



Red de Jóvenes
por los Derechos Sexuales
y Reproductivos, A.C.
REDLAC México



Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida libre de violencia (LGAMVLV)

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

Presidente

Luis Raúl González Pérez

Consejo Consultivo

Mariclaire Acosta Urquidí
María Ampudia González
Alberto Manuel Athié Gallo
Michael William Chamberlin Ruiz
Angélica Cuéllar Vázquez
Mónica González Contró
David Kershenobich Stalnikowitz
Rosy Laura Castellanos Mariano
María Olga Noriega Sáenz
José de Jesús Orozco Henríquez

Primer Visitador General

Ismael Eslava Pérez

Segundo Visitador General

Enrique Guadarrama López

Tercera Visitadora General

Ruth Villanueva Castilleja

Cuarta Visitadora General

María Eréndira Cruzvillegas Fuentes

Quinto Visitador General

Edgar Corzo Sosa

Sexto Visitador General

Jorge Ulises Carmona Tinoco

Secretaria Ejecutiva

Consuelo Olvera Treviño

Secretario Técnico del Consejo Consultivo

Joaquín Narro Lobo

Oficial Mayor

Raymunda Guadalupe Maldonado Vera

Directora General del Centro Nacional de Derechos Humanos

Julieta Morales Sánchez

Coordinación General

María Eréndira Cruzvillegas Fuentes

Cuarta Visitadora General

Programa de Asuntos de la Mujer y de Igualdad entre Mujeres y Hombres (PAMIMH):

Elsa de Guadalupe Conde Rodríguez

Maribel Becerril Velázquez

Comisión Nacional de los Derechos Humanos
Periférico Sur 3469,
esquina Luis Cabrera,
Col. San Jerónimo Lídice,
Magdalena Contreras
Año de publicación 2017
Área emisora: 4VG

Elaboró:

Elige Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos, A.C.

**Balance y Retos a diez años:
Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)**

CONTENIDO

<i>Introducción</i>	<i>5</i>
A. Marco internacional	9
B. Igualdad jurídica entre la mujer y el hombre	13
C. Respeto a la dignidad humana	14
D. No discriminación	14
<i>II. Contexto nacional de la violencia contra las mujeres. Análisis de las estadísticas.</i>	<i>16</i>
A. La idea de proponer una Ley de Acceso a las Mujeres a una vida libre de violencia	17
B. El contexto de violencia contra las mujeres previo a la confección de la ley	19
C. La violencia contra las mujeres después de la Ley de 2007: los resultados de la ENDIREH 2011 y 2016	25
<i>III. Expedición de normas y armonización legislativa con base en la Ley General de Acceso a una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (LGAMVLV).</i>	<i>38</i>
A. Armonización legislativa	39
B. En materia civil y familiar	45
C. En materia penal	46
D. Aportes desde la jurisprudencia nacional	51
E. Retos en el acceso a la justicia para las mujeres	52
<i>IV. Presupuesto etiquetado para la instrumentación de la LGAMVLV</i>	<i>58</i>
A. Costo de la violencia y relación con el PIB	65
B. Presupuestos estatales	67
<i>V. Sistema Nacional y Sistemas Estatales para la Prevención Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia de Género. Coordinación interinstitucional (SNPASEVCM o Sistema)</i>	<i>71</i>
A. Principales logros	71
B. Retos y desafíos	72
C. Pendientes	73
<i>VI. Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres</i>	<i>75</i>
<i>VII. Modelos de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres</i>	<i>79</i>

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

A. Integración de los modelos de prevención, atención y sanción	82
B. Refugios	83
C. Los modelos en las entidades federativas	85
D. Centros de Justicia para las Mujeres	85
E. Centros especializados para la erradicación de las conductas violentas hacia las mujeres (CECOVIM) y Modelo de Intervención para Erradicar la Violencia Masculina contra las Mujeres (MIEVMCM)	88
<i>VIII. De la distribución de competencias en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres</i>	90
A. De la Federación (art. 41 de la LGAMVLV)	90
B. De la Secretaría de Gobernación (SEGOB) (Art. 42 de la LGAMVLV)	96
C. De la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (Art. 43 de la LGAMVLV)	98
D. De la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) (Art. 44 de la LGAMVLV)	99
E. Secretaría de Educación Pública (SEP) (Art. 45 de la LGAMVLV)	100
F. Secretaría de Salud (SS) (Art. 46 de la LGAMVLV)	102
G. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) (Art. 46 Bis de la LGAMVLV)	103
H. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Art. 46 Ter de la LGAMVLV)	104
I. Procuraduría General de la República (PGR) (Art. 47 LGAMVLV)	105
J. Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) (Art. 48 de la LGAMVLV)	107
<i>Recomendaciones generales</i>	110
En materia de revisión de legislación	110
De operación	110
<i>Bibliografía</i>	113
<i>Acrónimos y siglas</i>	117
<i>Expertas entrevistadas</i>	121
<i>Anexo</i>	122

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

Introducción

El presente estudio *Balance y Retos a diez años de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV)* se realizó con el fin de identificar los logros y los retos de una de las legislaciones parteaguas para la vida de las mujeres en nuestro país. Reconocer como un problema público la violencia que viven las mujeres día a día, ha sido una demanda de los grupos de mujeres organizadas y feministas, desde hace décadas. Demanda que logró cristalizarse en México en una Ley General que tiene como objetivo “establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia en contra de las mujeres, así como los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y no discriminación...”¹

El alcance de la LGAMVLV es sumamente ambicioso. Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos consideró indispensable la realización de un balance de la Ley, una vez cumplida su primera década de existencia.

La intención de este estudio es recopilar información sobre el balance de avances y, sobre todo, retos pendientes, respecto a la instrumentación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, ubicar si esta necesita ser perfectible normativamente y de qué manera o bien si los desafíos se encuentran en su instrumentación.

Para ello, el Balance se planteó conocer la efectividad de las instituciones en la aplicación de los procedimientos previstos en la LGAMVLV. Conocer la opinión de diversos actores sobre la utilidad de esta normativa para garantizar a las mujeres su derecho a una vida libre de violencia y por último los retos y aspectos pendientes que se debe tener en cuenta para impulsar el logro del ejercicio del derecho de las mujeres a vivir sin violencias.

En este documento se presenta el marco conceptual en el cual se describen los antecedentes e instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos de las mujeres, mediante los cuales se ha construido el tejido del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, que abarca a su vez, principios de derechos humanos, la igualdad jurídica entre mujeres y hombres, respeto a la dignidad humana y no discriminación, entre ellos.

A lo largo del documento será la perspectiva de género y el marco de derechos humanos, la guía que orientarán el análisis de este instrumento, la Ley General de Acceso, y sus mecanismos, que sabemos, buscan asegurar la igualdad y equidad entre mujeres y hombres en México. Particularmente a la vida libre de violencia.

Con el fin de ubicar el contexto nacional de violencia contra las mujeres, se revisaron las estadísticas desarrolladas de manera especializada en torno a la violencia contra las mujeres, para vislumbrar si a través del análisis de datos disponibles a lo largo de estos diez años, es factible observar esos avances que la

¹ Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Artículo 1. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgamv/vl/LGAMVLV_orig_01feb07.pdf consultada 20 enero de 2018.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

LGAMVLV tiene como propósito o bien ubicar espacios de oportunidad, con base a la evidencia estadística, que deben ser considerados como retos.

En esta parte del análisis se realiza una indagatoria acerca de los efectos que ha tenido la legislación en torno a su principal objetivo: la prevención y erradicación de la violencia de género. Para tal fin, nos basamos primeramente en las razones que motivaron la promoción de la iniciativa; el escenario y contexto en el cual fue planteada y la exposición de los motivos que correspondió en su momento a la necesidad de presentar una política pública para la solución de un grave problema que aquejaba –y aqueja– al país. Una vez considerados los elementos que llevaron a los actores políticos, principalmente legislativos (con un fuerte liderazgo de mujeres diputadas) a plantear dicha propuesta, se realiza un comparativo que contrasta la percepción de la violencia a las mujeres a través de los diferentes ejercicios estadísticos que han sido planteados. Lamentablemente, los datos estadísticos confirman una tendencia constante de violencia contra las mujeres, incluso en el más reciente ejercicio estadístico, la ENDIREH 2016, se muestra un ligero repunte de la violencia. Lo que hace evidente que se requieren nuevas medidas para atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

Posteriormente, el estudio desarrolla la revisión de la expedición de normas y armonización legislativa con base en la LGAMVLV. Este apartado tiene como objetivo revisar los elementos generales en torno al reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres y su derecho a una vida libre de violencia, particularmente en lo referente a los ámbitos, tipos y modalidades de ésta, así como abordar los obstáculos en la armonización legislativa y finalmente su aplicación en el ámbito jurisdiccional. Para ello se puntualizará el análisis sobre los tipos y modalidades de violencia, que serán los referentes usados para la revisión de las leyes de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia (LAMVLV) tanto federal como de las entidades, así como su legislación civil y penal.

En este apartado, además de realizar esa revisión de normas en diferentes esferas del derecho, civil, familiar y penal, se revisan los aportes de la jurisprudencia nacional. Pero de manera sustantiva, se incorpora los retos en materia de acceso a la justicia, que con suma claridad inclinan la balanza de los desafíos hacia el modelo de operación de la LGAMVLV, más que como problema de la legislación en sí misma. Se explica que Alda Facio, sostiene que las leyes tienen que pasar por tres ámbitos, el formal – que es el cuerpo normativo en sí, las leyes que se plasman en el papel; el estructural – que se refiere a la interpretación que hacen los operadores de justicia de esas leyes y; el político cultural – que es la apropiación que se hace de las leyes en la sociedad. Ahí tenemos claros retos por atender.

El Balance incluye una aproximación al presupuesto público para la instrumentación de la LGAMVLV. En este apartado se analiza el Presupuesto Público y su relación con las acciones para atender la violencia contra las mujeres. Se muestra como los recursos existentes para instrumentar la LGAMVLV, provienen fundamentalmente del Anexo 13 Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y de ahí mismo parten los recursos destinados a las entidades federativas para aplicar las leyes, programas y normativas en lo local en materia de violencia contra las mujeres. Asimismo, se constata que el presupuesto público para atender la violencia contra las mujeres es mínimo en relación con el monto etiquetado en el Anexo 13 – y del presupuesto total federal del país – y que además ha disminuido durante los últimos años. Este es otro rubro que limita un mejor ejercicio de la Ley para garantizar la vida libre de violencia para las mujeres. Se incorpora un análisis del costo de la violencia contra las mujeres, que en definitiva concluye

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

que la violencia y su desatención por parte del Estado, cobra a las mujeres y sus familias un alto costo y que la violencia es un ancla que limita el desarrollo económico y social no sólo de las mujeres, sino del país.

Con el fin de conocer el funcionamiento de las instituciones mandatadas por la LGAMVLV, se realizaron indagatorias para revisar la situación imperante en el Sistema Nacional y Sistemas Estatales para la Prevención Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia de Género. Coordinación interinstitucional (SNPASEVCM) y el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014 – 2018 (PIPASEVM).

Asimismo, se realiza una revisión de los Modelos de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. De acuerdo a lo establecido en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) y su Reglamento la ejecución de los Modelos implica a los tres niveles de gobierno, así como de diversas instituciones públicas que participan en el Sistema para garantizar la coordinación de acciones. Al 2017, existen una serie de instituciones y acciones que en conjunto implementan los Modelos de prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres y buscan garantizar su derecho a una vida libre de violencia, implementados por la Federación, las entidades federativas y organizaciones de la sociedad civil. A excepción de lo establecido en la LGAMVLV y su Reglamento no existe un documento que dé cuenta de la articulación de los Modelos, ni de los alcances y competencias de las instituciones de la federación y las entidades. Se hace mención en la indagatoria que entre 2010- 2012 se tenían registrados 59 Modelos de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, de acuerdo a un estudio del INMUJERES.

Es imperante garantizar la coordinación interinstitucional, especificando en la legislación y normas las competencias de las distintas dependencias y entidades federativas para el Modelos de atención, y no dejar las acciones enunciadas de una manera genérica.

Finalmente se realizó una revisión de las competencias en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. Con el objetivo de contribuir al Balance y retos a diez años de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y conocer los avances y logros en la materia, se realizó un monitoreo en páginas electrónicas de estos entes obligados, así como documentos publicados al respecto, con la finalidad de realizar una valoración sobre el grado de cumplimiento de lo mandado en la LGAMVLV.

En la sección Recomendaciones generales se condensan las principales conclusiones que se decantaron a lo largo de las diferentes secciones del estudio analizadas. A lo largo del documento se incorporaron las críticas, ideas y propuestas emanadas de la consulta a las especialistas en violencia contra las mujeres consultadas mediante entrevistas.

Esperamos que este esfuerzo integral de análisis a diez años de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia ofrezca luces sobre los caminos que aún deben recorrerse para lograr la genuina aspiración de que las mujeres vivan en México, una vida libre de violencia en su cotidianidad y en las áreas que autónomamente decidan desempeñarse y desarrollarse.

I. Marco conceptual: derecho de las mujeres a una vida libre de violencia

No obstante los avances legislativos, institucionales y los programas implementados en México, la violencia por razón de género contra la mujer² continúa siendo una práctica persistente, generalizada, lejos de ser sancionada; que en el actual contexto de violencia que enfrenta el país, cobra múltiples manifestaciones tanto en el ámbito público como privado.

La comunidad internacional ha reconocido la violencia contra la mujer como un obstáculo para el desarrollo económico, social y democrático de un país, así mismo como una violación a los derechos humanos de las mujeres, un acto de discriminación, un delito penal punible por ley³ e incluso un crimen de lesa humanidad. Constituyéndose en un fuerte obstáculo para alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

Para proteger la dignidad y la integridad de las mujeres, se ha reconocido el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y la prohibición de la violencia por razón de género contra las mujeres como un principio del derecho internacional consuetudinario⁴. Consagrado en distintos tratados de derechos humanos, las mujeres tienen derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad personal⁵, estos derechos y otros se ven afectados cuando una mujer es víctima de violencia y conforman el contenido del derecho a una vida libre de violencia.

Estableciéndose tanto en el sistema internacional como en los sistemas regionales de protección – interamericano, africano, europeo-, estándares del derecho internacional de los derechos humanos para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia por razón de género contra las mujeres.

En este marco internacional de protección de los derechos de las mujeres, el Estado mexicano se ha comprometido a reconocer su goce, ejercicio y protección. La Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce los derechos humanos y libertades establecidas en la misma, sino también con base en el *control de convencionalidad* y el *principio pro persona* se abre la puerta al reconocimiento de las normas del derecho internacional de los derechos humanos que garantizan a las mujeres una vida libre de violencia.

² El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer reemplaza el concepto “violencia contra la mujer”, utilizado previamente en su Recomendación General 19, por el concepto “violencia por razón de género contra la mujer”; precisa que éste último refuerza la idea de la violencia como un problema social y pone de manifiesto las causas y efectos relacionadas con el género de la violencia. CEDAW, *Recomendación general núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19*, CEDAW/C/GC/35, 26 de julio, 2017.

³ Comité CEDAW, *Recomendación general núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19*, CEDAW/C/GC/35, 26 de julio, 2017, p. 2.

⁴ Comité CEDAW, *Recomendación general núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19*, CEDAW/C/GC/35, 26 de julio, 2017, p. 2.

⁵ “Poner fin a la impunidad de la violencia contra las mujeres y las niñas”, Día internacional de la mujer 2007, Naciones Unidas, información general, p. 2.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

El compromiso del Estado mexicano se ha expresado en la promulgación de la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia*, que establece las bases de coordinación entre la federación y las entidades federativas para erradicar la violencia, atenderla, sancionarla y prevenirla. Los principios rectores que deben de ser observados al momento de diseñar e implementar políticas públicas que garanticen el derecho de las mujeres mexicanas a una vida libre de violencia son:

- I. La igualdad jurídica entre la mujer y el hombre;
- II. El respeto a la dignidad humana de las mujeres;
- III. La no discriminación, y
- IV. La libertad de las mujeres.

A. Marco internacional

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer emitió la **Recomendación general 12**⁶ y la **Recomendación general 19**⁷. La primera insta a los Estados a que incorporen en sus informes al Comité datos estadísticos sobre la frecuencia, tipos y perfil de las mujeres víctimas de la violencia; información sobre la legislación existente y los servicios de atención, como de las medidas que adoptaban al respecto. En cuanto a la segunda recomendación (general 19), por una parte, reconoce que la discriminación no sólo se limita a los actos cometidos por el Estado o sus representantes, sino que también éste será responsable por actos privados, perpetuados por personas, organizaciones o empresas; por otro lado, en dicha Recomendación se amplió la definición de discriminación contra la mujer contemplando la violencia como una causa y manifestación de ésta:

La violencia contra la mujer, que menoscaba o anula el goce de sus derechos humanos y sus libertades fundamentales en virtud del derecho internacional o de los diversos convenios de derechos humanos, constituye discriminación. Estos derechos y libertades comprenden: a) El derecho a la vida; b) El derecho a no ser sometido a torturas o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; c) El derecho a protección en condiciones de igualdad con arreglo a normas humanitarias en tiempo de conflicto armado internacional o interno; d) El derecho a la libertad y a la seguridad personales; e) El derecho a igualdad ante la ley; f) El derecho a igualdad en la familia; g) El derecho al más alto nivel posible de salud física y mental; y h) El derecho a condiciones de empleo justas y favorables (ONU, 1992).

En la **Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer** de Naciones Unidas se estableció un marco más amplio para definir la violencia contra la mujer, sus alcances y las obligaciones del Estado; en su artículo 1º se define como “cualquier acto de coerción basado en el género que tenga como consecuencia daño físico, sexual, psicológico, político, social, y/o económico, para las mujeres en todas las fases de su ciclo vital. Incluye la coacción o privación arbitraria de libertad, o tan solo la amenaza de tales actos. Aplica tanto al ámbito privado como al público” (Pezzoti, 2001) y afecta principalmente a las mujeres y las niñas.

⁶ Comité CEDAW, *Recomendación general núm. 12. La violencia contra la mujer*, octavo período de sesiones, 1989.

⁷ Comité CEDAW, *Recomendación general núm. 19. La violencia contra la mujer*, onceavo período de sesiones, 1992.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

En la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, se aprobaron la ***Declaración y Programa de Acción de Viena***⁸, en los cuales se reconoce que “los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales”⁹. Producto de esta Conferencia la comunidad internacional se plantea entre sus objetivos prioritarios el eliminar todas las formas de *discriminación basadas en el sexo* por ser incompatibles con la dignidad de las personas, por lo que la erradicación de la violencia contra las mujeres en la vida pública y privada quedó establecida como una necesidad de primer orden.

En este sentido, toda violencia contra la mujer encubierta o visible como el acoso sexual, la explotación y la trata de mujeres, feminicidio, los prejuicios sexistas en la administración y procuración de justicia, las prácticas tradicionales o costumbres o perjuicios religiosos con consecuencias perjudiciales a la vida e integridad de las mujeres, así como las violaciones sistemáticas, esclavitud sexual y embarazos forzados en situaciones de conflicto armado, entre otras, son todas manifestaciones incompatibles con la dignidad de las personas y por tanto deben ser suprimidas.

Aprobar el proyecto de ***Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer***¹⁰, ampliar las ratificaciones y eliminar las reservas de los Estados a la ***Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer***, la designación de una relatoría especial sobre la violencia contra la mujer¹¹, la inclusión en los procedimientos de los comités de las convenciones, la solicitud de información sobre la situación de la mujer y fomentar la cooperación internacional y entre los órganos de las Naciones Unidas, fueron, entre otras, las medidas a las que se exhortó a la comunidad internacional en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos para combatir la discriminación hacia la mujer.

La ***Relatoría Especial sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias*** fue creada por la Comisión de Derechos Humanos en 1994 con el mandato de:

- a) Recabar y recibir información sobre la violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias, de los gobiernos, los órganos creados en virtud de tratados, los organismos especializados, otros relatores especiales encargados de diversas cuestiones de derechos humanos, y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, incluidas las organizaciones de mujeres, y a responder eficazmente a esa información;
- b) Recomendar medidas, vías y medios, en los planos local, nacional, regional e internacional, para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer y sus causas y para subsanar sus consecuencias;
- c) Colaborar estrechamente con todos los procedimientos especiales y otros mecanismos de derechos humanos del Consejo de Derechos Humanos y con los órganos creados en virtud de tratados, teniendo en cuenta la solicitud del Consejo de que se integren de forma regular y sistemática los derechos humanos de la mujer y una perspectiva de género en la ejecución de su labor, y a colaborar con la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en el cumplimiento de sus funciones;

⁸ Naciones Unidas, *Declaración y Programa de Acción de Viena*, A/CONF.157/23, 12 de julio de 1993. Cabe señalar que la Conferencia Mundial de Derechos Humanos se realizó en julio de 1993 y la Declaración referida se aprobó en diciembre de 1993 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

⁹ Naciones Unidas, *Declaración y Programa de Acción de Viena*, A/CONF.157/23, 12 de julio de 1993, párrafo 18, p. 7.

¹⁰ Naciones Unidas, *Declaración y Programa de Acción de Viena*, A/CONF.157/23, 12 de julio de 1993, párrafo 38, p. 7.

¹¹ Naciones Unidas, *Declaración y Programa de Acción de Viena*, A/CONF.157/23, 12 de julio de 1993, párrafo 40, p. 7.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

d) Seguir adoptando un enfoque exhaustivo y universal de la eliminación de la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, incluidas las causas de la violencia contra la mujer relacionadas con las esferas civil, cultural, económica, política y social.

En la *Plataforma de Acción de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer* (Beijing)¹² se recogen las preocupaciones plasmadas en las conferencias anteriores y establece tres objetivos estratégicos con respecto a la violencia contra las mujeres: 1) Adoptar medidas integradas para prevenir y eliminar la violencia contra la mujer; 2) Estudiar las causas y las consecuencias de la violencia contra la mujer y la eficacia de las medidas de prevención; y 3) Eliminar la trata de mujeres y prestar asistencia a las víctimas de la violencia derivada de la prostitución y la trata de mujeres. En cada objetivo la Plataforma profundiza en las medidas que los Estados deberán de adoptar para prevenir, atender, investigar y sancionar la violencia. Por último, llama la atención sobre grupos de mujeres particularmente vulnerables a la misma por su condición étnica, etaria, migratoria, económica, geográfica, entre otras.

La *Convención Interamericana para prevenir sancionar y erradicar la violencia contra la mujer*, “Convención de Belém Do Pará”, define qué es la violencia, tipos, ámbitos de ocurrencia y medidas para eliminarla¹³:

Artículo 1. Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.

Artículo 2. Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:

- a. que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;
- b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y
- c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra (OEA, 1994).

