

Diputado Juan Carlos de la Torre González  
Presidente del H. Congreso del Estado de Jalisco

Al pleno del H. Congreso del Estado de Jalisco

La Comisión Estatal de Derechos Humanos, con fundamento en los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4 y 10 de la Constitución Política del Estado de Jalisco; 1º, 2º, 3º, 4º, 7º y 17, fracción III; 72, 73 y 75 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y 89 de su Reglamento Interior, examinó la queja 294/2000/IV, interpuesta por el Círculo de Mujeres para México y por México, AC, a través de su presidenta, la señora Marisela Moguel de Cruz, en contra de los miembros del H. Congreso del Estado de Jalisco, por su falta de respuesta a la primera iniciativa popular para legislar, según la Ley de Participación Ciudadana, contra la violencia intrafamiliar no obstante la prórroga solicitada por el Congreso y concedida [por parte del colectivo Voces Unidas].

## I. RESULTANDO

### a) antecedentes y hechos

1. El 10 de febrero de 2000, el Círculo de Mujeres para México y por México, AC, en voz de su presidenta, la señora Marisela Moguel de Cruz, presentó ante este organismo un escrito de inconformidad mediante el cual manifestó que "en marzo de 1999 se presentó ante el Congreso de la Unión de Jalisco (sic) la primera iniciativa Popular del País avalada por cuarenta mil jaliscienses, en la cual se solicitaba la legislación contra la Violencia Intrafamiliar".

Afirmó que según la Ley de Participación Ciudadana los diputados debieron dictaminar 60 días después, pero debido a que el proyecto de la iniciativa era integral, solicitaron una prórroga de seis meses. Hasta la fecha de la presentación de la queja no había ninguna respuesta por parte de los legisladores, por lo que solicitaba la intervención de esta Comisión, "ya que estamos conscientes que se está faltando por parte de las autoridades a los derechos de los ciudadanos".

2. De conformidad con el artículo 59 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, se dictó calificación pendiente de la queja y se solicitó a las promoventes, por medio de su representante, que precisaran y aclararan el motivo de su queja.

3. El 14 de ese mismo mes, por vía telefónica, la señora Marisela Moguel de Cruz fue requerida para ampliar el sentido de su queja; explicó entonces el asunto de manera más detallada y aclaró que la iniciativa de ley en contra de la violencia intrafamiliar, que fue avalada por cerca de cuarenta mil jaliscienses, debía respetarse y ser considerada por los diputados del Congreso del Estado de Jalisco, ya que la Comisión de Equidad y Género había elaborado el dictamen correspondiente, pero los diputados no habían respetado ni cumplido los plazos legales a que les obliga la Ley de Participación Ciudadana, ni la prórroga concedida para su estudio y aprobación o rechazo que feneció el 27 de noviembre de 1999.

La quejosa mencionó que la iniciativa era de máximo interés general, consideró inexcusable la dilación en los trabajos legislativos porque la Ley de Participación Ciudadana era un logro para el

pueblo de Jalisco y tiene carácter de orden público e interés general. En la misma conversación telefónica instó a los diputados a estudiar y votar las reformas incluidas en dicha iniciativa de ley, y afirmó que acudió ante esta Comisión para exigir que se investigue y se reclame el cumplimiento al derecho de esos 40 mil ciudadanos que confiaron en sus autoridades y que esperaban de sus diputados el cumplimiento de su encargo legislando en la materia.

4. El diputado José Antonio Gloria Morales, presidente del Congreso del Estado en mayo de este año, en el informe que rindió el 30 de ese mes y año con motivo de esta queja, describió los hechos desde que se presentó al pleno del H. Congreso la primera iniciativa popular denominada Ley de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar en el Estado de Jalisco.

Dijo que en marzo de 1999 ésta se había turnado a las comisiones de Equidad y Género, Asistencia Social, Justicia y Estudios Legislativos, Puntos Constitucionales y Reglamentos, para su estudio y dictamen.

Afirmó que las comisiones señaladas presentaron en mayo de ese año dictamen parcial de iniciativa para ser agregada al Libro Sexto del Código de Asistencia Social del Estado de Jalisco y que habían solicitado una prórroga de seis meses, que se extendió a dos más a fin de dictaminar respecto de las reformas en materia civil y penal.

Manifestó que el 30 de noviembre de 1999 el Congreso del Estado decretó: "... artículo Único. Se reforman los artículos 18, fracciones II, XII, XIII y XIV; 26, fracción X y XI, se adiciona el Libro Sexto denominado "De la Violencia Intrafamiliar" Código de Asistencia Social del Estado Libre y Soberano de Jalisco. Decreto Número 18181."

Que las reformas al Código Civil y Penal se presentaron a primera lectura el 25 de noviembre de 1999 y que hasta ese momento aún eran discutidas entre los diputados para dar una respuesta integral a la iniciativa popular.

