



## COMITÉ DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES

### México 2008: los desafíos en la erradicación de la violencia contra las mujeres, para garantizar el derecho a la no discriminación<sup>1</sup>

#### 1. La prevalencia de la violencia contra las mujeres en México.

La violencia contra la mujer es una violación grave a los derechos humanos de las mujeres, que de no prevenirse y atenderse pone en riesgo el goce de otros derechos interrelacionados como son el derecho a la salud, a la no discriminación, a la vida, entre otros. En México las cifras nacionales nos señalan que “67 de cada 100 mujeres de 15 años y más han padecido algún incidente de violencia ya sea en su relación de pareja, o en los espacios comunitario, laboral, familiar o escolar. La violencia más frecuente es la ejercida por el actual o último esposo o compañero, declarada por 43.2% de las mujeres; le sigue la violencia en la comunidad padecida por 39.7% de las mujeres; la violencia en el trabajo representa 29.9% de las mujeres asalariadas; la familiar 15.9% y la escolar 15.6 por ciento”<sup>2</sup>. Asimismo, la violencia que viven las mujeres alcanza en diez entidades niveles por encima del promedio nacional: 78.5% en Jalisco, 78.2% en el Estado de México, 76.8% en el Distrito Federal, 71.3% en Colima, 70.6% en Aguascalientes, 70.1% en Durango, 69.8% en Puebla y 69.3% en Morelos, 68.5% en Sonora y 67.7% en Chihuahua<sup>3</sup>.

#### 2. Artículo 1, CEDAW

No obstante los avances en la legislación y políticas públicas mexicanas para prevenir, atender y erradicar la violencia contra las mujeres aún existen desafíos para garantizar el derecho a la no discriminación de las mujeres. En 2006 el Comité de la CEDAW recomendó al Estado mexicano la aprobación de la *Ley General de*

---

<sup>1</sup> El Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos Humanos de las mujeres es una articulación regional de personas y organizaciones de mujeres interesadas en promocionar, vigilar y defender los derechos humanos de las mujeres; cuenta con enlaces en 17 países de la región latinoamericana.

<sup>2</sup> INEGI, “Estadísticas a propósito del día internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer. Datos Nacionales”, 25 de noviembre de 2007. p. 1.

<sup>3</sup> *Ídem*, p. 4.

*Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia*<sup>4</sup>, el 1º de febrero de 2007 el presidente Felipe Calderón promulga dicha Ley, sin embargo, persisten motivos de preocupación en la armonización e instrumentación de la misma.

## 2.1. Reglamento de la Ley Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia.

El Reglamento publicado el 11 de marzo de 2008<sup>5</sup> presenta inconsistencias para el cabal cumplimiento de la Ley de Acceso, por ejemplo, no quedó clara la articulación que deben establecer la federación, los estados y municipios para la instrumentación de los modelos de prevención, atención y erradicación mencionados en él, para atender los distintos tipos de violencia establecidos en la Ley; deja en un nivel de “promoción”, no de obligatoriedad, el que los estados y municipios establezcan políticas públicas en materia de violencia contra las mujeres<sup>6</sup>. Tampoco precisa los alcances del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) para vigilar el cumplimiento de la Ley por parte de las instancias de la Administración Pública Federal (APF), porque al ser un organismo descentralizado normativo no cuenta con funciones de autoridad en el organigrama de la APF.

Si bien, el Reglamento incluye en sus artículos 43 al 47 disposiciones para la instrumentación del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia de Género contra las Mujeres, éstas quedan ambiguas. Por ejemplo, señala que el Sistema contará con Comisiones, pero no especifica cómo será su funcionamiento y al parecer sólo estarán integradas por las secretarías de Gobernación, Seguridad Pública, Desarrollo Social, Educación Pública y Salud, la Procuraduría General de la República, INMUJERES, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, las entidades y municipios no son integrantes del Sistema. Más aún, para actualizar el Programa Integral para Prevenir, Atender y Erradicar la Violencia contra las Mujeres<sup>7</sup> el Sistema sólo considerará invitar a los estados y no a los municipios<sup>8</sup>, que son el ámbito más cercano de gobierno a las mujeres. Por lo que el Reglamento de la Ley debe precisar y ampliar las competencias de los tres ámbitos de gobierno en la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres.

## 2.2. Armonización de la Ley de Acceso

Uno de los aspectos fundamentales que establece la Ley General de Acceso, es la armonización de ésta con el marco normativo de las entidades de la República

---

<sup>4</sup> Párrafo 15, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 36º período de sesiones, CEDAW/C/MEX/CO/6, 25 de agosto de 2006.

<sup>5</sup> Además, la publicación del Reglamento se realizó un año y un mes después de publicada la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia, cuando esta establecía que debía de ser a los 90 días. Por lo que retrasó la instalación e instrumentación del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres.