En tanto, el artículo 6 de la Convención Belem do Para establece que el **derecho a una vida libre de violencia** incluye: “a. El derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación, y b. el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación”¹⁴.

¹² La Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer se realizó en la ciudad de Beijing, China, del 4 al 15 de septiembre de 1995.

¹³ Organización de Estados Americanos, *Convención Interamericana para prevenir sancionar y erradicar la violencia contra la mujer*, Ciudad de Belem do Para, Brasil, 9 de junio, 1994.

¹⁴ Organización de Estados Americanos, *Convención Interamericana para prevenir sancionar y erradicar la violencia contra la mujer*, Ciudad de Belem do Para, Brasil, 9 de junio, 1994.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

En concreto, el artículo 7 establece las obligaciones que los Estados tienen para prevenir, sancionar y erradicar la violencia¹⁵:

- a) Abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación;
- b) Actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer;
- c) 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;
- d) Adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad;
- e) 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;
- f) Establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos;
- g) 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
- h) Adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención.

Y el artículo 8 establece las medidas específicas a adoptar de forma progresiva por los Estados, tales como¹⁶:

- a) Fomentar el conocimiento y la observancia del derecho de la mujer a una vida libre de violencia, y el derecho de la mujer a que se respeten y protejan sus derechos humanos;
- b) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitiman o exacerban la violencia contra la mujer;
- c) Fomentar la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer;
- d) Suministrar los servicios especializados apropiados para la atención necesaria a la mujer objeto de violencia, por medio de entidades de los sectores público y privado, inclusive refugios,

¹⁵ Organización de Estados Americanos, *Convención Interamericana para prevenir sancionar y erradicar la violencia contra la mujer*, Ciudad de Belem do Para, Brasil, 9 de junio, 1994.

¹⁶ Organización de Estados Americanos, *Convención Interamericana para prevenir sancionar y erradicar la violencia contra la mujer*, Ciudad de Belem do Para, Brasil, 9 de junio, 1994.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

- servicios de orientación para toda la familia, cuando sea del caso, y cuidado y custodia de los menores afectados;
- e) Fomentar y apoyar programas de educación gubernamentales y del sector privado destinados a concientizar al público sobre los problemas relacionados con la violencia contra la mujer, los recursos legales y la reparación que corresponda;
 - f) Ofrecer a la mujer objeto de violencia acceso a programas eficaces de rehabilitación y capacitación que le permitan participar plenamente en la vida pública, privada y social;
 - g) Alentar a los medios de comunicación a elaborar directrices adecuadas de difusión que contribuyan a erradicar la violencia contra la mujer en todas sus formas y a realzar el respeto a la dignidad de la mujer;
 - h) Garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar los cambios que sean necesarios; y
 - i) Promover la cooperación internacional para el intercambio de ideas y experiencias y la ejecución de programas encaminados a proteger a la mujer objeto de violencia.

B. Igualdad jurídica entre la mujer y el hombre

La igualdad jurídica entre mujeres y hombres es un principio y un derecho, que de no garantizarse coloca a las mujeres víctimas de violencia en situación doble discriminación al momento de buscar atención o justicia por la situación de violencia que está viviendo. Por lo que las políticas y/o programas deberán de contemplar siempre en su diseño este principio y en su implementación, la sensibilización y formación a las personas que los operan.

Cabe mencionar que, en tanto derecho, la igualdad jurídica es de realización inmediata no “está sujeto a realización progresiva...; tampoco está sujeto a la disponibilidad de recursos”¹⁷; como principio “se configura como uno de los valores superiores del orden jurídico, lo que significa que ha de servir de criterio básico para la producción normativa y su posterior interpretación y aplicación”¹⁸, es decir, ha de servir de criterio para las políticas y/o programas de prevención, atención y sanción de la violencia hacia las mujeres.

El principio de igualdad jurídica está intrínsecamente vinculado al principio de no discriminación. Si bien, el primero marca la pauta para aplicar la ley sin distinción alguna, independientemente de sus características o condición, es decir, proporcionar igual trato en condiciones de iguales. También debe de considerarse en que no todo trato diferenciado es discriminatorio o genera desigualdad, sobre todo cuando hablamos de medidas de carácter especial o medidas afirmativas que son una obligación del Estado a cumplir, para reducir las brechas de desigualdad históricamente construidas entre algunos grupos de población.

¹⁷ Facio Alda, “El derecho a la igualdad entre hombres y mujeres”, s/f, p. 71. Consultado en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/a22083.pdf>

¹⁸ Ortega Ortiz, Adriana, *Herramientas para una comprensión amplia de la igualdad sustancial y la no discriminación*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2011, p. 10.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

En el caso de las mujeres que enfrentan violencia en cualquiera de sus manifestaciones y ámbito, el principio de igualdad jurídica permite delimitar las acciones que el Estado implemente ante el menoscabo de los derechos de las mujeres. Cualquier mujer que busque atención o acceder a los tribunales para buscar justicia –sanción, reparación del daño que se le ha causado y protección, deberá ser tratada en igualdad de condiciones que su presunto agresor. Además, se deberá de considerar su condición de desigualdad que vive, para hacerle llegar recursos y medios que le permitan salir adelante de la violencia que enfrenta.

Los principios de igualdad jurídica y no discriminación en sí mismo se afectan cuando a una mujer víctima de violencia se le trata y califica de manera despectiva, estereotipada y desvalorando su dicho, constituyendo actos discriminatorios y vulnerando su dignidad humana.

C. Respeto a la dignidad humana

La dignidad humana es el fundamento de los derechos humanos de todas las personas, es incluida en la Carta de Derechos Humanos y en los tratados internacionales en la materia como un valor a ser protegido.

En México, el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe “toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”¹⁹. Es decir, la dignidad humana es una cualidad inalienable del ser humano, constituyéndola “el derecho a ser reconocido y a vivir en y con la dignidad de la persona humana, y del cual se desprenden todos los demás derechos, en cuanto son necesarios para que los individuos desarrollen integralmente su personalidad”²⁰. La dignidad de las mujeres se quebranta por la discriminación y violencia, así toda medida que establezca el Estado mexicano deberá de abstenerse de vulnerarla o ponerla en riesgo.

D. No discriminación

La distinción o diferenciación que resulte directa o indirectamente en menoscabo de la libertad o derechos de las personas constituye un acto discriminatorio, que vulnera la dignidad humana. Así, este principio es una prohibición expresa de todo trato preferente o inferior a una persona que llega a derivar en relaciones asimétricas y desiguales. De este principio se desprenden no sólo obligaciones para el Estado, sino también para los agentes privados y todas las personas.

¹⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, 15 de septiembre de 2017.

²⁰ 165813. P. LXV/2009. Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, diciembre de 2009, p. 8.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

La no discriminación llega a constituirse como “el derecho a tener derechos” de cualquier persona o colectivo de personas, sin importar su condición y características. A decir de la discriminación contra la mujer la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer establece en su artículo 1° que denota “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”²¹.

²¹ *Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. Entrada en vigor: 3 de septiembre de 1981.

II. Contexto nacional de la violencia contra las mujeres. Análisis de las estadísticas.

En febrero de 2007 se publicó la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. En febrero de 2017 se cumplieron diez años de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Sin embargo, a pesar de los logros que se tienen en materia de reconocimiento de los derechos de las mujeres, la violencia sigue siendo un común denominador que continúa aquejando a este grupo de población.

La iniciativa en 2007 surgió como una propuesta para responder a la problemática que laceraba a la sociedad mexicana; en el entendido de crear una política pública integral para garantizar la justicia para las familiares de las víctimas de violencia, en tanto el fenómeno conocido como “las muertas de Juárez” formaba parte íntegra de ese contexto. Se buscaba responder de forma frontal con acciones de erradicación y prevención de los diferentes tipos de violencia que aquejaban en su momento a las mujeres. Tan solo en 2016, un año antes de que se cumplieran los primeros diez años de esta legislación, las cifras oficiales de feminicidios en México ascendieron a 313²², lo que represento 0.85 feminicidios diarios.

Mientras que según la iniciativa “Data Cívica”, entre 2004 y 2016, se calcula que 8 mil 913 han sido asesinadas solo por ser mujeres.²³ El análisis establece que 686 mujeres son víctima de feminicidio cada año, lo que promedia 57 casos al mes y casi dos por día.²⁴

Es fundamental señalar, que México enfrenta un grave problema estadístico oficial, en torno a la violencia extrema hacia las mujeres que culmina con su asesinato: el feminicidio. Estos son entendidos como el asesinato de una mujer por razón de género.

En esta parte del análisis se realiza una indagatoria acerca de los efectos que ha tenido la legislación en torno a su principal objetivo: la reducción y erradicación de la violencia de género. Para tal fin, nos basamos primeramente en las razones que motivaron la promoción de la iniciativa; el escenario y contexto en el cual fue planteada y la exposición de los motivos que correspondió en su momento a la necesidad de presentar una política pública para la solución de un grave problema que aquejaba –y aqueja– al país. Una vez considerados los elementos que llevaron a los actores políticos, principalmente legislativos (con un fuerte liderazgo de mujeres diputadas) a plantear dicha propuesta, nos disponemos a realizar un comparativo que contrasta la percepción de la violencia a las mujeres a través de los diferentes ejercicios estadísticos que han sido planteados.

Iniciamos con las encuestas en las que se edificó y fundamentó la iniciativa, como la Encuesta Nacional Sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH), en su versión 2003; posteriormente la Encuesta Nacional Sobre Violencia Contra las Mujeres (ENVIM), que también fue confeccionada en 2003 a través del Instituto Nacional de Salud Pública; la ENVIM DE 2006; así como la ENDIREH del mismo año. Posteriormente se observan los resultados de las encuestas que fueron consideradas para

²² Véase: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/recuento-los-feminicidios-que-marcaron-al-pais-en-2017>

²³ Véase: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-foco/2017/11/28/una-propuesta-para-contar-feminicidios-en-mexico/>

²⁴ Ibídem

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

analizar el panorama de la violencia contra las mujeres después de promulgada y publicada la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, entre las que se encuentran la ENDIREH 2011 y su última versión, la ENDIREH 2016.

Cada uno de estos instrumentos arroja diversas cuestiones en las que vale la pena detenerse, debido a que, con el paso de los años y la evolución de los mecanismos de obtención de resultados y metodologías, se determinó ir agregando indicadores o preguntas que permitieran profundizar en diversos aspectos.

De esta forma, la adopción de un análisis que recopile la información de las encuestas mencionadas, y las lleve al plano de la comparación, permite realizar una evaluación general sobre los efectos que ha tenido la legislación en torno a la esperada reducción de los índices de violencia contras las mujeres.

Para los fines del análisis, este texto se divide en cinco partes indispensables: la introducción y contextualización sobre la conformación y planteamiento de la iniciativa; las encuestas e instrumentos estadísticos confeccionados antes de la promulgación y publicación de la legislación; las encuestas e instrumentos posteriores a la publicación de la ley; el comparativo de los principales elementos de contraste entre las encuestas que fueron planteadas antes y después de la publicación de la ley; y las conclusiones derivadas del análisis. Lo que nos permitirá verificar los resultados que se han producido en comparación con las experiencias de 2003 y 2006, antes de que el trabajo legislativo fuera una realidad; y las conclusiones que nos permite formular.

A. La idea de proponer una Ley de Acceso a las Mujeres a una vida libre de violencia

Como en cada iniciativa y texto legislativo, la exposición de motivos es el fragmento fundamental que nos permite adentrarnos en los motivos que llevaron a los actores políticos y elementos de la sociedad civil organizada, a crear una ley que responda a diversos parámetros. En este caso, la iniciativa no solo fue planteada como una ley que sancionaba la violencia contra las mujeres. Sus alcances fueron planteados con una mayor amplitud, al proponer a la par de la ley, la creación del “Sistema Nacional de Prevención, Protección, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y las Niñas”. De tal forma que fue propuesta a razón de considerar que la violencia contra las mujeres se puede presentar tanto en el ámbito público como en el privado; y su existencia produce secuelas tales como el miedo, la inseguridad, las enfermedades físicas y psicológicas, la depresión, la angustia, y el aislamiento social, entre otras.²⁵ Según la exposición de motivos formulada por los legisladores, la violencia contra las mujeres se manifiesta como el símbolo más brutal de la desigualdad.²⁶ Además, es considerado como un problema de seguridad pública, debido a que para su formulación, se consideró el escenario que en su momento se presentó en Ciudad Juárez, Chihuahua, donde la violencia y asesinato contra las mujeres era el principal problema en materia de seguridad que desestabilizaba la región.²⁷

²⁵ Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, p.1. En: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/011_DOF_01feb07.pdf

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ibidem*, p. 2.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

Para los fines de la iniciativa, la violencia contra las mujeres fue definida como una forma de discriminación.²⁸ De esta forma, para sustentar la creación de una ley de tal magnitud, los legisladores consideraron el panorama nacional e internacional para enfrentar este fenómeno. En el ámbito internacional, expusieron que según 48 encuestas realizadas en el mundo, entre el 10 y 69 por ciento de las mujeres han sufrido agresiones físicas por parte de su pareja en algún momento de su vida.²⁹ Mientras que para el aspecto nacional, contempla los resultados de la Encuesta Nacional Sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) en su versión de 2003. El instrumento establece que el 47.1 por ciento de las encuestadas ha vivido algún tipo de violencia, generalmente por parte de sus parejas. Algo en lo que ponen atención quienes formulan la iniciativa, es en el hecho de que la violencia se presenta en menor grado en aquellas mujeres sin escolaridad (38%); mientras que aquellas con instrucción básica son violentadas en un 53.3 por ciento. Sin embargo, vale la pena cuestionar si el elemento de la escolaridad es representativo, debido a que puede prestarse a un sesgo sobre la incapacidad o capacidad de las mujeres de explicar o expresar su problema.³⁰

Previo a la identificación de los tipos de violencia, la exposición de motivos de la iniciativa se vale de aquellos que propone la ENDIREH, como son la violencia emocional, donde 38.4 por ciento de las mujeres han vivido este tipo de violencia; la violencia económica, que ha alcanzado al 29.3 por ciento de las mujeres encuestadas; la violencia física con 9.3 por ciento; y la violencia sexual con el 7.8 por ciento.³¹

En lo que concierne al número de mujeres que han demandado ayuda a las autoridades, se destaca un dato sumamente revelador por parte de la ENDIREH 2003, y que es recuperado por la exposición de motivos de la ley: solo el cinco por ciento de las encuestadas ha denunciado la violencia ante las autoridades.³²

De la misma manera, es importante mencionar que el proyecto en México se desprende de experiencias en otros países, y de la necesidad mundial de abordar la problemática. Para la legislación mexicana, se consideraron las experiencias de Guatemala, Estados Unidos, España, Costa Rica y el impacto de instrumentos internacionales como la Cuarta Conferencia Mundial Sobre la Mujer, realizada en Beijing, en 1995.³³

En lo que respecta al contenido de la legislación, destacamos dos artículos que resumen en gran medida la naturaleza de la misma. El artículo 10, donde se establece la definición del objeto de la ley, al establecer que:

“para los efectos de esta ley se considerará violencia en contra de las mujeres o las niñas, cualquier acción, conducta o amenaza, basada en su género, que cause muerte, infrinja daño o sufrimiento físico, sexual psicológico o económico a las mujeres y las niñas, la coacción o privación arbitraria de la libertad, tanto

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*.

³² *Ibidem*, p. 3.

³³ *Ibidem*.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

si se producen en la vida privada como en la pública, que se realice al amparo de una situación de debilidad o de dependencia física, psicológica, familiar, laboral, o económica de la víctima frente al agresor.”³⁴

Por otro lado, se encuentra el artículo 11, que acota los tipos de violencia a los que se somete la legislación. Se trata de la violencia física, sexual, psicoemocionales, económica, patrimonial, y “cualquiera otras formas análogas que lesionen o sean susceptibles de lesionar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres y las niñas.”³⁵

B. El contexto de violencia contra las mujeres previo a la confección de la ley

Antes de que la ley de convirtiera en una realidad a finales de 2006 y fuera promulgada y publicada en febrero de 2007, el contexto de violencia hacia las mujeres fue considerado por tres fuentes de análisis principal. Como lo mencionamos con antelación, se trata de la ENVIM 2003 y 2006, la ENDIREH 2003 y 2006. Ambos instrumentos reflejan una realidad preocupante, pero lo hacen de forma distinta, ya que la ENVIM se enfoca únicamente en las mujeres que son usuarias de los servicios de salud, mientras que las ENDIREH van más allá hacia una muestra representativa de las mujeres en el país.

De este modo, la ENVIM considera otros aspectos que son poco representativos para la metodología que elabora la ENDIREH, como los que considera como “predisponentes o facilitadores de la violencia”, el estatus de acuerdo matrimonial, si cuentan con una pareja anterior a la actual, y la frecuencia con la que discute con su pareja.³⁶ Su capítulo cinco es el que corresponde a los datos específicos de violencia contra las mujeres. Al ser cuestionadas si alguna vez ha experimentado en su vida una relación violenta, el 25.5 por ciento de las encuestadas respondió afirmativamente.³⁷ Mientras que en la ENDIREH, como se rescata en la exposición de motivos de la ley, el porcentaje de mujeres que habían sufrido algún episodio de violencia, ascendió al 47.1 por ciento.³⁸

Como mencionamos, ambas encuestas presentan resultados diferentes y metodologías contrastantes. La primera ENDIREH, en 2003 tiene un alcance reducido respecto el resto de las elaboradas en 2006, 2011 y 2016, por lo que su comparación solo se sujeta a algunos aspectos en las que converge con el diseño de sus sucesoras.

Por su parte, la ENVIM 2003, arroja que el principal agresor fue la pareja, con el 74 por ciento; el 30 por ciento la madre o el padre; y el 4.1 por ciento, personas fuera del círculo familiar.³⁹ Mientras que la ENVIM 2006, la prevalencia de relaciones violentas en la vida de las encuestadas pasó de 25.8 por ciento

³⁴ Ibídem, p. 7.

³⁵ Ibídem, 7-8.

³⁶ Encuesta Nacional de Violencia Contra las Mujeres 2003, p. 56-58. En: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/267952/ENVIM2003_V.pdf

³⁷ Ibídem, p. 65.

³⁸ Encuesta Nacional Sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2003, p. 3. En: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/2104/702825450854/702825450854_2.pdf

³⁹ Encuesta Nacional de Violencia Contra las Mujeres 2003, p. 65.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

(2003) a 33.3 por ciento (2006).⁴⁰ Cuando el principal agresor fue la pareja, se incrementó del 74 por ciento (2003) al 79.5 por ciento (2006)⁴¹ y en el caso de la violencia por parte de un familiar, pasó de 30 por ciento (2003) a 38.8 por ciento (2006).⁴²

Como puede verse, en tan solo tres años, el fenómeno de la violencia mostró un incremento considerable. Sin embargo, las cifras pueden ir más allá de solo expresar un ascenso de los actos violentos hacia las mujeres, ya que también pueden demostrar que las mujeres están reconociendo la problemática y se están abriendo a dar cuenta de sus casos. En el apartado relativo a la violencia según las etapas de la vida el contraste se muestra de esta forma: en 2003 el 21.5 por ciento⁴³ dijo vivir violencia con su pareja actual, mientras que en 2006 creció al 33.3 por ciento⁴⁴.

Así, para 2003 se consideró que una de cada cinco mujeres sufría violencia de pareja actual⁴⁵; mientras que para 2006, tres de cada diez mujeres enfrentaban dicha problemática⁴⁶. Para 2003, una de cada tres mujeres había sufrido violencia de pareja en algún momento de su vida⁴⁷; y para 2006 ese fenómeno había pasado a una prevalencia en cuatro de cada diez mujeres.⁴⁸ Además, en 2003, dos de cada tres mujeres habían sufrido violencia alguna vez en su vida⁴⁹; lo que para 2006 pasó a una relación en seis de cada diez mujeres.⁵⁰

Para ir más allá de la mera prevalencia de la violencia contra las mujeres, la ENVIM propone la tipificación de esta a través de cuatro dimensiones:⁵¹

- Violencia física: empujones, golpes, heridas de arma de fuego o punzo cortante.
- Violencia emocional: intimidación, humillaciones verbales, amenaza de violencia física.
- Violencia sexual: forzar física o emocionalmente a la mujer a la relación sexual.
- Violencia económica: ejercicio del control a través del dinero.

Sin embargo, en la cuantificación de los resultados, la violencia emocional se convierte en violencia psicológica. Para 2003 este tipo de violencia tiene una prevalencia en el 19.6 por ciento de las mujeres encuestadas⁵²; mientras que para 2006 asciende a 28.5 por ciento.⁵³

⁴⁰ Encuesta Nacional de Violencia Contra las Mujeres 2006, p. 35. En: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/ENVIM_2006.pdf

⁴¹ *Ibidem*, p. 36.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Encuesta Nacional de Violencia Contra las Mujeres 2003, p. 66.

⁴⁴ Encuesta Nacional de Violencia Contra las Mujeres 2006, p. 39.

⁴⁵ Encuesta Nacional de Violencia Contra las Mujeres 2003, p. 67.

⁴⁶ Encuesta Nacional de Violencia Contra las Mujeres 2006, p. 39.

⁴⁷ Encuesta Nacional de Violencia Contra las Mujeres 2003, p. 67.

⁴⁸ Encuesta Nacional de Violencia Contra las Mujeres 2006, p. 39.

⁴⁹ Encuesta Nacional de Violencia Contra las Mujeres 2003, p. 67.

⁵⁰ Encuesta Nacional de Violencia Contra las Mujeres 2006, p. 39.

⁵¹ Encuesta Nacional de Violencia Contra las Mujeres 2003, p. 24.

⁵² Encuesta Nacional de Violencia Contra las Mujeres 2003, p. 67.

⁵³ Encuesta Nacional de Violencia Contra las Mujeres 2006, p. 39.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

En lo que respecta a la violencia física, en 2003 se presenta en el 9.8 por ciento de las encuestadas⁵⁴; pero para 2006 se incrementa hasta el 16.5 por ciento.⁵⁵ Para la violencia sexual, la prevalencia en 2003 se encontró en el 7.0 por ciento⁵⁶; y en 2006 ascendió hasta el 12.7 por ciento.⁵⁷ En lo que respecta a la violencia económica, las cifras se presentan de la manera siguiente: 5.1 por ciento para 2003⁵⁸ y 4.4 por ciento para 2006⁵⁹, siendo el único tipo en el que se muestra una reducción de la prevalencia.

La tabla que se presenta a continuación reúne el contraste entre los resultados de ambas encuestas por tipo de violencia.