5. De conformidad con el artículo 65 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, esta institución envió a la Presidencia del H. Congreso del Estado el oficio 1745/2000/IV, mediante el cual se notificaba la apertura del periodo probatorio en el procedimiento de la inconformidad.

Dicho documento se recibió el 4 de julio de 2000 en la oficialía de partes del Poder Legislativo, según sello que aparece en la constancia que obra en el expediente de la queja, sin que a la fecha de esta resolución se haya recibido ofrecimiento de pruebas o respuesta a ese oficio, por parte de algún miembro del H. Congreso.

6. Por su parte, la quejosa, representante del Círculo de Mujeres para México y por México, AC, exhibió diversos documentos que en copia simple se adjuntaron al expediente.

#### b) Evidencias

1. La asociación civil Círculo de Mujeres para México y por México ofreció como pruebas documentales las siguientes:

a. Copias simples del periódico oficial El Estado de Jalisco, del 9 de diciembre de 1999 (en 17 páginas).

b. Copias simples de las modificaciones de segunda lectura del dictamen por las comisiones conjuntas de Estudios Legislativos, Puntos Constitucionales y Reglamentos de Justicia del H. Congreso del Estado, del 9 de diciembre de 1999 (en seis páginas no aparecen rúbricas).

c. Copias simples del dictamen (en 24 páginas) del Decreto que resuelve la Iniciativa Popular presentada ante el Congreso del Estado, turnada el 29 de marzo del año en curso, que emite la Comisión de Estudios Legislativos, Puntos Legislativos y Reglamentos, que adiciona el Libro Sexto de Asistencia Social del Estado.

d. Copias simples del documento que contiene la iniciativa (sin rúbricas) donde aparece el sello de recibido con la leyenda: "Poder Legislativo", 26 de marzo de 1999 y al calce una rúbrica, al parecer del gobernador Alberto Cárdenas Jiménez, y la fecha manuscrita: 26 de marzo de 1999.

e. Copias simples de un legajo de documentos con membrete del Poder Legislativo, Secretaría del Congreso que dice provenir de la "Oficialía Mayor, Dirección de Investigación", dirigido a los "ciudadanos diputados" y suscrito por los miembros de las comisiones conjuntas de Asistencia Social, Equidad y Género. De la lectura del documento, del 25 de noviembre de 1999, se observa que los diputados de esas comisiones presentaron una propuesta de decreto que modifica diversos artículos del Código Penal para el Estado de Jalisco, del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Jalisco y del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Jalisco y donde aparecen ocho rúbricas de igual número de diputados integrantes de las comisiones legislativas mencionadas.

## I. CONSIDERANDO

### a) Análisis de pruebas y observaciones

Según lo establece el artículo 28, fracción V, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, es facultad de los ciudadanos inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos correspondiente a la entidad, cuando su número represente al menos el cinco por ciento del total, presentar iniciativas de leyes o decretos.

El 26 de marzo de 1999, exactamente 40,872 jaliscienses ejercieron ese derecho e hicieron uso consciente e informado de la facultad que les otorga la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco, que regula los mecanismos legales para la participación de los ciudadanos en el ámbito de competencia estatal y municipal. Lo hicieron para impulsar una iniciativa de ley que prevenga, atienda y erradique la violencia dentro de los hogares en el estado de Jalisco.

Ese número de ciudadanos cumple con los requerimientos legales de 5 por ciento que establece la Constitución local y con lo previsto en el artículo 2º y en el título cuarto de la Ley de Participación Ciudadana respecto de que el asunto materia de la iniciativa popular debe ser trascendente para el orden público e interés social del Estado y que puede ser para reformar, modificar, derogar, abrogar o crear una ley o código, como es el caso de la primera iniciativa popular que se presenta en México y en Jalisco: Ley para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar en el Estado de Jalisco.

El artículo 59 de la Ley de Participación Ciudadana establece: "El Congreso del Estado tiene un plazo de dos meses para aprobar o rechazar la iniciativa a partir del día en que fue recibida por las comisiones, siendo este término improrrogable".

La iniciativa que pretende combatir la violencia intrafamiliar se presentó a las comisiones legislativas ya mencionadas el 26 de marzo de 1999, según el dicho de la quejosa y del diputado José Antonio Gloria Morales (que en su calidad de presidente del Congreso en mayo de este año rindió un informe ante esta Comisión); además, se acreditó con las pruebas documentales que ofreció la primera.

Dichas comisiones emitieron un dictamen parcial en mayo de ese año, según lo informó el diputado citado, cuyo contenido adicionó el Libro Sexto del Código de Asistencia Social del Estado de

Jalisco, con disposiciones sustantivas en términos de prevención y atención a la violencia intrafamiliar y creó el Consejo para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar, con autonomía técnica y subordinación administrativa y financiera al organismo estatal [Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) Jalisco]. El decreto se publicó en el periódico oficial El Estado de Jalisco el 9 de diciembre de 1999.