<sup>6</sup> Artículos 63 y 64 del Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia.

<sup>7</sup> Artículo 5 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia.

<sup>8</sup> Artículo 45 del Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia.

mexicana para el cumplimiento de los objetivos de la Ley, la reglamentación local respectiva y para establecer como agravantes los delitos contra la vida y la integridad cuando estos sean cometidos contra mujeres por su condición de género<sup>9</sup>. De las 31 entidades federativas y el Distrito Federal que integran nuestro país sólo 21 han promulgado su propia Ley estatal de acceso. Hay estados donde no se han aprobado las leyes estatales, como es el caso de Michoacán, en donde los representantes del Congreso local consideran que no es de carácter urgente emitirla; o en Guanajuato, donde públicamente han manifestado legisladores y Gobernador, su no disposición para promulgarla al considerar que la “unión familiar es fundamental aún a costa de la vida y seguridad de las mujeres”.

Por otra parte, de estas 21 leyes, no todas se ajustaron al marco que establece la Ley General de Acceso, A partir de un análisis realizado por el Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio<sup>10</sup>, se identificó que algunas leyes estatales omitieron hablar de la violencia feminicida; en otras, existen carencias significativas en las definiciones de conceptos básicos relacionados con la violencia, como es el caso de *hostigamiento* y *acoso sexual*. En algunos Estados se utiliza el concepto de hostigamiento y acoso sexual indistintamente, en otros se incluyen los términos pero no se definen; y en otros se incluye el hostigamiento y el acoso sexual, sin embargo éstos no son armónicos con la Ley General de Acceso.

Finalmente, de los 21 estados con Ley local sólo Aguascalientes, San Luís Potosí y Yucatán han emitido el reglamento correspondiente. Es necesario que las entidades reglamenten la ley que decretaron, para determinar competencias, asignar responsabilidades a cada órgano e institución de gobierno y proporcionar los recursos necesarios para instrumentar la ley local. Es decir, que sin un reglamento las leyes de acceso son letra muerta, no solamente impiden el acceso a la justicia y protección de los derechos humanos de las mujeres, también ponen en duda el compromiso del Estado mexicano con los derechos humanos a nivel internacional.

### 2.3. La Fiscalía para la Atención de los Delitos Violentos contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA)

El Estado Mexicano informa que desde el año 2006 creó una Fiscalía para combatir la violencia contra las mujeres y que a partir de 2007 tiene facultades para perseguir y consignar el delito de trata de personas. Sin embargo, dicha Fiscalía depende de la Procuraduría General de la República, y por lo tanto, su competencia son sólo los delitos federales establecidos en el Código Penal Federal por lo que desde su creación en 2006 hasta junio de 2008, se han iniciado sólo 167 averiguaciones previas. De las cuales se ha determinado la incompetencia de 74 y sólo se han consignado 6. Existen 88 averiguaciones previas que se encuentran en trámite de las cuales 11 fueron iniciadas en 2006, 30 iniciadas en 2007 y 47 iniciadas

---

<sup>9</sup> La Ley General de Acceso a una vida libre de Violencia estableció que a más tardar en julio de 2007 las legislaturas de los Estados coordinaran su marco jurídico estatal con la Ley.

<sup>10</sup> CLADEM-México es integrante de esta articulación nacional.

en 2008. Durante todo este año solo se ha consignado una averiguación previa y se ha determinado la incompetencia de 31.

En relación con la trata de personas, el asunto es similar, ya que la FEVIMTRA tiene limitada su actuación en cuando el delito es cometido por miembros de delincuencia organizada será competencia de la Unidad Especializada en Investigación y Tráfico de Menores, Indocumentados y Órganos, adscrita a las Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada<sup>11</sup>. Lo que resulta un contrasentido, porque en la mayoría de los casos, efectivamente este delito lo comete la delincuencia organizada, por tanto esta Fiscalía no tiene facultades para conocer estos delitos. Por eso es que ha sido un artificio del Estado Mexicano crear una Fiscalía que en los hechos es acotada, sin competencia y sin delitos que perseguir.

### 3. Armonización legislativa, Recomendación del Comité de la CEDAW.

El Comité CEDAW ha recomendado reiteradamente al Estado mexicano considere como prioridad la armonización de la legislación federal, estatal y municipal con los contenidos de la Convención<sup>12</sup>. Sin embargo, persisten leyes discriminatorias en varias entidades lo que resulta en un acceso y goce diferenciado de las mujeres mexicanas a sus derechos humanos dependiendo de la entidad en la que vivan.