Tabla 1. Contraste de encuestas sobre tipo de violencia

Tipo de violencia	ENVIM 2003	ENVIM 2006
Psicológica	19.6%	28.5%
Física	9.8%	16.5%
Sexual	7.0%	12.7%
Económica	5.1%	4.4%

Fuente: CNDH, con información de ENVIM de 2003 y 2006

Entre otros datos, se consideran aspectos específicos como el haber sido víctimas de violencia física por parte de otras personas además de su pareja. En este apartado, la ENVIM de 2003 establece que el 7.8 por ciento recibió violencia física de hombres de la familia; 6.4 por ciento de la madre, madrastra o alguna mujer de la familia; y el 2.9 por ciento, otras personas.⁶⁰ Mientras que para 2006, la categorización fue cambiada: el 3.7 por ciento refirió haber sido violentada por el padre, padrastro o algún hombre; el 2.3 por ciento por madre, madrastra o mujer; y el 7.0 por ciento por alguna otra persona.⁶¹

La ENVIM, en sus dos versiones (2003 y 2006), considera fenómenos de violencia preocupantes como lo es el abuso sexual, ya sea durante la vida de pareja o durante la infancia. Para 2003, el abuso sexual en la infancia (menores de 15 años) se ubicó en el 7.6 por ciento de las encuestadas.⁶² Y en 2006, el mismo fenómeno ascendió al 13.3 por ciento.⁶³ En lo que respecta a los casos de violación, la prevalencia se ubicó en 3.3 por ciento para 2003⁶⁴ y 2.2 por ciento para 2006⁶⁵; sin embargo, para 2006 cambió la metodología, debido a que la pregunta fue más específica y se trató de aquellos casos en los que las mujeres fueron violadas fuera de la relación de pareja después de los 15 años, mientras que en 2003, la pregunta fue general para los casos de violación. De forma global, la violencia sexual de por vida se manifestó de la siguiente manera: 17.3 por ciento en 2003⁶⁶ y 25.2 por ciento en 2006.⁶⁷

⁵⁴ Encuesta Nacional de Violencia Contra las Mujeres 2003, p. 67.

⁵⁵ Encuesta Nacional de Violencia Contra las Mujeres 2006, p. 39.

⁵⁶ Encuesta Nacional de Violencia Contra las Mujeres 2003, p. 67.

⁵⁷ Encuesta Nacional de Violencia Contra las Mujeres 2006, p. 39.

⁵⁸ Encuesta Nacional de Violencia Contra las Mujeres 2003, p. 67.

⁵⁹ Encuesta Nacional de Violencia Contra las Mujeres 2006, p. 39.

⁶⁰ Encuesta Nacional de Violencia Contra las Mujeres 2003, p. 75.

⁶¹ Encuesta Nacional de Violencia Contra las Mujeres 2006, p. 53.

⁶² Encuesta Nacional de Violencia Contra las Mujeres 2003, p. 75.

⁶³ Encuesta Nacional de Violencia Contra las Mujeres 2006, p. 53.

⁶⁴ Encuesta Nacional de Violencia Contra las Mujeres 2003, p. 75.

⁶⁵ Encuesta Nacional de Violencia Contra las Mujeres 2006, p. 53.

⁶⁶ Encuesta Nacional de Violencia Contra las Mujeres 2003, p. 75.

⁶⁷ Encuesta Nacional de Violencia Contra las Mujeres 2006, p. 53.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

Además de ello, la ENVIM DE 2006 fue más allá, ya que preguntó a las encuestadas acerca de casos de violencia durante el embarazo, donde las cifras de igual forma se presentaron alarmantes. El 38.85 por ciento refirió haber sido violentada por lo menos una vez en la vida durante alguno de sus embarazos.⁶⁸

Sumado al esfuerzo de la ENVIME, como referimos con antelación, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía en Información (INEGI), creó la Encuesta Nacional Sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH), que ha sido implementada durante los años 2003, 2006, 2011 y 2016, y que se ha convertido en el principal referente para identificar la prevalencia de la problemática en torno a la violencia contra las mujeres. Como sucedió con en el caso de la ENVIM, en la ENDIREH también se observa una evolución de la metodología, debido a que hay una mejora en la forma de plantear los cuestionamientos para profundizar en el tema.

De tal forma que en la ENDIREH de 2003 solo se destacan elementos como la prevalencia de mujeres de 15 años y más que han sufrido violencia⁶⁹, la tendencia por tipo de violencia⁷⁰ y el tipo de violencia según la condición conyugal.⁷¹ Mientras que para la aplicación subsecuente del instrumento, se observa una notable mejoría en los elementos a considerar. Por ejemplo, la de 2006 distingue un panorama general de la violencia por ámbitos y luego por prevalencia de los tipos de violencia según cada ámbito.⁷²

Asimismo, en la ENDIREH 2006, se amplía la tipología de violencia económica para convertirse en violencia patrimonial; y se agregan otros como la violencia a nivel comunitario, que se da en espacios públicos; en el ámbito escolar, que puede ser emocional, física y sexual; y la violencia en el contexto laboral, que puede ser emocional, física, sexual y de discriminación.⁷³

De la misma forma que lo hace la ENVIME, la ENDIREH acota la definición de sus tipos de violencia contra las mujeres. Los define como “clase de violencia” y establece que: son las expresiones o acciones concretas de la agresión emocional, económica, física y sexual hacia la mujer según tipo de violencia.⁷⁴

La violencia de tipo emocional se caracteriza como aquella en la que la pareja “le ha dejado de hablar; la ha avergonzado, menospreciado, le ha dicho que es fea o la ha comparado con otras mujeres; ha destruido, tirado o escondido cosas de ella o del hogar; la ha amenazado con irse, dañarla, quitarle a los hijos o correrla; se ha enojado porque no está listo el quehacer, porque la comida no está como él quiere o cree que ella no cumplió con sus obligaciones; la ha encerrado, le ha prohibido salir o que la visiten; teniendo tiempo para ayudar, le ha dejado a ella todas las tareas del hogar y la atención de los hijos; le ha dicho que ella lo engaña; le ha hecho sentir miedo; ha hecho que los hijos o parientes se pongan contra ella; la ignora, no la toma en cuenta o no le brinda cariño; la ha amenazado con algún arma; la ha amenazado con matarla, matarse el o matar a los niños”.⁷⁵

⁶⁸ *Ibidem*, p. 52.

⁶⁹ Encuesta Nacional Sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2003, p. 3.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 5.

⁷¹ *Ibidem*, p. 56.

⁷² Encuesta Nacional Sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006, p. 20. En: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/endireh/2006/default.html>

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 121.

⁷⁵ *Ibidem*.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

Por su parte, la violencia económica se presenta cuando su pareja “le ha reclamado como gasta ella el dinero; aunque tenga dinero ha sido "codo" o tacaño con los gastos de la casa; la ha amenazado que no le va a dar gasto o no se lo da; se ha gastado el dinero que se necesita para la casa; se ha adueñado o le ha quitado dinero o bienes; le ha prohibido trabajar o estudiar”.⁷⁶

Mientras que la violencia física se puede identificar como aquella en la que “la ha amarrado; la ha pateado; le ha aventado algún objeto; la ha golpeado con las manos o con algún objeto; la ha tratado de ahorcar o asfixiar; la ha agredido con cuchillo o navaja; le ha disparado con un arma”.⁷⁷

Finalmente, la violencia sexual, que se da cuando la pareja “le ha exigido tener relaciones sexuales aunque ella no quiera; la ha obligado a hacer actos sexuales que a ella no le parecen; y ha usado su fuerza física para obligarla a tener relaciones sexuales”.⁷⁸

En lo que concierne a los números, la ENDIREH 2003 identifica una prevalencia de la violencia en el 44.2 por ciento de sus encuestadas (mujeres casadas o unidas con incidentes de violencia por parte de su pareja en los últimos 12 meses). Mientras que para 2006, la misma incidencia se redujo al 40.0 por ciento, en lo que demostró el primer inicio por una reducción en los índices de violencia contra las mujeres.⁷⁹

De forma general, la violencia emocional de 2003 se contrastó con la de 2006 a razón de una reducción del 34.8 por ciento al 32 por ciento.⁸⁰ La económica pasó de 29.3 por ciento en 2003 a 22.9 por ciento en 2006.⁸¹ Solo la violencia física mostró un incremento, ya que en 2003 se registró un porcentaje de 9.3; mientras que para 2006 se registró un 10.2 por ciento.⁸² En el apartado de la violencia sexual volvió la reducción: se pasó de 7.8 por ciento en 2003 a 6.0 por ciento en 2006.⁸³

En la versión de 2003 se destaca la incidencia de tipo de violencia según la condición conyugal, algo que permite identificar una tendencia de mayor violencia para aquellas mujeres que se han unido con más de una pareja, lo que podría demostrar que abandonan una relación, pero continúan siendo víctimas de esta problemática. De tal modo que el 46.6 por ciento de las mujeres que se ha unido una sola vez, ha experimentado episodios de violencia; mientras que aquellas que se unieron conyugalmente en más de una ocasión, se reflejaron en el 53.5 por ciento de las mujeres violentadas.⁸⁴ Solo en el caso de la violencia emocional, la prevalencia fue la baja en aquellas unidas en más de una vez, con 13.9 y 13.4 por ciento respectivamente.⁸⁵

En la violencia económica, las que se unieron solo una vez alcanzaron un porcentaje de mujeres violentadas de 18.8; mientras que aquellas con más de una relación conyugal, llegaron al 23.2 por ciento

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 21

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ Encuesta Nacional Sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2003, p. 56.

⁸⁵ *Ibidem*.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

de los casos de violencia.⁸⁶ En el caso de la física también se mostró un ascenso de 6.1 a 7.0 por ciento respectivamente.⁸⁷ Mientras que en la violencia sexual, se pasó del 7.8 por ciento en aquellas que solo se unieron en una ocasión, al 9.9 para quienes lo hicieron en más de una vez.⁸⁸

En su primera implementación del sistema de identificación de violencia por ámbitos se puede resumir a través de la siguiente tabla de porcentajes por tipo de violencia:

Tabla 2. Porcentaje de violencia por tipo de violencia y ámbito

Ámbito/ % tipo de violencia	Violencia emocional	Violencia económica	Violencia física	Violencia sexual	Discriminación
Hogar	41.4	22.4	19.6	8.4	-
Pareja	37.5	23.4	19.2	9.0	-
Familiar	15.4	1.0	2.9	-	-
Patrimonial	-	5.8	-	-	-
Comunitario	36.6	-	-	16.6	-
Escolar	12.3	-	6.7	2.1	-
Laboral	11.9	-	1.3	1.0	23.7
Total	60.6	25.8	23.5	23.0	6.8

Fuente: CNDH con información de la ENDIREH 2006⁸⁹

Como se puede observar, la mayor prevalencia se da en el ámbito del hogar a través de la violencia emocional, misma que tiene una importante significación en el ámbito comunitario. En el caso del ámbito laboral, rompe con el esquema para ubicar su mayor prevalencia en la violencia por discriminación.

Mientras que en lo que respecta a la caracterización de mujeres que sufrieron violencia a lo largo de su última relación por parte de su pareja o expareja, la ENDIREH arroja una prevalencia del 43.2 por ciento.⁹⁰ En la distribución por tipo de violencia, la emocional alcanza el 37.5 por ciento⁹¹; la económica el 23.4 por ciento⁹²; la física el 19.2 por ciento⁹³; la sexual el 9.0 por ciento⁹⁴; la escolar el 15.6 por ciento⁹⁵; y la laboral el 29.9 por ciento.⁹⁶

En el panorama general para 2006, la ENDIREH destaca que el 67 por ciento de las mujeres encuestadas ha sufrido violencia en cualquiera de los contextos: comunitario, familiar, patrimonial, escolar, laboral y de pareja.⁹⁷

⁸⁶ Ibidem.

⁸⁷ Ibidem.

⁸⁸ Ibidem.

⁸⁹ Ibidem, p. 20.

⁹⁰ Ibidem, p. 23-24.

⁹¹ Ibidem, p. 27-28.

⁹² Ibidem, p. 29-30.

⁹³ Ibidem, p. 31-32.

⁹⁴ Ibidem, p. 33-34.

⁹⁵ Ibidem, p. 39.

⁹⁶ Ibidem, p. 46-47.

⁹⁷ Ibidem, p. 48-49.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

Los datos ponen de manifiesto la preocupante realidad que llevó a las y los legisladores y activistas de la sociedad civil organizada, a proponer una nueva legislación que pudiera encausar diferentes esfuerzos para garantizar el acceso a las mujeres a una vida libre de violencia.

Una vez realizado el análisis del estatus que motivó la legislación y el contexto al que se enfrentaron las mujeres en los años previos a la aprobación de la iniciativa, es menester realizar un comparativo de las cifras de violencia contra las mujeres luego de la aplicación de los primeros años de la nueva propuesta y la implementación de los diferentes esquemas que de ella emanaron.

En las siguientes líneas se retoman los principales resultados de la ENDIREH 2003 y 2006 y se les compara con las experiencias derivadas de la aplicación del instrumento den 2011 y 2016

C. La violencia contra las mujeres después de la Ley de 2007: los resultados de la ENDIREH 2011 y 2016

Continuando con la dinámica que se desprende de las experiencias que la precedieron, la Encuesta Nacional Sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares en sus versiones de 2011 y 2016 incorporó nuevos elementos para continuar explicando el fenómeno de la violencia contra las mujeres e ir a las principales causas para poder idear nuevas políticas públicas que contribuyeran en la erradicación de este problema. El presente ejercicio realiza una revisión de ambos instrumentos para luego ir a la parte comparativa, donde se rescatan los principales datos de las encuestas de 2003, 2006, 2011 y 2016, ante la necesidad de realizar el contraste necesario para evaluar el impacto de la legislación de 2007.

La ENDIREH 2011

Como parte de esta estrategia, el instrumento ideado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), se dio a la tarea de distinguir entre las mujeres violentadas en ámbito privado, que contempla a la pareja y otros familiares, con el ámbito público, donde destaca el aspecto comunitario, la violencia escolar y laboral. De esta forma, en términos generales, para 2011 la prevalencia de mujeres casadas o unidas que habían sufrido violencia, ascendió al 44.9 por ciento.⁹⁸ Para este ejercicio, el INEGI centró sus esfuerzos en comparar las cifras nacionales con la de la entidad con la mayor problemática de violencia contra las mujeres para dicha temporalidad: el Estado de México. Sin embargo, según los fines del presente análisis, únicamente nos centraremos en las cifras nacionales que arroja la herramienta.

Ámbito privado

⁹⁸ Encuesta Nacional Sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011, p. 8. En: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/sociodemografico/mujeresrural/2011/702825048327.pdf

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

En el ámbito privado, la ENDIREH 2011 divide entre los casos de violencia contra mujeres casadas o unidas a lo largo de la relación y aquellas casadas o unidas en los últimos 12 meses. Para las primeras, encuentra que el 89.2 por ciento⁹⁹ ha sido víctima de violencia emocional, una cifra alarmante si se considera las que le antecedieron en los instrumentos de 2003 y 2006. Le sigue la violencia económica, con una prevalencia del 56.4 por ciento¹⁰⁰; la violencia física, con 25.8 por ciento¹⁰¹; y la violencia sexual, con 11.7 por ciento.¹⁰²

Por su parte, las casadas o unidas en los últimos 12 meses reflejaron una prevalencia de violencia emocional del 81.0 por ciento¹⁰³; violencia económica en el 51.3 por ciento de las encuestadas¹⁰⁴; 18.7 por ciento de prevalencia en la violencia física¹⁰⁵; y 8.4 por ciento en la violencia sexual¹⁰⁶. Los datos reflejan que las relaciones más longevas tienden a mostrar una mayor prevalencia de la violencia en sus diferentes tipos, aún a pesar de la existencia de la legislación de 2007.

Entre los datos más alarmantes que presenta esta encuesta, a diferencia de sus antecesoras, destaca que el siete por ciento de las mujeres casadas o unidas que ha sufrido violencia, ha pensado en suicidarse.¹⁰⁷ A lo que se suma la cifra de mujeres que denunció los actos de violencia de los cuales fue víctima, que se ubica en el 9.5 por ciento.¹⁰⁸ A pesar de la incorporación del Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, de ese 9.3 por ciento que denunció, el 80.5 por ciento lo hizo hasta que hubo agresiones físicas o sexuales, mientras que solo el 19.5 por ciento, cuando se trató de actos de violencia emocionales o económicos.¹⁰⁹

Otro aspecto en el que la ENDIREH 2011 va más allá respecto las experiencias de 2003 y 2006, es al considerar la violencia contra mujeres solteras por parte de sus exparejas o novios, sin que ello signifique hayan cohabitado. De forma general, este aspecto manifiesta una prevalencia del 37.2 por ciento, lo que significa que aún en el noviazgo, se manifiestan importantes índices de violencia contra las mujeres. Mientras que en lo que respecta a los tipos de violencia, el emocional sigue dando cuenta de una manifestación creciente: 99.4 por ciento de este sector de las mujeres, refirió haber sido víctima de violencia; aunque la incidencia se redujo en la violencia física y sexual, que dio cuenta del 13.8 por ciento.¹¹⁰

A este sector de mujeres se suman aquellas que alguna vez unidas, experimentaron violencia por parte de su expareja. Para ellas, se presentó una prevalencia del 64.3 por ciento de forma general; mientras que en el desagregado por tipo de violencia, 93.1 por ciento manifestaron haber sido víctimas de violencia emocional; 71.2 por ciento de violencia económica; 51.5 por ciento de violencia física; y 29.5 por ciento

⁹⁹ *Ibíd.*, p. 12.

¹⁰⁰ *Ibíd.*

¹⁰¹ *Ibíd.*

¹⁰² *Ibíd.*

¹⁰³ *Ibíd.*, p. 13.

¹⁰⁴ *Ibíd.*

¹⁰⁵ *Ibíd.*

¹⁰⁶ *Ibíd.*

¹⁰⁷ *Ibíd.*, p. 17.

¹⁰⁸ *Ibíd.*, p. 18.

¹⁰⁹ *Ibíd.*, p. 19.

¹¹⁰ *Ibíd.*, p. 37.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

de violencia sexual.¹¹¹ En este caso, la prevalencia de mujeres que pensaron en quitarse la vida, se incrementó, con un 15.1 por ciento. De este 15.1 por ciento, se desprende una cifra aún más crítica, ya que 43.5 por ciento intentó quitarse la vida.¹¹² Las mujeres que alguna vez unidas experimentaron violencia por su expareja manifestaron una mayor capacidad de denuncia, sin embargo, aún incipiente si se consideran los altos índices de violencia y la preocupante prevalencia de intentos de suicidio. El 24.1 por ciento denunció los actos violentos de los cuales fue víctima.¹¹³

A la innovación en los cuestionamientos de la encuesta, se suma otro aspecto que no había sido considerado en las experiencias de 2003 y 2006: la versión de 2011 contempló un apartado para violencia contra mujeres de 60 años y más en el ámbito familiar, que manifestó una prevalencia de 18.1 por ciento de mujeres violentadas.¹¹⁴

Ámbito público

En lo que respecta a la parte complementaria de la encuesta, al abordar el caso de las mujeres violentadas en el espacio público, se consideran los ámbitos comunitarios, escolar y laboral. Para el primero, la prevalencia se ubica en 31.8 por ciento.¹¹⁵ En este apartado, la ENDIREH 2011 agrega otro elemento complementario que agrega complejidad a los datos arrojados. Se trata del tipo de agresor, donde el desconocido concentra el 89.0 por ciento de los casos; mientras que en menor, se hace referencia a la violencia ejercida por algún vecino, con 11.1 por ciento; un amigo, con 10.3 por ciento; un policía o militar con 1.2 por ciento; y otro, con 2.9 por ciento.¹¹⁶

Para el ámbito escolar, el instrumento presta especial atención en el tipo de violencia del cual las mujeres fueron víctimas. Se recupera la tipología tradicional, donde la violencia emocional asciende al 70.6 por ciento y la físico-sexual cuenta con una prevalencia de 43.7 por ciento. Al igual que el ámbito comunitario, se agrega el tipo de agresor, donde se considera únicamente si fueron compañeros, con el 65.1 por ciento; y autoridades escolares, con 43.5 por ciento.¹¹⁷

La violencia contra las mujeres en el espacio público concluye con el ámbito laboral. En este caso, la prevalencia de violencia laboral contra las mujeres se ubica en el 22.6 por ciento.¹¹⁸ Asimismo, se suman los datos correspondientes al tipo de violencia, donde la discriminación hace una marcada tendencia, con el 91.3 por ciento de los casos; que se complementa con el 19.3 por ciento de mujeres que sufrieron acoso laboral.¹¹⁹ También se agrega el tipo de agresor, que se divide en dos: patrón o jefe, con el 52.5 por ciento y compañero, con el 58.8 por ciento de prevalencia.¹²⁰ Para complementar este aspecto, se agrega el lugar de trabajo donde ocurrieron los actos de violencia contra las mujeres. Va desde la fábrica o taller, con el 42.1 por ciento; la empresa o banco, con el 31.3 por ciento; la institución pública, con el 29.1 por ciento;

¹¹¹ *Ibídem*, p. 26.

¹¹² *Ibídem*, p. 31.

¹¹³ *Ibídem*.

¹¹⁴ *Ibídem*, p. 40.

¹¹⁵ *Ibídem*, p. 54.

¹¹⁶ *Ibídem*, p. 57.

¹¹⁷ *Ibídem*, p. 58-59.

¹¹⁸ *Ibídem*, p. 60.

¹¹⁹ *Ibídem*, p. 62.

¹²⁰ *Ibídem*, p. 63.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

el comercio, con 17.8 por ciento; otro lugar de trabajo, con 12.7 por ciento; y en una casa ajena, con 17.5 por ciento.¹²¹

La ENDIREH 2011 concluye con un dato que recapitula el aspecto de la violencia laboral combinado con el ámbito del hogar. Según los datos obtenidos por la encuesta, el 59 por ciento de las mujeres casadas o unidas que viven violencia laboral, también son víctimas de violencia por parte de su pareja.¹²²

A continuación, se presenta el recopilado de la información de 2016, la ENDIREH más reciente, que ha sido elaborada justo un año antes de que se cumpliera la primera década de la promulgación y publicación de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

La ENDIREH 2016

El 18 de agosto de 2017 se difundieron los resultados de la Encuesta Nacional Sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares en su versión de datos obtenidos en 2016. Esta es básicamente la continuidad del proyecto ejecutado en 2011, sin embargo, se contemplan algunas adhesiones que marcan la pauta del instrumento para cada vez obtener datos que sean útiles para conocer el fenómeno y enfrentar la violencia contra las mujeres que aqueja al país.