Afirmó que el 25 de noviembre de 1999 se presentó a primera lectura el dictamen de las modificaciones a los códigos citados y que actualmente siguen en discusión en busca de consensos para dar una respuesta integral a la iniciativa popular.

El mismo diputado presidente asentó entonces en su informe, sin determinar cómo ni cuándo, que se había solicitado una prórroga de seis meses, "que se extendió a dos meses más" a fin de dictaminar respecto de las reformas en materia civil y penal.

No obstante, hasta la fecha de esta resolución, los diputados de la LV Legislatura no han dado segunda lectura al dictamen que contiene las reformas, por lo que sigue sin respuesta la iniciativa popular, situación desconcertante para las 40,872 personas que participaron en ella, e incumple con los términos y plazos legales dispuestos en la Ley de Participación Ciudadana y en la Ley Orgánica del Poder Legislativo, situación que se agudiza con el relevo de legisladores que se avecina en el H. Congreso del Estado.

Esta institución considera que la tardanza en la determinación de esta iniciativa hace que aumente la distancia abismal entre la violencia doméstica y el acceso a la justicia y el reconocimiento, goce y ejercicio de los derechos humanos de las personas afectadas. Cualquier acto de violencia dentro de una familia trasciende necesariamente a la sociedad, afecta en forma negativa las relaciones que se construyen en las familias, ofende a la dignidad humana y es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres.

En los años recientes, diversas instituciones se han preocupado por registrar el estado que guarda en Jalisco la violencia intrafamiliar; la Universidad de Guadalajara realizó la investigación La violencia doméstica contra la mujer apuntando a la inequidad intergeneracional desde lo cuantitativo. En una muestra de 650 mujeres de la zona metropolitana de Guadalajara, 56 por ciento fueron sujetas de violencia en el ámbito familiar alguna vez en su vida, en tanto que el porcentaje se redujo a 43 por ciento entre las que sufrían violencia por parte de su pareja.

El que más de cuarenta mil mujeres y hombres jaliscienses hayan firmado la iniciativa popular de este proyecto de ley manifiesta que la sociedad jalisciense es cada vez más consciente de esta situación que históricamente ha permanecido en silencio y en lo privado. Es un poco alentador al menos saber que se han incrementado las denuncias, como lo muestran los datos de la Coordinación General de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad (antes DAVID) dependiente de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco. Según esta dependencia, de junio de 1995 a diciembre de 1997 han sido atendidas en esta dependencia 953 personas víctimas de violencia y delitos relacionados con la familia. Destaca el aumento de las personas que han sido atendidas: 351 en 1996 y 560 en 1997.

Por su parte, la Procuraduría de la Defensa del Menor, la Mujer y la Familia dependiente del Sistema del Desarrollo Integral de la Familia, atendió en 1997, por la misma causa, a 3,171 personas, de las cuales 80 por ciento fueron mujeres.

De enero a julio de este año, la Comisión Estatal de Derechos Humanos ha atendido 106 casos de violencia intrafamiliar; 86 de ellos correspondieron a mujeres, que recibieron orientación legal y atención psicológica.

Se debe reconocer que, según estadísticas y estudios como los citados, es la mujer la víctima principal de ello, independientemente de su grupo étnico, posición económica, cultura, nivel educacional, edad o religión. La eliminación de la violencia intrafamiliar es condición indispensable para el desarrollo individual y social y la plena e igualitaria participación de los miembros de la familia, sobre todo de las mujeres, en todas las esferas de la vida.

Para lograr este objetivo, México ha adquirido compromisos específicos ante la comunidad internacional, sobre todo desde el 26 de noviembre de 1996, cuando el Senado de la República aprobó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (conocida como la Convención de Belem Do Pará, que fue celebrada el 9 de junio de 1994 en esa ciudad de la República de Brasil) que en todas sus partes fue ratificada por México el 12 de noviembre de 1998 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1999 y que obliga a los Estados partes a adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilación, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia.

Para los efectos de este instrumento internacional de derechos humanos, debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que le cause muerte, daño o sufrimiento, sexual o psicológico, tanto en el ámbito público como en el privado.

El artículo 7° de esta Convención define: " Los Estados partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

[...]

Actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer;

Incluir en su legislación interna, normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso;

Tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer;

Establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces, y adoptar las disposiciones legislativas de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención".

México, como Estado miembro de la OEA, se comprometió en esta Convención a adoptar en forma progresiva medidas específicas legales de protección, investigación, atención, sanción y erradicación de la violencia.