En México, hasta noviembre de 2007 la violencia familiar es un delito en 28 de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal, lo que varía es la definición del tipo penal y su penalidad. En todas se "considera el maltrato físico, verbal, psico-emocional o sexual, cuya intención es la de dominar, someter o controlar; en 29 Códigos Penales estatales y el Código Penal Federal se establece este delito, considerándose en todos ellos a la cónyuge o concubina como víctima de dichas agresiones, en tanto que solamente 23 Códigos estatales y el Código Penal Federal contemplan a la relación de pareja que no cubre los requisitos del concubinato"<sup>13</sup>. Si bien el delito de violencia intrafamiliar ha sido fundamental para reconocer que el Estado debe garantizar en este tipo de relaciones todos los bienes jurídicos relativos a la vida, integridad, seguridad y desarrollo de las personas, la tendencia en México ha sido priorizar la preservación de un tipo específico de modelo familiar y no la seguridad de los individuos que integran las familias.

El hecho de que este delito no se encuentre dentro del título de los derechos contra la vida y la integridad y sí en el de delitos contra la familia es preocupante, pues se propicia criterios de aplicación de la ley en donde se procura mantener el vínculo matrimonial a costa de que las mujeres víctimas de violencia perdonen a sus esposos, parejas o concubinos agresores. La misma ley refuerza este criterio al

<sup>11</sup> Artículo 1 y 8 del Acuerdo A/024/08, Diario Oficial de la Federación, Primera Sección, 31 de enero de 2008.

<sup>12</sup> La última fue el Párrafo 9, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 36º período de sesiones, CEDAW/C/MEX/CO/6, 25 de agosto de 2006.

<sup>13</sup> Olamendi Torres Patricia, *Delitos contra las Mujeres. Análisis de la Clasificación Mexicana de Delitos*, INEGI, México, Noviembre d007.

imponer restricciones en los requisitos de procedibilidad para perseguir este delito como el hecho de que sólo se persigue por querrela, es decir a petición de parte, sólo en el Código Penal del estado de Veracruz se persigue por oficio como se establece en otros delitos que garantizan la seguridad y la integridad de las personas.

Otro ejemplo preocupante, es la Ley para prevenir y sancionar la Trata de personas, publicada en el Diario Oficial de la Federación en abril de 2007, ya que no tomó en cuenta diversas aportaciones de la sociedad civil, como por ejemplo, la creación de un Programa Nacional para prevenir y sancionar la trata de personas y que debería incluir políticas públicas y protección a las víctimas con la participación de la sociedad civil. En su lugar, fue creada una Comisión intersecretarial que establece que podrán participar para efectos consultivos, las organizaciones civiles, académicos y expertos en el tema sólo con invitación para hacerlo. Por otra parte, considera que el bien jurídico tutelado es el "respeto al libre desarrollo de la personalidad de las víctimas", cuando debiera ser la vida, integridad, seguridad y libertad de las personas. Uno de los aspectos más graves de esta Ley, es que el consentimiento dado por la víctima es excluyente del delito, cuando todos los tratados internacionales establecen lo contrario.

Este conjunto de situaciones sobre la instrumentación de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia y la armonización en México son motivos de preocupación por parte de las organizaciones de mujeres en el país. En la medida que el Estado Mexicano ha ratificado la mayoría de los instrumentos vinculantes en materia de derechos humanos y se presenta ante la comunidad internacional siempre dispuesto a cumplir dichas obligaciones, las organizaciones hacemos esfuerzos por vigilar que el Estado mexicano cumpla con sus compromisos.

No se trata solo de emitir leyes, sino de que éstas sean congruentes con un principio de armonización con los estándares internacionales de derechos humanos. No se trata sólo de armonizar, ya que es al momento de su interpretación y aplicación en la procuración e impartición de justicia que se concretan los derechos de las mujeres, por lo que se requiere capacitación y sensibilización constante a las y los ministerios públicos, peritos, jueces y abogados. Es necesario diseñar, instrumentar **y evaluar las políticas públicas** que buscan garantizar el goce y ejercicio del derecho de las mujeres a la no discriminación, a una vida libre de violencia.

Sin el cumplimiento de estas condiciones: la creación de leyes y políticas públicas federales, estatales y municipales reglamentadas, armonizadas y evaluadas; y de instituciones de administración y procuración de justicia que permitan un verdadero acceso de las mujeres a ésta, continuarán las mujeres mexicanas en un grave estado de indefensión y vulnerabilidad, propiciado por un Estado permisivo en la violación a sus derechos y en la reproducción de la impunidad.

Datos de contacto: [clademexico@gmail.com](mailto:clademexico@gmail.com) y [mgramosponce@hotmail.com](mailto:mgramosponce@hotmail.com)  
Guadalupe Ramos Ponce y Elizabeth C. Plácido.