Para este ejercicio, los resultados se presentan primero de forma general y luego en los diferentes aspectos. De esta manera, se expone que de las mujeres con 15 años y más, el 66.1 por ciento ha enfrentado al menos un incidente de violencia por parte de cualquier agresor, alguna vez en su vida.¹²³ En lo que concierne a aquellas con pareja o que tuvieron pareja a lo largo de una relación, la prevalencia de violencia contra las mujeres asciende al 43.9 por ciento.¹²⁴ Se considera también la consideración de mujeres que ha experimentado algún tipo de violencia sexual en espacios públicos o comunitarios, donde el 34.3 por ciento de las mujeres dijo haber sido víctima de este tipo de violencia.¹²⁵

Para la ENDIREH 2016 se incluyó un aspecto que no había sido considerado en sus versiones anteriores, pero que destaca en los primeros esfuerzos de la ENVIM, de una forma más general, mediante la medición de la violencia durante el embarazo. Para este planteamiento va más allá, al considerar la violencia en la atención obstétrica y el abuso sexual durante la infancia.¹²⁶

Por tipo de violencia, esta encuesta mantiene la continuidad con las que la preceden, al considerar las cuatro formas básicas: emocional, con 49 por ciento; económica, con 29 por ciento; física, con un considerable incremento al 34 por ciento; y sexual, con uno de los mayores incrementos en los últimos años, al manifestar una prevalencia del 41.3 por ciento.¹²⁷

¹²¹ *Ibídem.*

¹²² *Ibídem*, p. 64.

¹²³ Encuesta Nacional Sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2016, p. 8. En: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/endireh/endireh2017_08.pdf

¹²⁴ *Ibídem.*

¹²⁵ *Ibídem.*

¹²⁶ *Ibídem.*

¹²⁷ *Ibídem.*

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

De la misma forma que en la versión de 2011, se abordan las violencias por ámbito y se continúa haciendo la diferenciación entre casos de mujeres a lo largo de su relación o última pareja y aquellas que fueron violentadas en los últimos 12 meses. La prevalencia de violencia de pareja en relación actual o última para 2016 se ubica en 43.9 por ciento¹²⁸; mientras que para aquellas que fueron partícipes de actos de violencia en los últimos 12 meses, alcanza el 25.6 por ciento.¹²⁹

En el ámbito familiar, únicamente se considera la violencia en los últimos 12 meses, que manifiesta uno de las menores prevalencias en los últimos años, con 10.3 por ciento.¹³⁰ En la comunitaria, se mide a lo largo de su vida, con 38.7 por ciento de las encuestadas; y en los últimos 12 meses, con 23.3 por ciento del total.¹³¹ Mientras que en el caso del ámbito laboral, la prevalencia se ubica en 26.6 para aquellas que fueron violentadas a lo largo de su vida; y 22.5 por ciento para las mujeres violentadas en este ámbito en los últimos 12 meses.¹³² Finalmente, el ámbito escolar expone una prevalencia de violencia del 25.3 por ciento para aquellas fueron víctima de estos actos a lo largo de su vida; y 17.4 por ciento para quienes lo padecieron en los últimos 12 meses.¹³³

Cabe destacar que a diferencia de las ENDIREH de 2003, 2006 y 2011, el instrumento de 2016 profundiza en cada ámbito con cifras por tipo de violencia y agrega el mapa de la prevalencia nacional, que arroja datos interesantes cuando se quiere abordar la comparativa por estados.¹³⁴

Por ejemplo, en el caso de la violencia escolar, que manifiesta una prevalencia nacional de 25.3 por ciento¹³⁵, divide los resultados por tipo de violencia, siendo física a lo largo de su vida de estudiante (16.7%) y en los últimos 12 meses (.3); violencia sexual a lo largo de su vida de estudiante (10.9%) y en los últimos 12 meses (10.7%); así como emocional a lo largo de su vida de estudiante (10.4%); y en los últimos 12 meses (7.8%). En este apartado vale la pena detenerse en la prevalencia de violencia física y sexual, que llegan a superar la correspondiente con la emocional, que anteriormente era la que se manifestaba en mayor medida. De modo que se puede afirmar que la escalada de violencia ha llevado al fenómeno a evolucionar de actos de violencia verbal y psicológica a otros como el daño físico y sexual.¹³⁶

Además, para este ejercicio, se ampliaron los posibles agresores en el ámbito escolar. Pasó de considerar a compañeros y maestros, para ser más específico y distinguir por compañero, compañera, maestro, persona desconocida de la escuela, otra persona de la escuela, maestra, trabajador de la escuela, director o directora y trabajadora de la escuela. También se conservó la diferenciación entre actos a lo largo de su vida escolar y en los últimos 12 meses.¹³⁷

A diferencia de las experiencias pasadas se agregaron los lugares donde ocurren los actos de violencia escolar y los tipos de violencia contrastados por lugar donde se manifestó la violencia. En este caso, la

¹²⁸ *Ibídem*, p. 11.

¹²⁹ *Ibídem*.

¹³⁰ *Ibídem*.

¹³¹ *Ibídem*.

¹³² *Ibídem*.

¹³³ *Ibídem*.

¹³⁴ *Ibídem*.

¹³⁵ *Ibídem*, p. 14.

¹³⁶ *Ibídem*, p. 13.

¹³⁷ *Ibídem*, p. 15.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

escuela conserva el 74.3 por ciento de los casos de violencia escolar, pero también se consideran otros espacios como una casa particular, el transporte público, la calle, parque o algún lugar lejos de la escuela y otros.¹³⁸ Por tipo de agresiones, en la escuela, la mayor prevalencia se ubicó en la violencia sexual, con 38.3 por ciento; seguida de la emocional, con 34.1 por ciento; y la física, con 27.7 por ciento.¹³⁹

El salto hacia el análisis de la violencia laboral arroja un dato importante que vale la pena resaltar si consideramos la existencia de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Así, se establece que entre 2011 y 2016, al 11.8 por ciento de las mujeres que trabajaron, les fue solicitada una prueba de embarazo.¹⁴⁰ Sin embargo, en el agregado de datos por tipo de violencia en el ámbito laboral, se observó una nueva caracterización del fenómeno respecto años anteriores, cuando la discriminación casi conservaba el monopolio de la violencia laboral. En esta ocasión, la tendencia se mantiene al alza en ese aspecto, con 22.1 por ciento de mujeres violentadas a lo largo de su vida y 21.9 por ciento violentadas en su trabajo en los últimos 12 meses, pero también se observa una importante prevalencia en el tipo de violencia sexual, con 11.2 por ciento para aquellas que lo experimentaron a lo largo de su vida; y 6.6 por ciento aquellas mujeres que lo vivieron en los últimos 12 meses. La violencia emocional es la tendencia que le sigue a la sexual, con 10.6 por ciento de mujeres violentadas a lo largo de su vida y 6.5 por ciento en los últimos 12 meses. Mientras que la violencia física es la de menor prevalencia con 1.6 por ciento y 0.8 por ciento respectivamente.¹⁴¹

Al igual que en la violencia en el ámbito escolar, en el laboral también se incrementaron los agresores considerados por la encuesta. De esta forma, se consideraron el compañero o compañera, el patrón o patrona, el supervisor, gerente, cliente, desconocido del trabajo, otra persona del trabajo y hasta se consideró a los familiares del patrón.¹⁴² Los resultados de esta medición arrojaron un dato preocupante: en promedio, cada mujer tuvo tres agresores diferentes en el último año. Lo que demostraría una importante prevalencia de este problema social.¹⁴³ En lo que respecta a los lugares de la violencia laboral, también se incrementó la lista. Las instalaciones del trabajo dieron cuenta de la mayor prevalencia, con 79.1 por ciento, y donde la violencia emocional ascendió hasta el 48.4 por ciento, seguida de la sexual, con el 47.9 por ciento; y la física, apenas con el 3.7 por ciento.¹⁴⁴ El resto de los lugares considerados fueron la calle o parque cerca del trabajo, una casa particular, la calle o parque lejos del trabajo, el transporte público, y otro.¹⁴⁵

Para la violencia comunitaria también se hace la diferenciación por tipo de violencia y temporalidad. De esta forma, la violencia emocional en el ámbito comunitario se expresa en un porcentaje de 14.6 para mujeres que fueron víctimas de este fenómeno a lo largo de su vida; mientras que el 7.8 por ciento para aquellas mujeres que las aquejó durante los últimos 12 meses. En la violencia física, se observó un 9.9 por ciento y 4.5 por ciento respectivamente, dando cuenta de la menor prevalencia por tipo. Mientras que la violencia sexual, fue la que dio cuenta de la mayor preocupación de esta problemática. El 34.3 por ciento

¹³⁸ *Ibídem*, p. 16.

¹³⁹ *Ibídem*.

¹⁴⁰ *Ibídem*, p. 18.

¹⁴¹ *Ibídem*.

¹⁴² *Ibídem*, p. 20.

¹⁴³ *Ibídem*.

¹⁴⁴ *Ibídem*, p. 21.

¹⁴⁵ *Ibídem*.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

de las encuestadas fue víctima de violencia sexual en el ámbito comunitario a lo largo de su vida; mientras que el 23.3 por ciento sufrió de este tipo de violencia en los últimos 12 meses.¹⁴⁶

Los lugares de estas violencias también ampliaron su margen al igual que en el escolar y laboral. La calle y el parque fueron los que manifestaron la mayor prevalencia, con 65.3 por ciento y un alarmante 66.8 por ciento de violencia sexual para este lugar y ámbito de violencia. Mientras que la emocional alcanzó el 23.3 por ciento y la física el 9.9 por ciento. El resto de los lugares contemplados fueron el autobús o microbús, el metro, el mercado, plaza, tianguis o centro comercial, alguna vivienda particular, una feria, fiesta o asamblea, otro lugar público, el metrobús, la cantina, bar o antro, el taxi y la iglesia o templo.¹⁴⁷

A diferencia de la ENDIREH 2011, no se hace explícita la separación entre ámbito público o privado, pero se cuida abordar cada uno de forma particular por ámbito específico. La violencia en el ámbito familiar para mujeres de 15 años y más en los últimos 12 meses arrojó la menor prevalencia respecto los otros ámbitos. Por tipo, la emocional fue la que tuvo el mayor porcentaje, con 8.1; seguida de la patrimonial, con 3.1 por ciento; la física con 2.8; y la sexual con 1.1 por ciento. En cifras generales, la violencia en el ámbito familiar alcanzó una prevalencia del 10.3 por ciento.¹⁴⁸

En lo que toca a los agresores, la lista creció a un total de 13 diferentes actores. El hermano o la hermana fue considerado el de mayor prevalencia, con el 25.3 por ciento; seguido del padre con el 15.5 por ciento; y la madre, con el 14.1 por ciento. A estos se sumaron, en menor medida, algunos como “otro familiar”, el tío o tía, el primo o prima, el cuñado o cuñada, el hijo o hija, el suegro o suegra, el sobrino o sobrina, el abuelo o abuela, el padrastro o madrastra y el yerno. Además, se expuso que en promedio, cada mujer declaró 1.69 agresores; y se especificó que los principales agresores sexuales son los tíos y primos.¹⁴⁹

Para los lugares de las agresiones en el ámbito familiar, se consideraron la casa de la mujer, con el 67.1 por ciento, donde se encontró que el tipo de violencia con mayor prevalencia fue el emocional, con 59.6 por ciento; seguido de la violencia económica, con 17.5 por ciento; la violencia física con 16.9 por ciento; y la sexual, con 6.0 por ciento. Mientras que el otro lugar con mayor prevalencia fue la casa de algún familiar, que alcanzó un porcentaje de 26.3. Además, se consideraron la calle o parque, otro, otro lugar, público, y mercados o centros comerciales¹⁵⁰

La violencia de pareja sigue siendo una de las que presenta la mayor prevaencia en términos generales. Para la ENDIREH 2016, este aspecto se dividió en dos: a lo largo de la relación y en el último año, además de considerar cada tipo de violencia. Tal como lo expresaron las encuestas de 2003, 2006 y 2011, la violencia emocional fue la que expresó la mayor prevalencia. A lo largo de la relación dio cuenta de un porcentaje 40.1; mientras que en el último año descendió al 23.2 por ciento. Posteriormente se presentó la violencia económica, con 20.9 y 10 por ciento respectivamente; la física, con 17.9 y 6.5 por ciento; y la sexual, con 6.5 por ciento y 2.1 por ciento. En cifras globales de violencia hacia mujeres de 15 años o más por parte de su actual o última pareja, las cifras dieron cuenta de una prevalencia del 43.9 por ciento

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 24.

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 26.

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 28.

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 29.

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 30.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

para aquellas a lo largo de una relación y de 25.6 por ciento para aquellas que lo experimentaron en el último año.¹⁵¹ A pesar de la baja en ciertos aspectos, los números siguen siendo preocupantes.

La parte de cierre de los resultados de la ENDIREH 2016 plantea elementos diferentes a los que se habían contemplado en sus experiencias previas. Presenta un análisis profundo de la incidencia en la búsqueda de apoyo ante los actos de violencia, donde destaca que el 78.6 por ciento no buscó apoyo ni presentó denuncia; el 8.8 por ciento solo solicitó apoyo; el 5.6 por ciento solo denunció; y únicamente el 5.6 por ciento del total de mujeres violentadas, solicitó apoyo y denunció.¹⁵² Las cifras dan cuenta del importante reto en materia de promoción de la cultura de la denuncia que enfrentan las instituciones del Estado.

Para ir más allá en torno a esta problemática de la falta de cultura de la denuncia, la encuesta preguntó a las mujeres los motivos por los que no acudieron a las instituciones a solicitar apoyo o denunciar. La principal respuesta establece que “se trató de algo sin importancia que le afectó”, sin embargo, es una cifra subjetiva si se considera que las mujeres pudieron desestimar el hecho con tal de evitar que el conflicto escalara hacia otras esferas. El 19.8 por ciento no lo hizo por miedo a represalias, lo que significa que aproximadamente, dos de cada diez mujeres no denuncian por miedo a ser víctimas de un acto de violencia mayor o perder algo preciado.

En ese aspecto, se considera aquellas que no denunciaron por miedo a perder a sus hijos, porcentaje que ascendió al 11.4, y al que se suma la importancia de la discreción: 10.3 por ciento no denunciaron ni pidieron apoyo por qué no querían que su familia se enterara. Además, el 17.3 no lo hizo por vergüenza, mientras que relacionado con el papel de las autoridades, y donde valdría la pena poner especial atención, se encuentran el 14.8 por ciento, que dijeron desconocer los mecanismos; el 6.5 por ciento, que no confía en las autoridades; y el 5.6 por ciento que desconocía la existencia de leyes que sancionaran la violencia contra las mujeres.¹⁵³ Este último elemento concierne directamente a los responsables de la iniciativa aprobada a 2007, y refleja el papel importante que deben de asumir para dar a conocer las funciones de la legislación.

Por ámbito de violencia, el comunitario muestra la mayor prevalencia de casos que no denunciaron su problema, con 15.9 millones; seguido del ámbito escolar, con 8.6 millones; laboral, con 3.6 millones; y familiar, con 1.5 millones de casos.¹⁵⁴

Mientras que, en el caso específico de aquellas mujeres violentadas por alguien distinto a la pareja, en el ámbito escolar, el 91.3 por ciento no solicitó apoyo; el 8.0 por ciento presentó queja y pidió apoyo; y el 0.8 por ciento solo solicitó apoyo.

En el ámbito laboral la prevalencia fue similar: 91.2 por ciento no solicitó apoyo; 6.5 por ciento presentó queja y pidió apoyo y 2.3 por ciento solo solicitó apoyo. En el caso del ámbito comunitario, el 93.4 por ciento no solicitó apoyo; el 5.0 por ciento presentó queja y pidió apoyo y el 1.5 por ciento solo solicitó

¹⁵¹ *Ibídem*, p. 35.

¹⁵² *Ibídem*, p. 39.

¹⁵³ *Ibídem*, p. 40.

¹⁵⁴ *Ibídem*, p. 33.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

apoyo; finalmente, en el ámbito familiar, el 90.6 por ciento no solicitó apoyo; el 6.6 por ciento presentó queja y solicitó apoyo y el 2.9 por ciento solo solicitó apoyo.¹⁵⁵ Las cifras reiteran una de las principales problemáticas en las que las instituciones no han trabajado o lo han hecho de forma incipiente y poco eficaz, la necesidad de impulsar la cultura de la denuncia y solicitud de apoyo por quienes hayan sido víctimas de violencia.

Para el apartado específico de “otras violencias”, se consideró el abuso sexual durante la infancia, un aspecto que ya había sido tomado en anteriores oportunidades, pero que fue poco explorado y no representó mayor profundidad en el estudio. La ENDIREH 2016 destaca que 4.4 millones de mujeres de 15 años y más sufren abuso sexual durante su infancia, lo que representa el 9.4 por ciento respecto la proporción.¹⁵⁶ En este caso, los principales agresores que se detectaron fueron el tío, vecino, y primo, que juntos concentraron el 50 por ciento de la prevalencia por tipo de agresor.¹⁵⁷

En la recuperación de la importancia de hacer mención a la violencia obstétrica, la versión 2016 de la encuesta sobre la dinámica de los hogares expuso que en los últimos cinco años, el 33.4 por ciento de las mujeres de 15 a 49 que tuvieron un parto, sufrió de algún tipo de maltrato por parte de quienes le atendieron.¹⁵⁸ A este aspecto se sumó el tipo de agresión o situación durante su último parto, donde el 11.2 por ciento dijo haber recibido gritos o regaños; mientras que el 10.3 por ciento fue atendida de forma tardía como represalia por quejarse mucho.¹⁵⁹

En atención a la importancia de responder la creciente problemática de la violencia obstétrica, se añadió la identificación de la prevalencia de la violencia por lugar de atención. Los hospitales del estado fueron los que presentaron la mayor tendencia de actos de violencia obstétrica. Encabezados por las clínicas y hospitales del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), con el 40.8 por ciento; otro hospital o clínica de la entidad federativa, con 38.7%; un centro de salud, con 34.7 por ciento; hospital o clínica del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en la entidad, con 30.7 por ciento; hospital o clínica del ISSSTE, con 29.8 por ciento; otro, con 22.1 por ciento; hospital o clínica privada, con 18.2 por ciento; consultorio médico particular, con 17.7 por ciento; y en casa, con partera o curandero, 4.5 por ciento.¹⁶⁰

Finalmente, la ENDIREH 2016 retoma el interés de abordar la violencia que sufren las mujeres de 60 años o más. Para este caso, se observa que el 17.3 por ciento sufre algún tipo de violencia en general. Mientras que de forma detallada, se observa que el 15.2 por ciento es víctima de violencia emocional; el 6.3 por ciento de violencia económica o patrimonial y el 1.2 por ciento sufre de violencia física.¹⁶¹

Una vez abordados los principales resultados de los instrumentos que analizaron la problemática de la violencia de las mujeres posterior a la publicación de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, se presenta la comparativa correspondiente a las prevalencias más destacadas para cada una de

¹⁵⁵ *Ibídem*, p. 32

¹⁵⁶ *Ibídem*, p. 42.

¹⁵⁷ *Ibídem*.

¹⁵⁸ *Ibídem*, p. 44

¹⁵⁹ *Ibídem*, p. 46.

¹⁶⁰ *Ibídem*, p. 47.

¹⁶¹ *Ibídem*, p. 49.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

las encuestas y así identificar la evolución que presentó el fenómeno para los casos de 2003, 2006, 2011 y 2016.

La prevalencia de la violencia contra las mujeres a través de los años: comparando los resultados de la ENDIREH (2003, 2006, 2011 y 2016)

Como se pudo observar en el segundo apartado del presente texto, a pesar de que aún no era planteada la iniciativa de 2007, la tendencia de 2003 a 2006 mostró una disminución de la prevalencia de la violencia contra las mujeres en ciertos aspectos, sin embargo, en el agregado general, las cifras muestran una distribución diferente.

No obstante que se ha avanzado en cuestiones relativas a la forma como se estudia y aborda la problemática, la publicación de la ley no ha generado el impacto que se tenía esperado.

De tal forma que, como se muestra a continuación, la violencia ha dado cuenta de una fluctuación, encontrando en los últimos años un importante repunte que hace que nos cuestionemos acerca de la necesidad de plantear nuevas ideas para abordar este fenómeno.

Tabla 3. Violencia contra las mujeres reflejada a través de la Encuesta Nacional Sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2016*

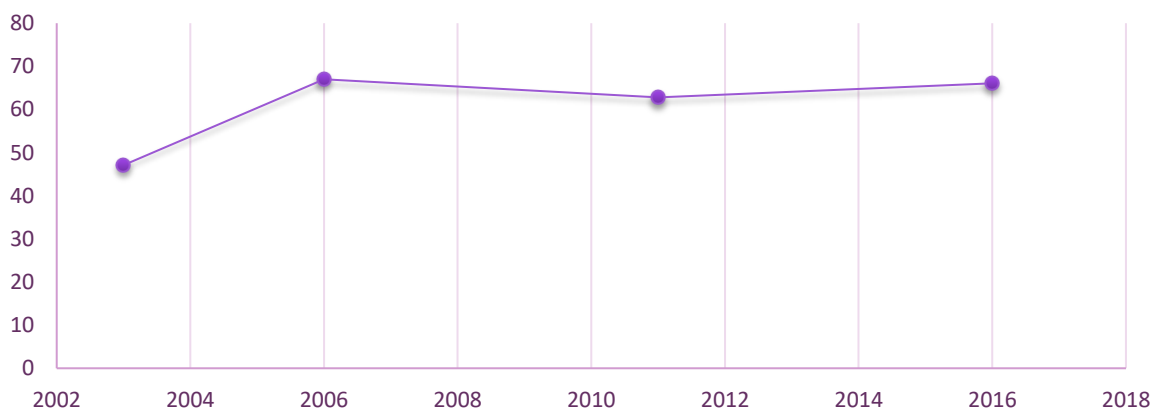
Encuestas	Porcentaje de violencia total
ENDIREH 2003	47.1*
ENDIREH 2006	67.0
ENDIREH 2011	62.8
ENDIREH 2016	66.1

*La medición de la violencia total fue medida de forma diferente en 2003 respecto al resto

Fuente: CNDH con información de la ENDIREH 2003, 2006, 2011 y 2016

A continuación, el porcentaje de la prevalencia de la violencia a través de los años:

Gráfica 1. Porcentaje de la prevalencia de la violencia según ENDIREH



Fuente: CNDH con información de la ENDIREH 2003, 2006, 2011 y 2016

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

Como se puede observar, la violencia mostró una clara reducción para 2011, lo que podría explicarse a razón de la importancia que se le brindó al tema a raíz de la aprobación de la ley en 2007, sin embargo, con el paso de los años, la persistencia de la violencia contra las mujeres volvió a incrementarse, lo que podría significar la necesidad de replantear la legislación o proponer nuevos mecanismos de combate y erradicación de la violencia contra las mujeres.