Quienes eligieron a los diputados locales para esta Legislatura lo hicieron con la esperanza de que su actividad fuera fructífera en leyes justas y oportunas en beneficio de cuantos sufren injusticia, discriminación, inequidad y en general están en riesgo de violación a sus derechos humanos. Es en los representantes populares en quienes alrededor de cuarenta mil jaliscienses firmantes de la iniciativa confiaron el estudio, perfeccionamiento y aprobación de un instrumento legal efectivo para atender, sancionar y erradicar la violencia que sufren miles de personas dentro de sus propias casas.

Este problema reviste demasiada complejidad, pues se genera y padece desde las esferas sexual, psicológica, patrimonial y física. Implica violaciones a los derechos humanos y a las libertades

fundamentales, incluyendo el derecho de las personas a no sufrir tratos crueles, inhumanos o degradantes, lo que significa el derecho a vivir sin violencia, sancionados en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos emanados de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, de la cual México forma parte; en el artículo 5° de la Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada en 1948, y en el punto 2 del artículo 5° de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (aprobada por el Senado de la República en 1980, ratificada el 24 de marzo de 1981 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981), así como en la Convención de Belém Do Pará señalada. Estos postulados son obligatorios y aplicables en México, de acuerdo con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En un Estado constitucional de derecho como el que se pretende fortalecer en México, los servidores públicos no pueden eludir el cumplimiento de la responsabilidad de su empleo, cargo o comisión con legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficiencia, como lo ordena el artículo 61 de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios

A veces, como en este caso, es posible que de una manera no sujeta a la voluntad de solo algunos de sus integrantes, un cuerpo colegiado deje de cumplir su compromiso con los derechos humanos en el sentido de estructurar todas las acciones legales para promoverlos; no se puede atribuir a uno solo de sus miembros la omisión que esta Comisión ha constatado, pero sí resarcirla con la calidad y voluntad política de todos y cada uno de los integrantes de esta LV Legislatura.

Por lo expuesto, con fundamento en los artículos 10 de la Constitución Política del Estado de Jalisco; 7°, 17, 72 y 75 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos; de conformidad con las facultades que le otorgan al Congreso del Estado de Jalisco la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco; el artículo 28, fracción V, y el 35, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, y en cumplimiento de las disposiciones del título cuarto de la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco, se formulan las siguientes:

### III. PROPOSICIONES

#### Recomendaciones

Al diputado Juan Carlos de la Torre González:

Primera. Que de conformidad con sus atribuciones como presidente del H. Congreso, contenidas en el artículo 24 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, dé lectura a esta resolución en el orden del día de la próxima sesión del Congreso, para que sea considerada y se sometan al voto de los diputados todos sus puntos.

Segunda: No obstante el término legal señalado para contestar esta resolución de acuerdo con los artículos de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos citados abajo, a causa de la inmediatez de la sesión del pleno a que se refiere el anterior punto de la recomendación, se le solicita al presidente del H. Congreso del Estado su respuesta a la brevedad posible.

Al pleno del H. Congreso del Estado de Jalisco:

Única. Que en la sesión del pleno, inmediata a la notificación de esta recomendación, se someta a segunda lectura, discusión y en su caso aprobación el o los dictámenes que existen de la parte complementaria de la Ley para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar en el Estado de Jalisco, la que con apoyo en los artículos 44 y 53 de la Ley de Participación para el Estado de Jalisco, pretende reformar, adicionar y modificar diversos artículos de los códigos Penal, Procesal Penal y Civil del Estado de Jalisco, a fin de que los miles de jaliscienses firmantes de la iniciativa

popular mencionada tengan una respuesta, sin soslayar la aportación crítica y responsable del trabajo legislativo a toda la iniciativa.

Con la aceptación y cumplimiento de estas recomendaciones se ofrecerá al pueblo de Jalisco una respuesta efectiva al problema de violencia intrafamiliar que le aqueja.

Estas recomendaciones tienen carácter de públicas, por lo que esta institución podrá darlas a conocer de inmediato a los medios de comunicación (artículos 76 y 79 de la ley que la rige y 91, párrafo I, de su Reglamento Interior).

En caso de aceptación de estas recomendaciones, con fundamento en los artículos 72 y 77 de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y 104 de su Reglamento Interior, tanto el presidente en funciones como el pleno del H. Congreso, tienen diez días naturales contados a partir de la fecha en que se les notifique, para manifestarlo por escrito, salvo la exhortación por motivos obvios y bajo el principio de inmediatez del punto segundo de las recomendaciones, y tendrán que acreditarlo dentro de los quince días siguientes a su cumplimiento.

"2000, año de la cultura de paz. Hagámosla posible"

María Guadalupe Morfín Otero  
Presidenta

ccp Señora Marisela Moguel de Cruz, presidenta del Círculo de Mujeres para México y por México  
ccp Licenciada Ángeles González, representante del Colectivo Voces Unidas