doble victimizar a los receptores de este flagelo social cuando acuden a presentar una denuncia o a solicitar la ayuda jurídica, psicológica o cautelar.

Ante este propio Congreso, no hace mucho la Presidenta de la Comisión de Asuntos de la Mujer con prestancia solicitaba a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, agendara una reunión pública para analizar las diversas iniciativas que se tienen en torno a las adecuaciones a la legislación estatal en materia de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia y sumándome a su preocupación , estimo también que el fortalecimiento y aplicación irrestricta de esta normatividad, vendrá a fortalecer el papel de la

mujeres en el Estado y contribuirá sobremanera a la erradicación paulatina de la violencia que hoy en día nos sofoca, de la violencia intrafamiliar misma y desde luego, de la reprobable violencia hacia las mujeres.

En virtud de lo antes expuesto y considerando de suma importancia que las autoridades responsables y competentes en la aplicación de esta ley, se sometan al riguroso principio de legalidad, al cumplimiento diario, obligado e irrestricto de sus obligaciones para satisfacer los objetivos y postulados que contemplan los instrumentos jurídicos internacionales, constitucionales y disposiciones reglamentarias con respecto a la violencia intrafamiliar y hacia las mujeres, la suscrita somete a consideración de esta H. ASAMBLEA, la siguiente iniciativa de:

LEY QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE ATENCION Y PREVENCIÓN DE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR PARA EL ESTADO DE SONORA:

Se reforman y adicionan el artículo 46, fracción V y artículo 47, fracción III de la Ley de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar para el Estado de Sonora, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 46.- Se consideran infracciones a la presente ley:

V.- El incumplimiento de sus obligaciones, facultades o funciones que, por omisión o comisión, hagan las autoridades consideradas como competentes en la aplicación de esta ley, de

cualquier otra relativa a la atención y protección a la víctima entendida esta como sujeto pasivo de una conducta tipificada como delito por las leyes penales del Estado de Sonora, como parte en un juicio en materia familiar o como receptora de cualquier tipo de violencia.

ARTICULO 47.- Las infracciones a la presente ley se sancionará con:

I.-

II.-

III.- Tratándose de las autoridades señaladas en la fracción V del artículo anterior, y con independencia de los supuestos normativos que en materia penal pueda actualizar su conducta, estas y sus superiores jerárquicos, serán sancionadas además en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y los Municipios. Para ello, cada autoridad a través de su titular, sujetándose en los principios de legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia que establece dicho ordenamiento, deberá remitir mensualmente al vocal ejecutivo del consejo, un reporte por escrito con los insertos necesarios y comprobatorios de sus actividades derivadas de las facultades y obligaciones que les impone la presente ley y el programa anual de labores respectivo al que está obligado a presentar y aquel, una vez hecha la evaluación correspondiente de tal informe y su comprobación anexa, en un plazo no mayor a cinco días hábiles contados a partir de su recibimiento, dictaminará, sin demora, fundada y motivadamente si ha lugar o no a formular denuncia ante las autoridades que señale la ley aplicable de conformidad a la falta que actualice. La omisión en tiempo y forma de este dictamen significará

responsabilidad administrativa o penal de quien está obligado a cumplirlo.

A T E N T A M E N T E

DIPUTADA PETRA SANTOS ORTIZ