En lo que concierne al tipo de violencia, la distribución se muestra de la siguiente forma:

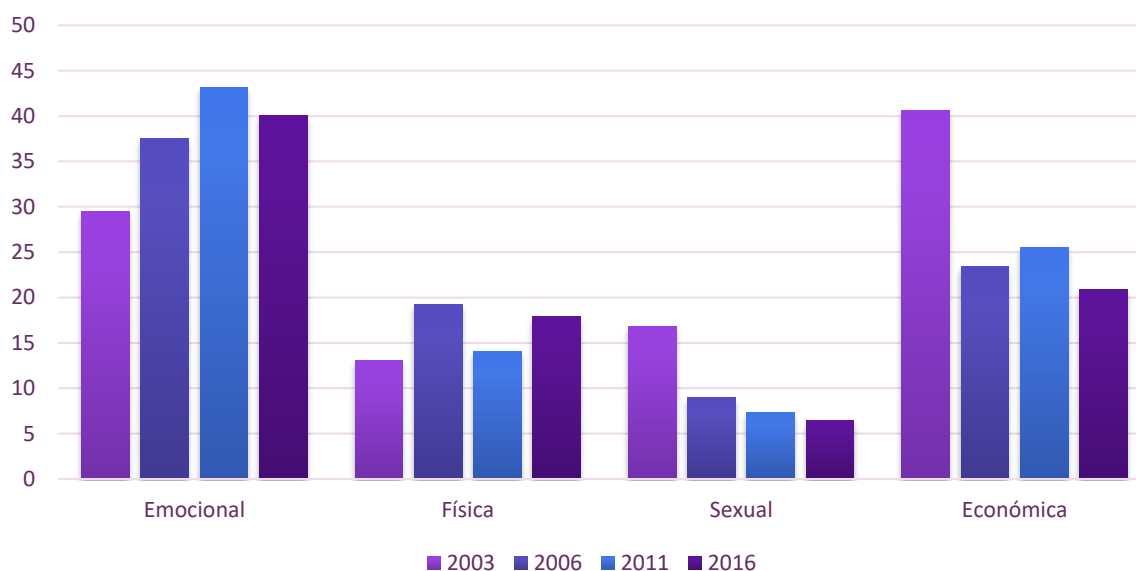
Tabla 4. Distribución de violencia en el tiempo

Tipo de violencia	2003	2006	2011	2016
Emocional	29.5	37.5	43.1	40.1
Física	13.1	19.2	14.0	17.9
Sexual	16.8	9.0	7.3	6.5
Económica	40.6	23.4	25.5	20.9

Fuente: CNDH con información de la ENDIREH 2003, 2006, 2011 y 2016.

A continuación, el porcentaje de la prevalencia de la violencia a través de los años:

Gráfica 2. Porcentaje de la prevalencia de la violencia según ENDIREH por tipo de violencia



Fuente: CNDH con información de la ENDIREH 2003, 2006, 2011 y 2016.

La prevalencia por tipo de violencia para cada una de las encuestas demuestra que la violencia económica y sexual son las únicas en las que se podría considerar una reducción del fenómeno. Por el contrario, la emocional y física dan cuenta de una fluctuación en la que para 2016, se muestran cifras de incremento de la problemática.

Tras diez años de que se haya aprobado, promulgado y publicado la Ley de General de Acceso a las Mujeres una Vida Libre de Violencia, los avances son importantes pero los retos son aún mayores. El

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

presente ejercicio de revisión estadística se dio a la tarea de indagar la forma como ha evolucionado el fenómeno de la violencia contra las mujeres a través de los años, y demostró que todavía existen muchos problemas que no han sido atendidos como se esperaría, considerando que existen un importante número de dependencias que podrían colaborar para abordar la problemática desde diferentes ópticas y dar respuesta a las carencias que se tienen en ciertos ámbitos, principalmente en lo que respecta a la violencia sexual, que en los últimos años ha demostrado las carencias en materia de política pública de salud y seguridad pública para las mujeres.

Del mismo modo, la creciente ola de feminicidios pone entredicho los resultados que se habían obtenido durante los años con la implementación del sistema para erradicar la violencia contra las mujeres.

A pesar de que en 1993 la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos reconoció a la violencia contra las mujeres como violación de los derechos humanos. Y luego de que se crearan mecanismos para la erradicación de la misma, los esfuerzos siguen siendo insuficientes. El Instituto Nacional de las Mujeres, los institutos de la mujer locales, los institutos contra la discriminación en el ámbito local y federal, Sistema de Desarrollo Integral para la Familia (DIF), las procuradurías generales de justicia en los estados y la Procuraduría General de República; así como las comisiones estatales de derechos humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, tienen el encargo de continuar esforzándose para lograr combatir este mal que aqueja a la sociedad mexicana.

La academia ha contribuido con su labor de visibilizar la problemática a través de sus diferentes estudios sobre los casos de violencia que enfrentan las mujeres; sin embargo, es necesario que se vaya más allá del análisis y se logre una compaginación completa entre los datos y los hechos. El presente análisis busca servir para mostrar la necesidad de reconocer los esfuerzos que se han tenido, valorar que se siga evaluando el fenómeno a través de las encuestas como las que se abordaron en el presente texto, y, sobre todo, se continúen mejorando los instrumentos institucionales para atender el fondo del fenómeno.

Como se ha visto, cada encuesta ha presentado cambios que responden a la necesidad de actualizar la reinterpretación del contexto de violencia que enfrentan las mujeres. De la misma forma se debe de replantear la política pública y la forma como se responde a la situación de violencia contra las mujeres. Uno de los principales avances en la materia, recae en el hecho de considerar aspectos que antes eran desestimados, como la violencia en la familia, la violencia de pareja en relaciones no conyugales, la violencia escolar, laboral y ámbitos públicos como el comunitario. El estudio sistemático del tema obliga a mirar y medir esas otras formas de violencia como la vivida en el noviazgo o la violencia obstétrica. El abordar dichos aspectos permite identificar una población objetivo que demanda una atención integral a su problema de violencia.

Es de resaltar el asunto de la escasa denuncia que se presenta ante este problema. Ya sea porque no se conoce la existencia de la ley, porque se minimiza el impacto de la violencia vivida y sólo ante casos que se consideran más graves se acude a la denuncia, o bien porque como en otros ámbitos de la vida social, no se denuncia porque no se confía en las autoridades. En los hechos son mínimos los casos que se denuncian. Aun así, la pregunta se mantiene: ¿cuál es el papel de las diversas instituciones que la LGAMVLV mandata para prevenir, atender, erradicar la violencia y garantizar una vida libre de violencia para las mujeres?

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

A diez años de la existencia de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, es importante recordar que una legislación no se puede mantener intacta con el pasar de los años, sino que debe ser sometida a discusión por parte de los académicos, legisladores e integrantes de la sociedad civil organizada, con la finalidad de evaluar sus alcances considerando un contexto como el actual y reconociendo que la sociedad de ahora es distinta a la de entonces.

Seguramente una integración de los sectores involucrados, logrará que se pueda abordar esta nueva discusión. Pocos son los esfuerzos que se han hecho por evaluar de forma integral esta legislación luego de una década de existencia, por lo que es de considerar que actualmente se vive un momento de importante efervescencia política, social y cultural como para permitir que los diferentes actores se involucren y aporten sus diferentes ideas y planteamientos en defensa de las mujeres y a favor de la erradicación de la violencia que las aqueja día a día.

III. Expedición de normas y armonización legislativa con base en la Ley General de Acceso a una Vida Libre de Violencia para las Mujeres (LGAMVLV).

Este apartado tiene como objetivo revisar los elementos generales en torno al reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres y su derecho a una vida libre de violencia, particularmente en lo referente a los ámbitos, tipos y modalidades de ésta, así como abordar los obstáculos en la armonización legislativa y finalmente su aplicación en el ámbito jurisdiccional. Para ello se puntualizará el análisis sobre los tipos y modalidades de violencia, que serán los referentes usados para la revisión de las leyes de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia (LAMVLV) tanto federal como de las entidades, así como su legislación civil y penal.

La violencia contra las mujeres, como derecho humano, ha sido y es un campo de estudio relevante, sobre todo para procurar el fortalecimiento del marco normativo, de las políticas públicas y de las acciones en general que se lleven a cabo para su prevención, atención, sanción y erradicación. Así, se han distinguido variaciones en sus manifestaciones, que implican desde la distinción en el espacio donde se ejerce la violencia, cómo se ejerce y qué consecuencias tiene en la vida de las mujeres.¹⁶²

En este análisis, nos abocaremos sólo a algunos puntos de relevancia que ejemplifican la heterogeneidad en la armonización legislativa, por lo que se revisará lo relativo a los tipos y modalidades de la violencia, los mecanismos de alerta de violencia de género, las órdenes de protección, la obligatoriedad de contar con procesos reeducativos integrales, reconocimiento del hostigamiento y acoso sexual, inclusión de los refugios para víctimas, procedimientos de mediación y conciliación y reparación del daño.

Asimismo, se hará una revisión de cómo la violencia contra las mujeres ha sido incorporada, o no en la legislación civil, familiar y penal.

Tradicionalmente y con fines analíticos se ha hecho la distinción entre el ámbito público y privado de las manifestaciones de la violencia. Actualmente se identifican los tipos y modalidades, sin embargo, aún no se goza de consenso en torno a en qué consisten éstos, por lo tanto, se observa que algunos textos académicos, ordenamientos legales e instrumentos internacionales incluyen ciertos tipos como modalidades, y viceversa. En términos generales, podemos identificar a los tipos de violencia como el conjunto de acciones que afectan a la persona en alguna de las dimensiones de desarrollo, tales como la psicológica, física, sexual, económica y patrimonial.

El tipo de violencia que se ejerce contra las mujeres, puede presentarse de manera combinada con otros, y puede hacerse visible en distintos espacios de interacción. Así, el conjunto de acciones que implican

¹⁶² Norma Inés Aguilar León (Coord.), et al. *Análisis, Seguimiento y Monitoreo de la Política Nacional en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres. Diagnóstico de la violencia contra las mujeres a partir de las leyes federales y de las entidades federativas. (Principales resultados de la Observancia)*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, (México: CNDH, 2016), p.15.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

afectaciones a las personas, puede llevarse a cabo en distintos ambientes o modos donde las personas interactúan, es decir, en el espacio familiar, en los centros educativos, en el trabajo, en la comunidad y, de manera general, pueden distinguirse aquellas acciones que se llevan a cabo en las instituciones del Estado, o a través de éstas, y que constituyen manifestaciones de violencia.¹⁶³

Tabla 5. Esferas, tipos y modalidades de la violencia contra las mujeres

ESFERA	TIPOS	MODALIDAD
Pública	Psicológica	Familiar
Privada	Física	Comunitaria
	Sexual	Docente
	Económica	Laboral
	Patrimonial	Institucional
		Feminicida

Fuente: CNDH, con base en el monitoreo mensual de la legislación en la materia.¹⁶⁴

Esta clasificación no necesariamente se incorpora de esta manera en las leyes en la materia, en algunos casos su conceptualización es insuficiente, parcial e incluso, en algunos, da cuenta de estereotipos de género persistentes en el ejercicio legislativo. En este sentido, la revisión del marco legal, no sólo radica en el número de entidades que ya cuentan con LAMVLV, sino que es necesario analizar la conceptualización en la que se basan.

Con base en el análisis del Monitoreo realizado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) de LAMVLV¹⁶⁵ en las 32 entidades federativas y en una revisión pormenorizada de la legislación local en los sitios oficiales de los Congresos estatales, se pudo observar el estado que guarda la armonización legislativa en materia de violencia contra las mujeres y las niñas, a diciembre de 2017.

A. Armonización legislativa

En una revisión cuantitativa de las regulaciones que protegen el **derecho a una vida libre de violencia para las mujeres**, se pudo observar lo siguiente:

- i) las 32 entidades federativas cuentan con una Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; 30 publicaron ya su Reglamento (faltan Campeche y Yucatán) y las 32 instalaron su Sistema de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres.
- ii) Son 28 entidades que cuentan actualmente con una Ley para Prevenir, Atender y Erradicar la Violencia Familiar. No ha existido una ley federal en la materia, y son los estados de Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato que no cuentan con esta legislación. Sin

¹⁶³ *Idem*

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 17.

¹⁶⁵ Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), *Monitoreo realizado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) de Leyes de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, (México: CNDH, 2017). Manuscrito inédito.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

- embargo, en este último estado cuenta con la Ley Para Prevenir, Atender y Erradicar la Violencia en el Estado de Guanajuato, dentro de la cual está contemplada la violencia familiar, abrogaron la antigua ley que era solo para este tipo de violencia.
- iii) las 32 entidades federativas tienen una Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; 16 publicaron su Reglamento y 30 instalaron su Sistema para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, están pendientes Baja California, Michoacán, Tamaulipas.
 - iv) las 32 entidades federativas cuentan con una Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación; sin embargo, solo 9 han publicado su Reglamento.¹⁶⁶
 - v) 29 entidades tienen una Ley en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos¹⁶⁷; 14 de las cuales cuentan ya con su Reglamento.

En relación con la discriminación, conducta que, de acuerdo con la CEDAW, es una manifestación de la violencia, existen en las legislaciones estatales conductas tipificadas relacionadas con la discriminación, tal es el caso que existen 28 entidades que tipifican 41 este tipo de conductas y una entidad que considera los aspectos relacionados con la discriminación como un elemento para la individualización de penas.

Es el caso que 21 entidades tipifican el delito de “discriminación”¹⁶⁸; únicamente Baja California tipifica el delito de “discriminación en perjuicio del libre ejercicio de la educación pública”; mientras que Oaxaca tipifica el delito de “discriminación cultural” y el etnocidio, en la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas; en Coahuila, Chiapas y Jalisco entidades se tipifica el delito “contra la dignidad de las personas”; en Baja California Sur se tipifica las lesiones por razones de odio o discriminación; en Puebla la discriminación es una forma comisiva de los delitos en materia de esterilización; en Tlaxcala la discriminación es causal de intimidación o coacción, como elemento del delito de tortura; en tanto que 21 entidades consideran la discriminación como agravante para servidoras(es) públicos en el ejercicio de sus funciones¹⁶⁹.

Mientras que Chihuahua, Durango y Tlaxcala consideran a la discriminación como “elemento del derecho a la reparación del daño de las comunidades indígenas”; en Chihuahua se restringen las bases prohibidas de discriminación como elementos a considerar en la individualización de penas”; en Aguascalientes, Baja California Sur, y Tamaulipas se considera la discriminación como calificativa de los delitos de homicidio y el de lesiones; en Campeche se contempla el delito de odio; en 5 entidades se contempla el odio como calificativa del delito de homicidio y lesiones¹⁷⁰; y finalmente en Colima y Michoacán se contempla el delito de “homicidio por discriminación en razón de la preferencia sexual o identidad de género”.¹⁷¹

¹⁶⁶ Coahuila, Colima, Chihuahua, Guanajuato, Morelos, Puebla, Querétaro, Sonora y Zacatecas.

¹⁶⁷ Campeche, Morelos y Chiapas son las entidades que aún no cuentan con esta legislación.

¹⁶⁸ Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Colima, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

¹⁶⁹ Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

¹⁷⁰ Coahuila, Distrito Federal, Nayarit, Puebla y San Luis Potosí.

¹⁷¹ Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, (CONAPRED), Estados en los que se cuenta con cláusula antidiscriminatoria constitucional, ley antidiscriminatoria y conducta tipificada en relación a la discriminación. Consultado el 7

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

Respecto de las leyes de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, cabe mencionar que si bien la Ley General se publicó el 1 de febrero de 2007, el primer estado en promulgar su ley local fue Chihuahua, adelantándose al marco normativo que la LGAMVLV establece, el 24 de enero de 2007, en tanto que la más reciente modificación se dio el 2 de agosto de 2017, ya que el estado de Chiapas abrogó su Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia para las Mujeres y en su lugar la sustituyó por la Ley de Desarrollo Constitucional para la Igualdad de Género y Acceso a una Vida Libre de Violencia para las Mujeres de Chiapas, legislación que reconoce la excepcional relevancia que tiene para el Estado, la desigualdad estructural que expresan las brechas entre las personas, además responde al informe sobre la solicitud de Alerta de Género, para la atención específica del fenómeno de la violencia que sufren niñas y mujeres, y busca sentar las bases constitucionales para la armonización legislativa en materia de igualdad y no discriminación en el estado.¹⁷²

Una de las contribuciones más importantes que estas legislaciones han aportado es la visibilización y clasificación de los distintos tipos y modalidades de las violencias. Tanto la LGAMVLV como las leyes locales, distinguen entre **tipos y modalidades de violencia**. Si bien los primeros se refieren a las formas o medios para generar la violencia y las segundas a los ámbitos o espacios en los que ésta se desarrolla, dicha distinción no es consistente en todas las legislaciones.

Por ejemplo, la LGAMVLV clasifica como tipos de violencia: la psicológica, física, patrimonial, económica y sexual. Otras leyes como la de la Ciudad de México, consideran como tipo a la violencia contra los derechos reproductivos y la violencia feminicida, mientras que, en la LGAMVLV no se reconoce la violencia contra los derechos reproductivos y se considera la violencia feminicida como una modalidad. Asimismo, la Ley para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres de Tamaulipas clasifica como tipo, a la violencia obstétrica y a la política.

En suma, existen 21 tipos y modalidades de violencia identificadas en las 32 LAMVLV. Estos son violencia: contra los derechos reproductivos, obstétrica, sexual, psicológica o psicoemocionales, moral, física, patrimonial, económica, familiar o doméstica, de pareja o en el noviazgo, en la comunidad o violencia social, laboral, docente, escolar, institucional o de servidores públicos, mediática o publicitaria, de género, feminicida, política, simbólica, y violencia en el espacio público. Sin embargo, ninguna de las leyes estatales, reconoce los 21 tipos y modalidades de violencia.

Se reconocen entre 11 y 18 tipos y modalidades de violencia. LGAMVLV, reconoce 11 tipos y modalidades de violencia, en tanto que, la ley que reconoce el mayor número de tipos y modalidades de violencia, con 18 supuestos es la de la Ciudad de México.

Ahora bien, las 33 leyes (incluyendo la LGAMVLV) reconocen los siguientes tipos y modalidades de violencia: sexual, psicológica, física, patrimonial, económica, familiar o doméstica, social o en la comunidad, laboral, institucional o de servidores públicos y feminicida. Mientras que:

de febrero de 2018 en:

http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=505&id_opcion=650&op=650&id_opcion=651&op=651

¹⁷² Redacción. SemMéxico. “*Ingresa al Congreso iniciativa de Ley de Desarrollo Constitucional en Chiapas*”, 31 de mayo 2017. Diputada María Mayo Mendoza, Presidenta de la Comisión de Género. Consultado el 28 de enero de 2017 en:

<http://www.semexico.com/nota.php?idnota=1938>

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

- La violencia docente es reconocida en 25 leyes estatales.¹⁷³
- La violencia obstétrica y la política son reconocidas en 21 leyes estatales.¹⁷⁴
- La violencia de pareja o en el noviazgo y la escolar, son reconocidas en 9 leyes estatales.¹⁷⁵
- La violencia de género es reconocida en 6 leyes estatales.¹⁷⁶
- La violencia contra los derechos reproductivos y la mediática o publicitaria son reconocidas en 5 leyes estatales.¹⁷⁷
- La violencia moral es reconocida en tan solo 2 leyes (de Chiapas y Quintana Roo).
- La violencia simbólica es reconocida sólo en la ley de la Ciudad de México.
- La violencia en el espacio público está reconocida en la ley de Aguascalientes.

Cabe resaltar que, pese a que, en un inicio, la gran mayoría de las leyes locales incorporaron el mecanismo de **Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM)**, actualmente sólo 9 lo mantienen. Éste, se ha establecido a nivel federal y en los Estados de Baja California Sur, Ciudad de México, Estado de México, Jalisco, Nayarit, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas, en donde sus sistemas estatales, pueden dictar medidas urgentes en el o los municipios en donde se determine que existe una violencia desmedida y sistemática en contra de las mujeres y las niñas.

Actualmente existen 28 procedimientos de AVGM en 27 entidades de la República. Al respecto, el estado de Veracruz cuenta con dos procedimientos: el primero por violencia feminicida y el segundo por agravio comparado (por las reformas al Código Penal relativas al aborto), en ambos casos ya se declaró la alerta. Actualmente, los procedimientos de AVGM se encuentran en distintas fases, de ellos, en el 45% (equivalente a 12 entidades) se encuentra ya en Declaratoria de AVGM.¹⁷⁸

En cuanto a la adopción de legislaciones locales, ésta ha sido heterogénea, en tiempos, en estructura y en los elementos que cada una considera. Los parámetros que cada una contempla, son diversos y no siempre apegados a lo que la LGAMVLV establece.¹⁷⁹ Ejemplo de ello es que, si bien 31 leyes estatales contemplan los principios rectores que considera la LGAMVLV, la legislación del estado de Aguascalientes no menciona ninguno y los estados de Campeche, Colima, Distrito Federal y Nuevo León mencionan sólo algunos.

¹⁷³ Chiapas, Coahuila, Durango, Guerrero, Sonora, Tabasco, Veracruz, y Yucatán no reconocen la modalidad de violencia docente.

¹⁷⁴ La violencia obstétrica no es reconocida en las siguientes leyes: Baja California Sur, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Yucatán, Zacatecas y la Federal.

¹⁷⁵ La violencia de pareja o en el noviazgo es reconocida en las leyes de: Baja California Sur, Ciudad de México, Coahuila, Estado de México, Jalisco, Morelos, Querétaro, Sinaloa y Tlaxcala. La violencia escolar es reconocida en las leyes de: Chiapas, Ciudad de México, Coahuila, Durango, Guerrero, Sonora, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

¹⁷⁶ La violencia de género es reconocida en las leyes de las siguientes entidades: Baja California Sur, Durango, Estado de México, Nayarit, Tabasco y Veracruz.

¹⁷⁷ La violencia contra los derechos reproductivos y la violencia mediática o publicitaria son reconocidas en las leyes de las mismas cinco entidades federativas. Estas son: Chiapas, Ciudad de México, Coahuila, San Luis Potosí, y Tlaxcala.

¹⁷⁸ Cfr. *Diagnóstico de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como integrante de los grupos de trabajo que dan seguimiento a los procedimientos de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres*. p.51 y 52

¹⁷⁹ Janeth Pérez Olvera, *Seguimiento a la armonización legislativa en las entidades federativas de las siguientes leyes: Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos*, Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, Cámara de Diputados LXII Legislatura, Abril 2013. p. 9.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

Otro ejemplo de ello es lo relativo a las **órdenes de protección**, en donde sólo 22 leyes estatales mencionan los tres tipos órdenes de protección¹⁸⁰; y 6 de los estados mencionan sólo dos de las tres órdenes establecidas en la LGAMVLV.¹⁸¹ En la ley de Campeche no se mencionan los tipos de órdenes ya que éste remite al código penal de la entidad, pero ahí tampoco se especifican. La ley de Chihuahua no hace ninguna mención ni a órdenes ni a medidas de protección. En cuanto que Colima, también remite, en este caso a la Ley para la Prevención y Atención a la Violencia Intrafamiliar del estado, pero ahí tampoco se hace una clasificación de los tipos de órdenes.

En la ley de la Ciudad de México sólo se menciona la orden de naturaleza civil y esta entidad cuenta con una específica, la orden en materia penal. Durango, además de las tres órdenes típicas tiene la figura de medida de naturaleza político-electoral. Hidalgo cuenta con las de emergencia y preventivas, sin embargo, menciona la categoría “De Naturaleza Familiar” en lugar de “De Naturaleza Civil”. Puebla sólo tiene dos, las de emergencia y las preventivas, ya que estas últimas se dividen en de naturaleza civil o familiar. La ley de Querétaro las denomina medidas y dentro de las de naturaleza civil se encuentran también las del orden familiar. Por último, Yucatán sólo tiene medidas de emergencia, y otras únicas que se clasifican en Cautelares y Definitivas.

En cuanto a la obligación del agresor de participar en los programas de **reeducción integral**, son 22 las leyes estatales que contemplan este elemento de manera explícita.¹⁸² Sin embargo, cabe resaltar que esta obligación sólo surge al ser ordenada por una autoridad, es decir, esta obligación sigue estando sujeta a la opinión de la autoridad y no es obligatoria para todos los agresores condenados sino sólo aquellos casos en los que se dé la orden. Adicionalmente también se establecen en seis legislaciones el acudir voluntariamente a estos programas de reeducación/rehabilitación.¹⁸³ Mientras que en 24 legislaciones se hace mención de los programas de reeducación en distintas variantes, ya no como obligación de los agresores por orden de autoridad sino como órdenes de protección preventivas, o como ejes y objetivos o, facultades y obligaciones de las diferentes autoridades. Las entidades que sólo mencionan la reeducación, pero no la establecen como obligatoria son Aguascalientes,¹⁸⁴ Chiapas,¹⁸⁵ Ciudad de México,¹⁸⁶ Guanajuato,¹⁸⁷ Jalisco,¹⁸⁸ Michoacán,¹⁸⁹ Morelos,¹⁹⁰ Nayarit,¹⁹¹ Puebla,¹⁹² y Tlaxcala.¹⁹³ La

¹⁸⁰ Los Estados que se mencionan los tres tipos de órdenes de protección son: Campeche, Chihuahua, Ciudad de México, Colima, Estado de México, Hidalgo, Nayarit, Puebla, Sonora, Veracruz y Yucatán.

¹⁸¹ Estado de México, Hidalgo, Nayarit, Puebla, Sonora, y Veracruz.

¹⁸² Los Estados que no establecen esta obligación al agresor son: Aguascalientes, Chiapas, Ciudad de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, y Tlaxcala.

¹⁸³ Chihuahua, Colima, Oaxaca, San Luis Potosí, Yucatán y Zacatecas.

¹⁸⁴ En donde se menciona como objetivos y como deberes de las autoridades.

¹⁸⁵ Orden de protección preventiva

¹⁸⁶ Es una obligación de las autoridades locales y federales del DIF.

¹⁸⁷ Facultad del Consejo Estatal

¹⁸⁸ Orden de protección preventiva

¹⁸⁹ Requerimiento de la política contra la violencia familiar del Estado y sus municipios

¹⁹⁰ Orden de protección preventiva

¹⁹¹ Obligación del Estado proporcionar reeducación y establece parámetros en materia familiar, no establece obligación para agresor.

¹⁹² Lo establece como órdenes de protección preventivas y dice cómo deben ser los programas estatales y municipales en violencia familiar.

¹⁹³ Establece que se podrá prestar atención especializada a agresor en violencia familiar solamente mientras sigan ciertos lineamientos.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

legislación del estado de Hidalgo no hace mención alguna a la reeducación integral o rehabilitación de los agresores. Asimismo, es importante resaltar que en legislaciones como la del estado de Guerrero, a pesar de que existe la figura de reeducación integral obligatoria, está limitada a agresores de violencia familiar.¹⁹⁴

En el caso del **hostigamiento y el acoso sexual**, en algunas leyes estas conductas son definidas e incluso se plantean acciones específicas para estos casos de violencia sexual. Son 15 las leyes que definen el acoso,¹⁹⁵ sin embargo sólo 6 establecen acciones específicas a tomar en estos casos.¹⁹⁶ En cambio, 17 leyes contemplan la definición de hostigamiento¹⁹⁷ y ocho las que establecen acciones.¹⁹⁸ En total solamente 6 leyes estatales definen y contemplan acciones específicas para estas conductas, la LGAMVLV y sus correlativas en los estados de Baja California Sur, Guerrero, Hidalgo, Estado de México y Quintana Roo.

Las 32 leyes estatales contemplan **refugios para las víctimas**, al igual que LGAMVLV. Sin embargo, sus atribuciones sólo son contempladas en 28 leyes,¹⁹⁹ mientras que, 27 leyes estatales mencionan cuales deben ser los servicios de los refugios para las víctimas y el resto no hace mención alguna.²⁰⁰

Sobre los **procedimientos de mediación o conciliación**, 24 leyes²⁰¹ de acceso contienen una prohibición de usar estos métodos, aunque la mayoría de las leyes los prohíben explícitamente por ser inviables en una relación de sometimiento entre el agresor y la víctima, existen entidades que establecen la prohibición usando diferentes palabras. Por ejemplo, Aguascalientes usa la frase “no deberán”, Tlaxcala contempla “la eliminación” de estas prácticas, Michoacán usa la palabra “evitar” pero luego hace referencia a que es igual a lo que señala LGAMVLV (ordenamiento que prohíbe). Incluso en leyes como la de Veracruz en las que hay una prohibición explícita, se señala que ésta es mientras dure la situación de violencia. También está el caso de Jalisco que, si bien contiene una prohibición expresa, también contempla en un transitorio el uso de estos mecanismos en casos de violencia intrafamiliar. De igual manera, hay siete legislaciones que consideran como un derecho de las víctimas el no ser obligadas a dichos procedimientos;²⁰² Colima contempla como obligación de la Procuraduría General de Justicia del Estado la creación de unidades especializadas sin estas prácticas; y los estados de Campeche, Distrito Federal, Sinaloa, Sonora, y Tamaulipas no hacen mención alguna sobre dichos procedimientos.

En este mismo sentido se puede observar que tan solo once leyes estatales contemplan la **reparación del daño** en caso de violencia feminicida, siendo los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Colima, Durango, Estado de México, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco y Veracruz,

¹⁹⁴ Ley Número 553 de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado Libre y Soberano de Guerrero, Artículo 12, Fracción VI.

¹⁹⁵ Estas son: Federal, Baja California Sur, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas.

¹⁹⁶ Federal, Baja California Sur, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, y Quintana Roo.

¹⁹⁷ Federal, Baja California Sur, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas.

¹⁹⁸ Federal, Baja California Sur, Colima, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, y Quintana Roo.

¹⁹⁹ Las leyes que no mencionan las atribuciones son las de: Aguascalientes, Ciudad de México, Coahuila, Durango, y Yucatán.

²⁰⁰ Las leyes que no contemplan los servicios que deben proporcionar los albergues son: Campeche, Chihuahua, Colima, Morelos, Nayarit, y Sinaloa.

²⁰¹ Las que no contienen prohibición son: Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Colima, Guanajuato, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Yucatán.

²⁰² Las leyes de Chiapas, Coahuila, Estado de México, Guanajuato, Querétaro, Yucatán y la Federal.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

así como la LGAMVLV. Es importante señalar que diez leyes sí contemplan la reparación, pero de manera general.²⁰³ Además de que trece leyes mencionan la reparación del daño en otras situaciones.²⁰⁴ Por ejemplo, los estados de Campeche, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa y Sonora establecen reparación de daños en casos de violencia de servidores públicos o violencia institucional. Otras entidades establecen la reparación del daño sólo en casos de violencia familiar,²⁰⁵ pero también se encuentran aquellas que incorporan la reparación del daño como un derecho de la víctima²⁰⁶ y otros como parte del procedimiento de acceso a la justicia.²⁰⁷

B. En materia civil y familiar

En el Código Civil Federal y en los de 25 entidades federativas se contempla la violencia como causal de divorcio en sus legislaciones civiles o familiares, siendo los estados de: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, que explícitamente tienen este reconocimiento. En cambio, 8 entidades federativas contemplan el divorcio incausado o sin causales en sus legislaciones civiles o familiares, mismas que son: Coahuila, Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Sinaloa y Yucatán. En estos casos no se invoca causal alguna y basta con uno de los cónyuges lo promueva. Por lo que se refiere al estado de Tamaulipas, éste reformó su Código Civil estableciendo el divorcio incausado en la fracción XXII del artículo 249, sin suprimir las causales de divorcio, en donde se mantiene la violencia familiar como una causa para solicitar el divorcio.

En su momento se dio una discusión en cuanto a la incorporación de la causal específica de violencia familiar, toda vez que los códigos de esta naturaleza ya incluían los malos tratos, la sevicia y las injurias, sin embargo, con la incorporación de esta causal, se dio visibilidad y relevancia al fenómeno, obligando a las y los juzgadores, a considerar los tipos y modalidades de la violencia que se presentan no sólo dentro de la familia sino contra la mujer y las repercusiones que ésta tiene, a fin de tomar determinaciones en relación con los bienes del matrimonio, la custodia y modalidades de convivencia con niñas, niños y adolescentes y la obligación de sufragar la pensión alimenticia, determinaciones que debían tomar en cuenta las causas de la disolución del vínculo conyugal.

Todas las entidades federativas han reconocido a la violencia familiar como una causa de suspensión, limitación o pérdida de la patria potestad, sin embargo, persiste heterogeneidad en la incorporación tanto de medidas cautelares y órdenes de protección, así como en el tipo de condena para quien ha generado violencia. Son aún pocos los códigos civiles o familiares que reconocen la reparación del daño, el pago del daño moral y el registro de deudores o morosos alimentarios, incluso muy pocas entidades reconocen

²⁰³ Estas son: Baja California, Baja California Sur (contempla violencia feminicida y general), Chiapas, Ciudad de México, Coahuila, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Nuevo León, y Puebla.

²⁰⁴ Campeche, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

²⁰⁵ Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, y Tamaulipas.

²⁰⁶ Tlaxcala y Yucatán.

²⁰⁷ Zacatecas.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

que cesa la obligación o se pierde el derecho a recibir alimentos, en tanto se haya causado violencia declarada judicialmente.

Si bien se ha avanzado en la eliminación de figuras jurídicas que atentan contra la dignidad y el derecho a la igualdad, se mantienen disonancias y peculiaridades legislativas que confrontan estos principios, otorgando mayor protección de derechos en sólo algunas entidades o incluso incorporando figuras que pudieran restringirlos, tal es el caso de la “alienación parental”, misma que se mantiene en 16 entidades federativas y que fue derogada recientemente en la Ciudad de México.²⁰⁸

C. En materia penal

Evidentemente la LGAMVLV ha traído a discusión temas importantes sobre la violencia contra las mujeres como: la clasificación de tipos y modalidades de violencia, la existencia de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres y el reconocimiento expreso, entre otros principios rectores, del acceso de todas las mujeres a una vida libre de violencia y de la dignidad humana de las mujeres, lo cual reivindica las luchas por el reconocimiento de los derechos de las mujeres como derechos humanos.²⁰⁹

En específico los tipos y modalidades de violencia, reconocidos en las legislaciones estatales, han generado un impacto también en la legislación penal federal y en las entidades federativas. Por ejemplo, el feminicidio está tipificado en 33 códigos penales, en los de 31 entidades y en el código federal. Chihuahua era la única entidad que no reconocía este tipo penal, sin embargo, el 12 de septiembre de 2017 agregó el artículo 126 BIS al Código Penal local, aunque aún no ha sido publicada la reforma en el Periódico Oficial del Estado.

Por otro lado, la violencia familiar está tipificada en los 33 códigos penales, es decir, tanto la federación como todas las entidades federativas la reconocen como delito. La tipificación de este delito no es homogénea por varias razones: los tipos de agresión, los tipos de daños causados por dicha acción y los sujetos (tanto activos como pasivos) involucrados. En los primeros dos ejemplos podemos ver a Sonora y Zacatecas que parecen ser polos opuestos. Por un lado, se encuentra Sonora con un tipo penal que enlista las agresiones físicas, verbales, psicoemocionales, sexuales o patrimoniales. Mientras Zacatecas sólo reconoce el uso de la fuerza física o moral, así como las omisiones. En esta línea de ideas, Sonora enuncia que los daños sufridos pueden causar maltrato físico, verbal, psicológico, sexual e incluso daño patrimonial y remite a los términos de la Ley de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar. Ahora bien, Zacatecas pone la intención de someter a su dominio, así como dañar la integridad física, psíquica o sexual, se causen o no lesiones. Este Código de igual manera refiere a lo dispuesto por la LGAMVLV y la Ley de Acceso de Zacatecas para la definición de violencia en todas sus modalidades. Sin embargo, se puede observar que, aunque no son delitos en sí, los otros tipos y modalidades de violencia se usan para definir el tipo de violencia familiar.²¹⁰

²⁰⁸ Gaceta Oficial del Distrito Federal el 4 de agosto del 2017. Ver: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-541c8c3c5d4c05a43a47a977cde017af.pdf>

²⁰⁹ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Análisis, Seguimiento y Monitoreo de la Política Nacional en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres: Diagnóstico de la violencia contra las mujeres a partir de las leyes federales y de las entidades federativas. (Principales resultados de la Observancia)*. CNDH, 12 diciembre 2016, pág. 11.

²¹⁰ Cfr. Código Penal de Zacatecas y Sonora.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

En cuanto a los sujetos, la mayoría de las tipificaciones incluye el noviazgo dentro de la violencia familiar, mientras otros lo equiparan con violencia familiar. Otros Códigos como el de Tamaulipas, incluso equiparan las relaciones formales o informales de afecto o amistad a violencia familiar, ampliando aún más la protección. Empero, también hay Códigos como el de Zacatecas que sólo tipifica la violencia de un miembro de la familia por otro integrante de la misma como violencia familiar, salvo algunas excepciones que son equiparables, pero no se incluyen las relaciones de hecho. Es importante recalcar que la violencia de pareja o en el noviazgo no está tipificado en ningún código con ese nombre, de ahí la importancia que se reconozcan las relaciones de hecho para encuadrar sujetos pasivos y activos en el delito de violencia familiar.

Por último, Veracruz tiene dos tipos de protección contra la violencia familiar puesto que tiene tipificada la violencia en el ámbito familiar bajo el Título de Violencia de Género, pero también tiene la tipificación tradicional de violencia familiar bajo el Título de Delitos Contra la Vida y la Salud Personal.

La violencia contra los derechos reproductivos es una variante que recientemente se ha incorporado en las legislaciones penales, se encuentra tipificada en seis códigos penales.²¹¹ Todos los códigos, salvo el de San Luis Potosí usan la denominación “derechos reproductivos” el cual los denomina como delitos contra “la libertad reproductiva”. El Código Federal, el de Quintana Roo y el de Tamaulipas, incluyen la inseminación artificial sin consentimiento de una mujer adulta, también en caso de menores de edad, aunque haya consentimiento, implantes de óvulos en diferentes supuestos y esterilidad provocada. Hidalgo tiene disposiciones sobre los mismos temas, pero son más amplios, por ejemplo, no sólo abarca el implante de óvulos sino el uso de óvulos o esperma para usos distintos a los autorizados por las personas donantes. Hidalgo y Quintana Roo también amplían la protección contra la inseminación artificial a aquellas mayores de edad que no tenga capacidad de entender o resistirse. San Luis Potosí tiene disposiciones similares, pero son divididas en cuatro supuestos: la disposición de células, inseminación artificial indebida, esterilización forzada, y manipulación genética.²¹² En el caso del estado de Morelos éste cuenta con un capítulo para inseminación artificial sin consentimiento. En cuanto al estado de Chiapas, este código sólo tiene un artículo que refiere lo siguiente:

Artículo 183 Bis.- A quien limite o vulnere el derecho de las mujeres a decidir libre y voluntariamente sobre su función reproductiva, el número y espaciamiento de los hijos, acceso a métodos anticonceptivos de su elección, acceso a una maternidad segura, así como los servicios de atención prenatal y obstétricos de emergencia, se le impondrá una sanción de uno a tres años de prisión y hasta cien días multa.²¹³

Sin embargo, es importante resaltar que el Código de Chiapas tiene un título para delitos contra la procreación asistida, inseminación artificial y manipulación genética, el Título Segundo, que es diferente al Título Primero de Delitos contra la Vida, la Integridad Corporal, la Dignidad Humana de las Mujeres y Contra el Derecho a una Vida Libre de Violencia que es en donde se encuentran los capítulos donde están tipificadas la violencia contra los derechos reproductivos y la obstétrica.

²¹¹ Federal, Chiapas, Hidalgo, Quintana Roo, San Luis Potosí, y Tamaulipas.

²¹² *Cfr.* Códigos penales mencionados.

²¹³ Código Penal para el Estado de Chiapas, Artículo 183 Bis.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

El tipo penal de violencia obstétrica ha tenido una lenta incorporación en el ámbito penal, debido a las resistencias del gremio médico que consideran que la violencia obstétrica puede estar ya incorporada en la violencia institucional, por lo que aun cuando es una discusión que data ya de algún tiempo, solo está tipificada en cuatro códigos penales.²¹⁴ Los códigos de Chiapas y del Estado de México brindan una definición de violencia obstétrica. Por ejemplo, el Código Penal del estado de Chiapas establece que:

“Comete el delito de violencia obstétrica el que se apropie del cuerpo y procesos reproductivos de una mujer, expresado en un trato deshumanizador, abuso en el suministro de medicación o patologización de los procesos naturales, generando como consecuencia la pérdida de autonomía y capacidad de decidir libremente sobre su cuerpo y sexualidad”.²¹⁵

Mientras el Código Penal del Estado de México establece que:

La violencia obstétrica se configura por parte del personal médico, paramédico, de enfermería y administrativo de las instituciones de salud públicas o privadas, cuando se dañe o denigre a la mujer durante el embarazo, el parto, puerperio o en emergencias obstétricas, vulnerando sus derechos por medio de tratos crueles, inhumanos o degradantes.²¹⁶

En tanto que los códigos del Estado de México, Veracruz y Quintana Roo establecen los supuestos en los que se comete dicho delito por el personal de salud. En cambio, Chiapas después de definir qué es la violencia obstétrica en un artículo diferente hace un listado de lo que se equipará a la violencia obstétrica, sin especificar explícitamente que es el personal de salud quien lo comete, salvo en el artículo previo donde se alude a la suspensión de la profesión, cargo u oficio al que haya cometido dicho delito. Sin embargo, todos los listados son bastante similares, los cuatro supuestos de equiparación del Código de Chiapas: atención adecuada en emergencias obstétricas, obstaculización de apego del niño o niña a la madre sin justificación médica, alteración del proceso natural de un parto de bajo riesgo y practicar una cesárea sin ser necesario, están presentes en los otros tres códigos. Adicionalmente los otros códigos mencionan: el acoso o presión a una parturienta para inhibir la libre decisión de su maternidad. Mientras el Estado de México y el de Veracruz incluyen además la no realización de un parto vertical cuando existan las condiciones, u obligar a parir en una forma distinta a la que sea propia de sus usos, costumbres y tradiciones obstétricas.²¹⁷

Para este análisis, sólo se han incluido los casos en que los códigos penales tipifican expresamente algún tipo o modalidad de violencia conforme a la clasificación de las LAMVLV. Esto debido a la importancia que tiene enunciar, hacer visible, y sancionable la violencia, tal como ha dicho la Comisión Nacional de Derechos Humanos:

“El derecho de las mujeres a una vida libre de violencia remite directamente a la centralidad de la dignidad humana, sin embargo, requiere de enunciación específica, y de páginas para su

²¹⁴ Chiapas, Estado de México, Quintana Roo y Veracruz.

²¹⁵ Código Penal para el Estado de Chiapas, Artículo 183 Ter.

²¹⁶ Código Penal del Estado de México, Artículo 276.

²¹⁷ Cfr. Los códigos penales mencionados.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

estudio, de leyes y de códigos, pero también de prácticas en lo cotidiano que permitan reconocer la importancia y la deuda histórica que tiene la sociedad, frente al problema de la violencia contra las mujeres.”²¹⁸

En el caso del estado de Durango no está incluido en el listado de entidades con la tipificación de violencia contra los derechos reproductivos, a pesar de que dedica el Subtítulo Cuarto a la Procreación Asistida, Inseminación Artificial y Manipulación Genética, puesto que no la reconoce explícitamente como violencia contra los derechos reproductivos. Otros tipos de violencia se pueden encontrar en los códigos penales pero no enunciados como tales, por ejemplo la violencia laboral reconocida en el Código Penal Federal bajo el delito de discriminación puesto que establece que comete este delito quien "niegue o restrinja derechos laborales, principalmente por razón de género o embarazo; o limite un servicio de salud, principalmente a la mujer en relación con el embarazo.”²¹⁹ También está la violencia política incluida en el código del estado de Oaxaca bajo el capítulo de Delitos contra la Legitimidad de las elecciones donde el último artículo de este capítulo establece que:

ARTÍCULO 401 Bis.- Se impondrá prisión de dos a seis años y multa de siete mil a quince mil pesos a quien realice por sí o a través de terceros cualquier acción u omisión que causen daño físico, psicológico, económico o sexual en contra de una o varias mujeres y/o de su familia, para restringir, suspender o impedir el ejercicio de sus derechos político-electorales o inducir a obligarla a tomar decisiones de la misma índole en contra de su voluntad.²²⁰

En este tenor de ideas, es importante recalcar que bajo el tipo penal de aborto suelen “protegerse” de alguna manera los derechos reproductivos. Sin embargo, a pesar de que los códigos tipifiquen los abortos forzados, el simple hecho de que este tipo penal subsista es problemática, ya que el sujeto pasivo, la víctima del ilícito es el feto y no la mujer.

Una vez visitados algunos ejemplos de violencias que no están tipificadas expresamente, cabe decir que la única excepción para considerar que un tipo de violencia aparece en un código, aunque no se denomine explícitamente como en la LGAMVLV es la violencia sexual, puesto que existen diferentes delitos clasificados bajo este tipo de violencia. Por ejemplo, el Código Penal Federal dedica el Título Decimoquinto a este tipo de violencia y lo denomina: Delitos contra la Libertad y el Normal Desarrollo Psicosexual. En cambio, Aguascalientes dedica sólo un capítulo, Capítulo II: Tipos Penales Protectores de la Libertad Sexual, la Seguridad Sexual, el Normal Desarrollo Físico y Psicosexual, y el Libre Desarrollo de la Personalidad. En el Código Penal de Sonora podemos encontrar una tercera denominación, en el Título Decimosegundo: Delitos Sexuales.

Sin embargo, las diferencias no acaban en la designación de títulos o capítulos, ni en la denominación de éstos, los diferentes tipos incluidos en cada código son diferentes. En el Código Durango se incluye en el Subtítulo Tercero: Delitos Contra la Libertad y la Seguridad Sexuales y el Normal Desarrollo Psicosexual, hay cuatro capítulos, uno para cada conducta: violación, abuso sexual, estupro, hostigamiento y acoso sexual. En el Código de Morelos tenemos el Título Séptimo de Delitos Contra la

²¹⁸ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *op. cit.* nota 12, pág. 14.

²¹⁹ Código Penal Federal, Artículo 149 Ter, Inciso II.

²²⁰ Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca, Artículo 401 Bis.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

Libertad y el Normal Desarrollo Psicosexual, además de los capítulos de violación, hostigamiento y acoso, estupro y abuso sexual, hay un capítulo para turismo sexual. El Código de Quintana Roo tiene dos delitos únicos: aprovechamiento y ciberacoso sexual. Además, divide el acoso y hostigamiento en diferentes capítulos. Tabasco incluye como violencia sexual la inseminación artificial y la esterilidad provocada. Mientras Sonora tiene bajo esta categoría al rapto y al incesto.

Como se puede observar, a pesar de los matices, la violencia sexual, familiar y el feminicidio son los únicos tipos y modalidades de violencia que son reconocidos en todos los códigos penales. En cuanto a las otras violencias, el reconocimiento es escaso y muy heterogéneo. Ya se mencionó que la violencia contra los derechos reproductivos sólo está tipificada en seis códigos y la violencia obstétrica en cuatro. Ahora bien, la violencia psicológica o psicoemocionales sólo está reconocida en el Código Penal de Veracruz, al igual que la violencia física y la escolar. Cuatro tipos y modalidades de violencia sólo están reconocidos en dos códigos penales, estos son: la violencia patrimonial y la económica en Chiapas y Veracruz; la violencia laboral y la violencia institucional en el Estado de México y Veracruz. La violencia de género sólo aparece en cuatro códigos.²²¹ La violencia política está reconocida en tres códigos.²²² Mientras que la violencia moral, de pareja o en el noviazgo, en la comunidad o social, docente, mediática o publicitaria, simbólica y en el espacio público no se encuentran tipificadas, por lo menos bajo ese nombre en ningún código penal de las entidades ni el federal.

En esta línea de ideas podemos también resaltar el número de tipos y modalidades de violencia que cada código tiene tipificadas. De la información anterior se desprende que la mayoría de los códigos tienen por lo menos tres formas de violencia contempladas en tipos penales. Ocho códigos penales contienen cuatro tipos y modalidades de violencia,²²³ mientras que: Chiapas tipifica siete violencias, Chihuahua dos, el Estado de México ocho, Quintana Roo cinco y Veracruz doce.

Sin embargo y como lo ha mencionado la diputada federal Maricela Contreras,²²⁴ *“a pesar de ese esfuerzo de armonización legislativa se mantienen leyes que, por ejemplo, eximen de la pena al violador si se casa con la víctima o reducen la pena cuando el asesinato fue por razones de honor.”* A 10 años de la ley la pregunta latente es qué necesitamos hacer para que las mujeres víctimas de violencia alcancen la justicia. Como menciona la diputada, es indudablemente el Estado, el Gobierno, el responsable de generar condiciones para que exista la igualdad y se posibilite que la sociedad cambie, al igual que ella, la Dra. Aurora del Río Zolezzi, Directora General Adjunta de Equidad de Género²²⁵ consideran que la cultura que prevalece, en la que las personas son cosificadas y se vuelven parte de la propiedad del “otro”, es la que más trabajo cuesta transformar, ya que, pese a los esfuerzos (en muchos casos limitados) realizados en el ámbito de la prevención, se siguen presentando graves violaciones a los derechos humanos de las mujeres, que sumadas a los altos índices de impunidad, se convierten en verdaderas licencias para ejercer violencia.

²²¹ Estado de México, Guerrero, Querétaro y Veracruz.

²²² Ciudad de México, Estado de México y Guanajuato.

²²³ Federal, Ciudad de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Querétaro, San Luis Potosí y Tamaulipas.

²²⁴ *Relatoría: Balance a los diez años de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*. Diputada Federal Maricela Contreras Julián. 16 de noviembre de 2017. Museo Nacional de las Culturas del Mundo.

²²⁵ A. del Río, entrevista personal, 9 de febrero 2018.

D. Aportes desde la jurisprudencia nacional

Aunque de manera lenta, el Poder Judicial, se ha ido apropiando de la LGAMVLV, incorporando en la argumentación de sus resoluciones, no sólo el contenido normativo de ésta, sino el espíritu con el que la ley fue creada, incorporar en la actuación de los operadores el enfoque de género y de derechos humanos de las mujeres que internacionalmente se ha construido, (Ver Anexo 1). Muestra de ello es que desde 2011, los tribunales de distrito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, han elaborado un sólido marco referencial a través de las tesis y jurisprudencias que han emitido.

Del reconocimiento de los derechos humanos a la igualdad y a la no discriminación por razones de género, deriva que todo órgano jurisdiccional deba impartir justicia con base en una perspectiva de género, para ello, debe implementarse un método aun cuando las partes no lo soliciten, con el fin de verificar si existe una situación de violencia o vulnerabilidad que, por cuestiones de género, impida impartir justicia de manera completa e igualitaria. A. Medina señala, ésta jurisprudencia debe ser enseñada en las universidades, difundida a todos los operadores de justicia y publicada en folletos y manuales.²²⁶ Las resoluciones del Poder Judicial forman parte de las fuentes del Derecho, de ahí la importancia de que se reconozca la particularidad de los procesos en los que se ven envueltas víctimas de violencia de género. Como es el caso de la violencia sexual, en la que es casi imposible que la víctima cuente con testigos, ya que son conductas que se realizan lejos de la presencia de terceras personas.

Tal es el caso también, del homicidio dónde existía una relación familiar que puede llevar a un trato discriminatorio ante los tribunales y resultar en la privación de la libertad de la mujer acusada cuando podría ser excusada por ser víctima de violencia familiar en caso de que se comprobaran afectaciones a su estado mental.

Respecto de dictar órdenes de protección se ha concluido que no son violatorias de la constitución, sino que por el contrario, al no hacerlo cuando está en peligro la víctima, puede constituir un delito.²²⁷ Diversas tesis reconocen que gracias a las órdenes de protección, en ningún momento la víctima tiene que estar en un estado de peligro innecesario.

En diversas tesis, el operador de justicia incentiva a las autoridades a actuar desde una perspectiva de género y combatir activamente los estereotipos. En este sentido el *Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género*²²⁸, ha sido una valiosa y didáctica herramienta para que, en la administración de justicia, se comprendan conceptos que por décadas la academia ha venido elaborando, sin permear en los ámbitos judiciales.

²²⁶ A. Medina. Entrevista personal 9 de febrero 2018.

²²⁷ Código Penal Distrito federal. “ARTÍCULO 299 Bis. - Se impondrán de cuatro a dieciséis años de prisión y de cien a seiscientos días multa, al servidor público que no imponga una medida cautelar cuando se encuentre en peligro la víctima u ofendido del delito de violencia familiar, delitos contra la mujer, lesiones o se trate de la protección de niñas, niños, integrantes de pueblos o comunidades indígenas, discapacitados o adultos mayores.”

²²⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género. Haciendo realidad el derecho a la igualdad*. 2ª edición. Noviembre 2015. México. Ver en: <https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/content/protocolo-g%C3%A9nero?sid=193786>

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

Otro aporte relevante, es la obligación de las autoridades de investigar las muertes violentas con perspectiva de género por ser posiblemente violencia feminicida, enfatizando la obligación de una investigación eficiente y efectiva en los casos de feminicidios. Aunado a ello, el tomar acciones especiales en casos de violencia de género, de acuerdo con la Corte, va de la mano con la obligación de las autoridades de actuar con perspectiva de género. Nuevamente vemos que no hacerlo resulta en un acto discriminatorio, que en este caso afecta los derechos de la víctima a vivir libre de violencia tanto física, mental, sexual o de otra índole. Este mismo razonamiento se puede utilizar en cualquier acto de autoridad que entorpezca o limite el acceso a los derechos humanos de una persona por cuestiones de género.

A pesar de que la violencia institucional no está tipificada a nivel federal, el delito de discriminación puede proporcionar un incentivo adicional para las y los juzgadores al momento de impartir justicia con perspectiva de género. Esto toda vez que está prohibido discriminar por cuestiones de género y más aún hay un incremento en la pena cuando dichos actos discriminatorios limiten el acceso “a garantías jurídicas indispensables para la protección de todos los derechos humanos” como lo es la impartición de justicia.

El señalamiento que hace la LGAMVLV respecto de la violencia laboral permea, si bien no con ese nombre, en la interpretación de los operadores de justicia, ejemplo de ello es que al negar o restringir derechos laborales por cuestiones de género o embarazo, el patrón no sólo pierde el beneficio de revertir la carga de la prueba, sino que se puede hacer acreedor a una sanción penal en caso de que se compruebe la violencia laboral.

Finalmente, este bloque jurisprudencial a servido para derribar las barreras administrativas y procesales que impiden el acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia, brindan herramientas para que las y los operadores de justicia puedan implementar acciones con base no sólo en los derechos humanos de las mujeres, sino desde el enfoque de género, apropiándose de los aportes teóricos que se han desarrollado a fin de instrumentar resoluciones que modifiquen la práctica y el *habitus* jurisdiccional.

E. Retos en el acceso a la justicia para las mujeres

La LGAMVLV ha sufrido diez reformas, la primera en 2009 con la eliminación del desamor como un tipo de violencia psicológica, y otras nueve que no han sido de gran calada, en 2011 para introducir la obligación de capacitar a personal de las dependencias en cultura de no violencia, en 2012 para la tipificación del feminicidio, y otras tantas para incluir a más dependencias al Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (SNPASEVCML). Sin embargo, tal como lo menciona la diputada Contreras, no se ha entrado a temas de fondo, tales como: “*el mejoramiento del mecanismo de Alerta por Violencia de Género (AVG) o reconocer la violencia política y obstétrica*”.²²⁹ Menciona también que, si bien la LGAMVLV logró colocar el tema de feminicidio en la agenda nacional, los retos no se resolverán solo con leyes. A 10 años de su promulgación, el problema no se resuelve por falta de estructura y capacitación del funcionariado público, además del uso político de la AVG, donde algunos partidos se oponen a su declaración por considerar que su activación les resta gobernabilidad.

²²⁹ Relatoría: Balance a los diez años de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Op. Cit.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

En este mismo sentido, la Lic. Dilcy García²³⁰ hace referencia a la académica y activista Alda Facio, quien sostiene que las leyes tienen que pasar por tres ámbitos, el formal – que es el cuerpo normativo en sí, las leyes que se plasman en el papel; el estructural – que se refiere a la interpretación que hacen los operadores de justicia de esas leyes y; el político cultural – que es la apropiación que se hace de las leyes en la sociedad. En este sentido se refiere al Consejo de la Judicatura como una institución patriarcal, y pese a que las reformas de 2018 al Sistema Acusatorio abrieron la puerta a la participación activa de las víctimas, esto no necesariamente ha beneficiado a las mujeres, pues los operadores de justicia (policías, ministerios públicos, jueces), aún no asimilan esta idea y entonces el sistema acusatorio juega en contra de los delitos contruidos desde la perspectiva de género pues las mujeres se sienten intimidadas y sus voces son opacadas.

Coinciden con esta postura A. Ortega²³¹ y A. Medina²³², abogadas de larga trayectoria quienes sostienen que, si bien la LGMVLV logró desnaturalizar la violencia contra las mujeres, hace falta un trabajo permanente de formación, sensibilización y entrenamiento a operadores de justicia, para aplicar la perspectiva de género en sus actuaciones.

La Mtra. Castro²³³ se refiere a esta misma dificultad de falta de capacitación, si bien se ha logrado contar con la figura de asesoras victimales, éstas no tienen preparación en abordar los temas de género.

Igualmente se refiere a las medidas alternas como la mediación son utilizadas en casos de violencia familiar, donde no hay buenos acuerdos reparatorios en los delitos de género. Los servicios periciales, previos al juicio que deben brindar los insumos para ver si se requiere prisión preventiva, no son adecuados. Desde la mirada patriarcal del derecho los delitos importantes son el secuestro, robo y extorción y los demás son delitos menores. Por lo que se dan beneficios de pre liberación a secuestradores, violadores y feminicida.

En voz de la Mtra. Castro: *“Las formas de cometer el delito [hoy] son distintas, antes las tiraban en el desierto, ahora lo hacen contratando sicarios para simular que las mujeres pertenecían al crimen organizado.”*²³⁴

*“A pesar de los diez años de la LAMVLV los operadores de justicia no la conocen y mucho menos la utilizan. Aunque se ha fomentado la denuncia, menos del 1% llega a judicializarse y hay jueces misóginos que no responden; el camino es largo pero los procesos se deben fortalecer.”*²³⁵

Sobre las órdenes de protección, la Lic. Dilcy García refiere que su uso y eficacia, éstas son una herramienta que requiere fortalecerse, pues al tener una corta vigencia, al vencerse los agresores cometen más delitos contra las víctimas.²³⁶ En este mismo sentido la abogada Rocío Corral, señala que aún quedan

²³⁰ *Ibidem*. Lic. Dilcy Samantha García Espinoza de los Monteros. Fiscal Central para la Atención de los Delitos Vinculados a la Violencia de Género de la Fiscalía General de Justicia del Estado de México.

²³¹ A. Ortega. Entrevista personal 5 de febrero 2018.

²³² A. Medina. Entrevista personal 9 de febrero 2018.

²³³ Relatoría: Balance a los diez años de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. *Op. cit.* Mtra. Luz Estela Castro Rodríguez. Representante del Poder Ejecutivo ante el Consejo de la Judicatura del Estado de Chihuahua.

²³⁴ *Idem*.

²³⁵ *Idem*.

²³⁶ Relatoría: Balance a los diez años de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. *Op. Cit.*

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

muchos pendientes en cuanto a la “*armonización legislativa, particularmente en materia civil y que, tratándose del Proceso Oral en materia familiar no se garantiza la seguridad de las mujeres víctimas de violencia. En este punto cabe hacer mención que no se decretan las medidas de protección para las mujeres víctimas tanto en materia penal como familiar, aun cuando éstas son aquellas que, sin prejuizar sobre la veracidad de los hechos tienen como objetivo evitar daños de imposible reparación.*”²³⁷

Las expertas entrevistadas para el presente análisis, coinciden en que hace falta depuración de los perfiles para los cargos que tienen que ver con la atención a víctimas de violencia en todas las instancias, tanto de procuración y administración de justicia, pero también en salud y en las instancias de adelanto de las mujeres, y otras más que brindan atención. Donde como bien lo señalan, no sólo se tiene que vivir el proceso de formación, sino además de evaluación de perfiles, pues no solo es conocimiento, es una forma de pensar que se tiene que ir construyendo, pues atraviesa a todas y todos quienes fuimos educados con ese bagaje de discriminación y desigualdad.

Es necesario, como lo menciona la abogada Andrea Medina “contar con procesos de capacitación, que puedan demostrar qué saben, qué es, qué hacer y cómo hacer, evitando la simulación, en este sentido, la sentencia de Campo Algodonero cuenta con los indicadores de DDHH que deben evaluarse, indicadores de estructura, de procesos y de resultados. Cuestionar también el tipo de capacitación que se está otorgando.”²³⁸ Dice la abogada, que “hay una tendencia a cubrir lo mínimo y simular. Se debe vigilar el cumplimiento de lo que Campo algodón mandata de acuerdo con los estándares de DDHH, retomando los indicadores del Protocolo de San Salvador, estos son muy técnicos, ya que incluyen indicadores de estructura, proceso, resultado, presupuesto, resultado de capacitaciones, perfiles, calificando si se cumplen o no.”²³⁹

En este sentido, es también relevante destacar, que si bien se deben afinar los perfiles, la selección, priorizar el servicio civil de carrera y profesionalizar al funcionariado público²⁴⁰, también es necesario reconocer que el personal está rebasado, y aun teniendo compromiso, muchas veces no cuenta con capacitación ni condiciones para hacer su trabajo, aunado al clima de violencia laboral en que se desenvuelven. Como menciona la abogada Medina Rosas, “*no se entiende que es un trabajo de alto riesgo, que pueden sufrir estragos en su salud y en su vida producto de la atención que brindan (Síndrome de burnout), por lo que es necesario desarrollar proyectos de medicina laboral para personal que opera las leyes de violencia, requieren rotación, jubilación temprana, solo atender un número limitado de casos, etc. Hay abandono y olvido, no hemos reconocido que son trabajadoras (es), no activistas, que requieren de garantías laborales de acuerdo al trabajo que realizan, no es autocuidado lo que necesitan.*”²⁴¹

Existe consenso entre las expertas consultadas, que se debe fortalecer el Servicio profesional de carrera y profesionalizar la capacitación, partiendo de lo que saben, de que en las universidades se sigue formando en “misoginia y discriminación, por lo que primero se debe desestructurar, revisar, interiorizar”²⁴² los

²³⁷ R. Corral. Entrevista personal 10 de febrero 2018.

²³⁸ A. Medina. Entrevista personal 9 de febrero 2018.

²³⁹ *Idem.*

²⁴⁰ Lucía Melgar, Investigadora Independiente. Entrevista personal 5 de febrero 2018.

²⁴¹ A. Medina. Entrevista 9 de febrero 2018.

²⁴² *Idem.*

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

conceptos, cuestionar los privilegios, por lo que la capacitación tal como se ha concebido, se debe repensar profundamente la capacitación que desde la sociedad civil se oferta. Y como lo dice la abogada Medina: **“Eje central de todo es que nos hemos olvidado que quienes operan la ley son personas.”**²⁴³

Como ya se ha mencionado, el mecanismo AVGM ha traído consigo la visibilización del problema y lo ha posicionado en las agendas públicas, logrando con ello la ejecución de acciones que deberán generar las condiciones que coadyuven al dismantelamiento de las estructuras que facilitan la perpetración de la violencia contra las mujeres en un clima de impunidad. Los procedimientos AVGM, posibilitan la modificación de las estructuras culturales que propician el feminicidio.²⁴⁴

En sí misma la AVG, constituye un logro en el combate a la impunidad y en garantizar el derecho a una vida libre de violencia. Para ello, se hace necesario diseñar y ejecutar políticas públicas con presupuestos fuertes que incorporen la perspectiva de género, compromiso, voluntad y entendimiento de la problemática por parte de las autoridades estatales y municipales.²⁴⁵

Es necesario puntualizar, tal como lo señala Dora Rodríguez,²⁴⁶ que el procedimiento de AVG no debe concebirse como una sanción para los estados, sino por el contrario, éste representa la oportunidad para hacer frente a las condiciones que perpetúan la violencia feminicida, con acciones de carácter urgente, que puedan ser implementadas de manera inmediata.

Con respecto a este mecanismo de AVG, diversas especialistas, entre ellas Alejandra Cartagena,²⁴⁷ integrante del Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio (OCNF) han señalado que una vez instrumentado el uso de la Alerta de Género, se percibe impunidad y simulación por parte de las autoridades, luego del proceso de aceptación de la AVG, vienen otros problemas, relacionados con la difícil estructura institucional en las entidades federativas. La ausencia de bancos de datos o de instituciones locales dedicadas a atender la violencia hacia las mujeres, por lo que se recurre a instituciones de estados vecinos. Así mismo las recomendaciones emitidas no reflejan las necesidades reales de las mujeres, consideran que las acciones ordinarias de política pública que ya realizar las dependencias en los estados son suficientes para atender la problemática que se denuncia en las alertas, cuando es la falta de acciones contundentes la que afecta la vida de las mujeres. Por otro lado la CONAVIM ha considerado que, si el gobierno presenta iniciativas de reformas para armonización legislativa, con ello es suficiente, aunque éstas no sean aprobadas²⁴⁸, situación que abona al clima de simulación.

Los procesos y resultados en el acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia, se están revirtiendo, se está protegiendo a los hombres y sosteniendo sus privilegios usando la estructura de acceso a la justicia con los estándares que construimos desde la perspectiva de género.²⁴⁹

²⁴³ *Idem.*

²⁴⁴ *Diagnóstico de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como integrante de los grupos de trabajo que dan seguimiento a los procedimientos de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres.* (2017). p.68

²⁴⁵ *Idem.*

²⁴⁶ Dora Rodríguez Soriano, Consejera Electoral en el estado de Tlaxcala. Entrevista personal 6 de febrero 2018.

²⁴⁷ A. Cartagena. Abogada, defensora y académica. Entrevista personal 5 de febrero 2018.

²⁴⁸ Relatoría: Balance a los diez años de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. *Op. Cit.*

²⁴⁹ A. Medina. Entrevista personal 9 de febrero 2018.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

En este sentido, especialistas en el tema, hacen un llamado al movimiento por los derechos humanos de las mujeres, para discutir a detalle las implicaciones de este efecto *bumerang*, y revisar de manera autocrítica lo que hemos hecho operando la política a través de las intervenciones que realizamos mediante consultorías en donde recibimos recursos públicos que deben ser usados con base en la eficiencia y la ética.²⁵⁰

Si bien se ha logrado dar visibilidad al grave flagelo de la violencia contra las mujeres, se ha avanzado en la armonización legislativa, en la creación de instancias de atención integrales y especializadas (Centros de Justicia), se han declarado AVGM, y cada vez es más cotidiano que operadores de justicia emitan órdenes de protección, sin embargo, ello no ha redundado en la eficacia de estos logros, en que se traduzcan en un mejor acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia de género.

Es necesario supervisar y evaluar los mecanismos y las instancias que se han construido, evitar duplicidades y eficientar los recursos disponibles. Así mismo, es necesario vigilar la actuación de las y los operadores de justicia, pero siempre respetando la independencia judicial (A. Ortega)²⁵¹. Cabe señalar que si bien existe impunidad en todas las materias jurídicas, es la materia familiar la que ha sido menos observada y se requiere poner atención en ella, toda vez que en esta son las y los operadores de justicia quienes tienen un margen de interpretación más amplio, manteniendo estereotipos y prejuicios en sus resoluciones.

Si bien la LGAMVLV se ha logrado instalar en el imaginario de las y los operadores de justicia y se ha avanzado en la etiquetación de recursos vía presupuestos de género, existen aún retos importantes, entre ellos, construir en el imaginario judicial que las **órdenes de protección** no se limitan a las contempladas en tal o cual ley, sino que existe un catálogo amplio al que los jueces de control pueden acudir, (Leyes de Asistencia y Prevención de la Violencia, LAMVLV, Código Nacional de Procedimientos Penales, Ley General de Víctimas y las contempladas en la propia LGAMVLV).²⁵² Estas medidas de protección deben ser decretadas como parte de las medidas cautelares para brindar seguridad a las víctimas, sin embargo se tiene aún el problema con el seguimiento y monitoreo, el Estado debe aprender a dictar la medida y al mismo tiempo supervisarla de manera eficiente, esto no necesariamente es una cuestión de recursos, como generalmente se piensa (A. Ortega)²⁵³. Aunado a ello, existen aún retos importantes en la evaluación del daño, de ahí que de acuerdo con A. Cartagena, muchas de las mujeres con ordenes de protección en Jalisco, fueron víctimas de feminicidio.²⁵⁴ Sugiere A. Ortega que para enfrentar este reto, es necesario contar con personal hábil en el diseño de las medidas que encajen de acuerdo con el riesgo, partiendo de la experiencia de la mujer, pero identificando cuando ella misma pueda subestimar su riesgo.²⁵⁵

Si bien existe un gran avance en materia de jurisprudencia obligatoria para aplicar la perspectiva de género en el ámbito jurisdiccional, la apropiación de la LGAMVLV es aún muy lenta, aunque segura, dice la

²⁵⁰ *Idem.*

²⁵¹ A. Ortega. Entrevista personal 5 de febrero 2018.

²⁵² *Idem.*

²⁵³ *Idem.*

²⁵⁴ A. Cartagena. Entrevista personal 5 de febrero 2018.

²⁵⁵ A. Ortega. Entrevista personal 5 de febrero de 2018.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

abogada Ortega, quien considera que la capacitación como se ha concebido es insuficiente para transformar conciencias, se tienen que fortalecer los esfuerzos en las currículas universitarias y en las judicaturas, un gran acierto ha sido el Curso Básico de Inducción y Preparación de Secretarios del Poder Judicial de la Federación, donde hay un Módulo de Género en la Escuela Judicial del Consejo de la Judicatura, que lleva 4 años impartándose.²⁵⁶

²⁵⁶ *Idem.*

IV. Presupuesto etiquetado para la instrumentación de la LGAMVLV

En materia de presupuesto público para dar cumplimiento a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), su propio artículo segundo señala: la Federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias expedirán las normas legales y tomarán las medidas presupuestales y administrativas correspondientes para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, de conformidad con los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres, ratificados por el Estado mexicano.

A diez años de vigencia de la LGAMVLV, la literatura desarrollada, muestra de manera constante que los recursos financieros para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres se encuentran, fundamentalmente, en el ámbito del presupuesto federal. Concretamente identificadas en el Anexo 13, Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

El total del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en 2018, aprobado y vigente a partir del primero de enero, asciende a 5,236,375.6 millones de pesos. De este total, el presupuesto correspondiente al Anexo 13 es de 47,918.4 millones de pesos. El dinero registrado bajo este instrumento aspira a atender acciones mínimas diversas que buscan contribuir a instrumentar la política de igualdad entre mujeres y hombres en el país. Incluye también todas las acciones que las instituciones del Estado han ubicado para atender la violencia en contra de las mujeres. Por otra parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) ha buscado desarrollar instrumentos complementarios que permitan analizar de manera más específica los montos presentados de manera general en el Anexo 13. Si bien estos instrumentos están disponibles de manera abierta en la página de internet de la Secretaría de Hacienda, no significa que sean accesibles de manera fácil al público en general y tampoco que en un solo instrumento o herramienta de comunicación ni análisis pueda encontrarse de manera integral, toda la información necesaria para poder conocer los presupuestos de forma detallada, su asignación específica por la institución que lo ejercerá y tampoco el ejercicio del gasto.

Esta situación dificulta de manera profunda un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas que promueva la fiscalización de los aún escasos fondos destinados a combatir la violencia en contra de las mujeres y, sobre todo, a poder evaluar de que forma estos recursos han contribuido a cumplir con los objetivos de la LGAMVLV. Si bien existen disposiciones y mandatos específicos para las dependencias y entidades responsables de la coordinación de los programas contenidos en el Anexo 13 para el desarrollo de Informes Trimestrales que se dan a conocer a través del sistema de información desarrollado por la Secretaría de Hacienda y en el Sistema de Evaluación de Desempeño, que el Instituto Nacional de las Mujeres es la dependencia encargada de publicar estos informes y darlos a conocer también a la Cámara de Diputados. Asimismo, el ciclo presupuestario incluye el desarrollo de la Cuenta Pública de cada ejercicio fiscal que es el informe que integra la SHCP y presenta ante la Cámara de Diputados para su revisión y fiscalización. Dicha Cuenta Pública contiene la información contable, presupuestaria, programática y complementaria de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los órganos Autónomos y de cada ente público del Sector paraestatal, de acuerdo a la Constitución Política Mexicana y la Ley de Contabilidad Gubernamental. No obstante, este entramado legal respecto al presupuesto

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

público, no se ha encontrado literatura que haya analizado ejercicios presupuestales integrales para los recursos destinados a atender la violencia en contra de las mujeres.

La manera usual en que se encuentra la información presupuestaria, se basa en la información agregada en el Anexo 13 Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Es fundamental cruzar esta información con la que la SCHP ha propuesto para conocer acciones específicas. Por ello, antes se mencionó que el total del Anexo 13, asciende a 47,918.4 millones de pesos para 2018. De esta cantidad y conforme a la información oficial realizada por las propias instituciones, se clasifica que de manera específica 1,640,189,257 pesos (1,640.1 mdp) se encuentra destinada a “Acciones que promuevan la erradicación de la violencia de género”.

Tabla 6. Acciones que promueven la erradicación de la violencia de género de manera específica en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2018

Ramo	Programa Presupuestario y Número de Acción	PEF2018 pesos
1 Poder Legislativo	PP R001 Acción 453. Acciones que promuevan la erradicación de la violencia de género. Proyectos en la lucha contra la trata de personas, feminicidios, lucha contra la violencia de género y actividades transversales de género	4,000,000
4 Gobernación	PP E0015 Acción 400. Diseño e instrumentación de la política pública en materia de: igualdad entre mujeres y hombres; de prevención, atención, sanción y erradicación de las violencias contra las mujeres.	84,015,616
	PP E0015 Acción 445. Acciones de coadyuvancia para las alertas de género.	8,245,084
	PP E0015 Acción 446. Construcción y equipamiento de los Centros de Justicia para las Mujeres	61,981,731
	PP E0015 Acción 454. Recursos Transferibles para la implementación de medidas que atiendan los Estados y Municipios que cuenten con la declaratoria de Alerta de Violencia de Género	91,754,916
	Subtotal PP E015 Acciones que promuevan la erradicación de la violencia de género.	245,997,347
	P022 Programa de Derechos Humanos Acción 103. Mecanismo de Protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas. Acciones específicas para mujeres. Acciones que promuevan la erradicación de la violencia de género.	2,279,584

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

	P022 Programa de Derechos Humanos Acción 429. Implementación del Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos	889,566
	P022 Programa de Derechos Humanos Acción 431. Operación del Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres	1,390,028
	Subtotal P022 Acciones que promuevan la erradicación de la violencia de género.	3,758,568
	P023 Acción 427. Fomento de la cultura de la participación ciudadana en la prevención del delito en el marco de la Igualdad de Género (Cumplimiento de la LGAMVLV)	1,520,000
	Total Secretaría de Gobernación. Acciones que promuevan la erradicación de la violencia de género.	251,275,915
5 Secretaría de Relaciones Exteriores	PP E002 Acción 104. Asistencia y protección consular a las mujeres, niñas, niños, adolescentes, adultos mayores en situación de maltrato, vulnerabilidad, y mexicanas en reclusión en el extranjero, así como difusión de la información a la población en general sobre el ejercicio de los derechos, haciendo énfasis en las condiciones de las mujeres y sus familias.	10,000,000
	PP E002 Acción 326. Protección a víctimas mexicanas de trata en el extranjero.	2,000,000
	Total Secretaría de Relaciones Exteriores	12,000,000
7 Secretaría de la Defensa Nacional	PP A900 Acciones que promueven la igualdad entre mujeres y hombres. Acción 113. Campaña de difusión interna para la sensibilización de los integrantes del Ejército y FAM, sobre Derechos Humanos de las Mujeres, no discriminación, acoso y hostigamiento sexual. Acciones que promuevan la erradicación de la violencia de género.	7,098,816
	PP A900 Acción 433. Capacitar y sensibilizar al personal en temas de prevención de la discriminación, la violencia de género y el hostigamiento y acoso sexual (foros, talleres, eventos y marco jurídico, entre otros)	21,986,568

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

	Total Secretaría de la Defensa Nacional Acciones que promuevan la erradicación de la violencia de género.	29,085,384
11 Secretaría de Educación Pública	PP E010 Acciones que promuevan la erradicación de la violencia de género Acción 455. Impulsar una cultura de igualdad entre hombres y mujeres en la UNAM que contribuya a la erradicación de todo tipo de desigualdad basada en el género.	137,415,522
	PP E021 Investigación científica y desarrollo tecnológico Acciones que promuevan la erradicación de la violencia de género. Acción 455. Impulsar una cultura de igualdad entre hombres y mujeres en la UNAM que contribuya a la erradicación de todo tipo de desigualdad basada en el género.	20,886,248
	Total Secretaría de Educación Pública Acciones que promuevan la erradicación de la violencia de género	158,301,770
12 Secretaría de Salud	PP020 Acción 405. Implementar una estrategia integral en todo el país de prevención y atención de la violencia hacia las mujeres.	306,007,290
	PP020 Subsidios para refugios y centros de atención externa de refugios para mujeres víctimas de violencia.	350,000,000
	Total Secretaría de Salud	656,007,290
14 Secretaría del Trabajo y Previsión Social	PP E003 Ejecución de los Programas y acciones de la política laboral. Acciones que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres. Acción 155. Promoción de las buenas prácticas laborales en materia de inclusión, igualdad, combate a la violencia laboral, y conciliación trabajo familia.	6,888,999
15 Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU)	PP S273 Acciones que promuevan la erradicación de la violencia de género. Acción 417. Prevención de la violencia de género	31,749,117
	PP S273 Acciones que promuevan la erradicación de la violencia de género. Acción 422. Prevención de la violencia en el noviazgo	31,749,116
	PP S273	2,914,672

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

	Acciones que promuevan la erradicación de la violencia de género Acción 423. Prevención de la violencia de familiar	
	PP S273 Acciones que promuevan la erradicación de la cualquier forma de discriminación de género. Acción 613. Conocimiento de diferentes masculinidades	4,580,201
	Total SEDATU	70,993,106
17 Procuraduría General de la República (PGR)	PP E002 Investigar y perseguir los delitos de orden federal. Acciones que promuevan la erradicación de la violencia de género. Acción 407. Implementar acciones para el cumplimiento de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, y de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	68,072,625
	PP E003 Investigar y perseguir los delitos relativos a la delincuencia organizada. Acciones que promuevan la erradicación de la violencia de género. Acción 407. Implementar acciones para el cumplimiento de la Ley General para Prevenir y Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, y de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	52,629,411
	PP E009 Promoción del respeto a los derechos humanos y atención a víctimas del delito. Acciones que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres. Acción 158. Implementar acciones para el cumplimiento de la Ley General para Prevenir y Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, y de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.	3,460,160
	Total PGR	124,162,196
20 Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOS)	PP S070 Programa de Coinversión Social. Acciones que promuevan la erradicación de la violencia de género. Acción 412. Financiar proyectos que promueven trabajar para prevenir y atender la violencia de género.	37,466,564
	PP S155 Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF). Acciones que promuevan la erradicación de la violencia de género.	263,079,298

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

	Acción 413. Apoyar proyectos anuales con acciones específicas que, a iniciativa y a través de las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, ejecuten los gobiernos estatales para institucionalizar e implementar la prevención y la atención de la violencia contra las mujeres.	
	Total SEDESO	300,545,862
40 Instituto Nacional de Estadística y Geografía	PP P002 Producción y difusión de información estadística y geográfica. Acción 331. Sistema Integrado de Estadísticas de Violencia contra las Mujeres	5,356,502
45 Comisión Reguladora de Energía (CRE)	PP G001 Regulación y permisos de electricidad. Acciones que promuevan la erradicación de la violencia de género. Acción 404. Realizar campañas para difundir y promover la LGIMH, PROIGUALDAD, y LGAMVLV	25,000
	PP G002 Regulación y permisos de hidrocarburos. Acciones que promuevan la erradicación de la violencia de género. Acción 404. Realizar campañas para difundir y promover la LGIMH, PROIGUALDAD, y LGAMVLV	25,000
	Total CRE	50,000
47 Entidades no sectorizadas	PP E003 Atención a Víctimas Acción 106. Capacitación permanente dirigida a que las y los servidores públicos se apropien de la perspectiva de género como herramienta de trabajo en la atención integral a víctimas y ofendidos.	4,172,233
	PP010 Fortalecimiento de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. Acciones que promuevan la erradicación de la violencia de género. Acción 403. Proponer y vincular programas y acciones para erradicar la violencia en contra de las mujeres	3,350,000
	PP010 Fortalecimiento de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. Acciones que promuevan la erradicación de la violencia de género. Acción 456. Apoyar proyectos de Organizaciones de la Sociedad Civil cuyo objetivo sea promover: la erradicación de las violencias contra las mujeres y todas las formas de discriminación, el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres, la disminución de la violencia sexual y el acoso y	14,000,000

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

	hostigamiento sexual contra las mujeres, el liderazgo y empoderamiento político de las mujeres y su ejercicio libre de violencia política y acciones afirmativas para lograr la igualdad entre mujeres y hombres	
	Total Entidades no sectorizadas	21,522,233
	Total de todos los Ramos etiquetado bajo Acciones que promuevan la erradicación de la violencia de género.	1,640,189,257

Fuente: CNDH con información del Presupuesto de Egresos de la Federación Ejercicio fiscal 2018²⁵⁷

Como puede observarse con estos datos, el presupuesto público para estas acciones es mínimo para que las instituciones del Estado mexicano atiendan el gran problema que continúa representando para las mexicanas los diferentes tipos y modalidades de violencia que mantienen su tendencia, según lo muestran las estadísticas especializadas desarrolladas para su medición, presentadas de manera detallada en el apartado correspondiente en este documento.

En el Diagnóstico de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como integrante de los grupos de trabajo que dan seguimiento a los procedimientos de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres, también se abordó la arista de los presupuestos públicos. De acuerdo con este análisis se muestra de manera muy clara como el porcentaje de gasto etiquetado para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres es mínimo e insuficiente para atender el problema.

Tabla 7. Porcentaje del gasto etiquetado del Anexo 13 para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres

Anexo 13. Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres	2016 Presupuesto modificado	2017 Presupuesto modificado	2018* Proyecto de decreto
Monto total del Anexo 13 (miles de millones de pesos)	25,898.5	27,426.6	28,093.09
Monto total del Anexo 13 para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.	803.2	814.44	820.07
Porcentaje del gasto etiquetado del anexo 13 para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.	3.1%	2.9%	2.9%

Fuente: CNDH con información del Presupuesto de Egresos de la Federación Ejercicio fiscal 2018²⁵⁸

²⁵⁷ Elaboración propia con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación Ejercicio fiscal 2018. Tomo 1. Información Global y Específica. Acciones a realizar que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género y cualquier forma de discriminación de género, de la SCHP.

http://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2018/docs/tomo_1/tomo_1_agev.pdf consultado el 9 de febrero de 2018.

²⁵⁸ Elaboración propia con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación Ejercicio fiscal 2018. Tomo 1. Información Global y Específica. Acciones a realizar que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género y cualquier forma de discriminación de género, de la SCHP.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

En el mismo estudio, además de mostrar esta disminución de los últimos años, se indica que el CEAMEG analizó que en el año 2011 el gasto para atender la violencia contra las mujeres representó el 5% del total etiquetado para la igualdad entre mujeres y hombres (Anexo 13) y para 2018 representa el 2.9%.

Es importante señalar que el cuadro anterior se desarrolló con base en montos considerados en cinco Ramos presupuestales, en los cuales se identificó con base en la información del Anexo 13 Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, con información de octubre de 2017, antes de la aprobación del Presupuesto para 2018, por lo que para este año se considera el monto del Proyecto del PEF. Los cinco Ramos considerados fueron el R04, Secretaría de Gobernación; R05, Secretaría de Relaciones Exteriores; el R12 Secretaría de Salud; R17, Procuraduría General de la República; y el R20, Desarrollo Social.

Como se muestra en el cuadro “Acciones que promueven la erradicación de la violencia de género de manera específica en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2018”, citado arriba, al momento de revisar de manera desglosada las acciones que las diferentes instituciones comprometen en sus presupuestos, conforme a la clasificación de acciones propuesta por la SHCP, hay más Ramos presupuestales. Encontramos trece Ramos en el PEF 2018 en lugar de los cinco considerados en octubre de 2017 y, por tanto, mayores recursos que no necesariamente son visibles en el agregado del Anexo 13, aprobado en noviembre de 2017 y publicado en el Diario Oficial de la Federación. Por lo que es necesario realizar un análisis presupuestal más exhaustivo conforme esas acciones comprometidas, pues el que se encuentren esas Acciones que promueven la erradicación de la violencia de género, no significa necesariamente que esta clasificación corresponda en efecto con el ejercicio del gasto dentro de la dependencia.

A. Costo de la violencia y relación con el PIB

En mayo de 2014, el Secretario de la Organización de Estados Americanos, José Miguel Insulza mencionó cifras del Banco Interamericano de Desarrollo en las que se encontró que “los costos de la violencia contra las mujeres están cerca al 2% del Producto Interno Bruto (PIB) de los países de América Latina y el Caribe, y sin embargo los países de la región sólo invierten entre 0.01 % y 0.1 % del PIB en programas para prevenir, atender y sancionar esta violencia, lo cual indica que no estamos poniendo suficientes recursos para este tema”.²⁵⁹

Uno de los pocos estudios existentes en México en el terreno de los costos de la violencia contra las mujeres es el desarrollado en 2016 por la UNAM, denominado “El costo de la violencia contra las mujeres en México.” Este estudio, realizado para la Secretaría de Gobernación y la CONAVIM, realiza un análisis de la implicación que tiene la violencia contra las mujeres en el deficiente desarrollo económico y social

http://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2018/docs/tomo_1/tomo_1_agev.pdf consultado el 9 de febrero de 2018.

²⁵⁹ Citado por UNAM. PUEG. Secretaría de Gobernación. Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. El costo de la violencia contra las Mujeres en México, 2016, p. 20.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

del país. El mismo estudio indica que es una aproximación al costo de la violencia contra las mujeres en México y una propuesta metodológica para realizar el cálculo de ese costo, ya que no existen antecedentes específicos para el mismo.

El costo de la violencia contra las mujeres, señala el estudio, “comprende gastos por prevención, atención, reparación del daño, sanción, gastos personales de la víctima y del agresor, y gastos institucionales diversos. Además, el costo se eleva al considerar los procesos que obstaculizan el crecimiento social por impedir la participación de las mujeres en las actividades productivas del país y su desarrollo económico.”²⁶⁰

Es decir, si revisamos el presupuesto público, no solamente observamos la inversión de recursos en buscar paliar el problema, sino dejamos de ver el costo negativo que tiene para las mujeres, y para el país, que sean víctimas de violencia y cómo esos recursos, por mínimos que sean se dejan de invertir en la generación de mejores condiciones de vida para las mujeres. Evidentemente, en las circunstancias de violencia que vive el país es impensable no invertir en acciones contra la violencia contra las mujeres, pero es un hecho que esa inversión mayor debe realizarse de manera urgente y brindar resultados concretos y acompañar el desarrollo social y económico de las mujeres.

En el estudio mencionado, el equipo de investigación desarrolló una metodología para determinar el costo de la violencia hacia las mujeres, sólo en la modalidad de violencia familiar: mujeres que vivieron violencia en su relación de pareja en los últimos 12 meses (2015) y que acudieron a algún servicio de atención según las consecuencias, ellas o a su familia. Así como los feminicidios y el total de hombres sentenciados a prisión durante más de 3 años por violencia familiar en 2015.

Los costos en este modelo se obtuvieron de investigaciones cuantitativa y cualitativa, considerando, de manera general las siguientes categorías: Gastos por atención médica por mujer que vivió violencia de pareja según consecuencia del evento, Feminicidios, Gasto por interno en reclusión a causa de violencia contra las mujeres (número de hombres en reclusión), Programas públicos dirigidos a la prevención, atención y sanción de la violencia.

Los resultados obtenidos muestran que el costo de la violencia contra las mujeres es de 1.4% del PIB en 2015, que significó 245,118,266,538 pesos. “Este dato corresponde a los gastos que realizaron las mujeres que vivieron violencia por parte de su pareja en los últimos 12 meses, a los ingresos que dejaron de percibir las mujeres por motivos de feminicidios registrados en el año 2013, así como el valor de los trabajos no remunerados que dejaron de realizar, al gasto en mantener los servicios carcelarios de los hombres que se encontraban en reclusión por motivos de violencia familiar en 2015 y a los programas públicos dirigidos a prevenir, atender y sancionar la violencia contra las mujeres incluidos en el Anexo 13 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 (Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres).”²⁶¹ Las autoras ofrecen otra comparación: en relación con el Presupuesto de Egresos de la Federación en ese año, 2015, el costo de la violencia contra las mujeres fue de 5.2 por ciento.

²⁶⁰ UNAM. PUEG. *Op. cit.* p.9

²⁶¹ UNAM. PUEG. *Op. cit.* p. 42

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

Es fundamental señalar que este es un ejercicio paradigmático en México, pero, como señalan las autoras presenta limitaciones. Sólo se consideró una modalidad de violencia contra las mujeres, en un grupo de edad y periodo específico. Es necesario considerar otras modalidades y tipos. Además, se encuentran limitantes como la falta de cierta información pública disponible, falta de registros, bajos niveles de denuncias, entre otras, que deben ser consideradas. Por ejemplo, en México sólo un 13.6 por ciento de las mujeres que vivieron violencia se acercaron a pedir ayuda, según INEGI en 2013²⁶². Esta no denuncia significa ahorro al sistema de justicia, además de que no se atiende a las mujeres, se les expone a la repetición del daño o bien al nivel de incremento de violencia, hasta llegar al feminicidio.

Por último, este estudio señala que el costo de la violencia contra las mujeres obtenido, (245,118,266,538 pesos) representa el 5 por ciento del gasto total en México para 2015 (4,694,677,400,000 pesos), esto es el costo de la violencia fue 4.5 puntos porcentuales, más alto que el gasto dirigido a la igualdad entre mujeres y hombres (24,308,185,225 pesos) que representó el 5 por ciento del total del PEF 2015.²⁶³

B. Presupuestos estatales

De acuerdo con el Artículo 49 (fracción IX) de la LGAMVLV corresponde a las Entidades Federativas proveer de los recursos presupuestarios, humanos y materiales, en coordinación con las autoridades que integran los sistemas locales, a los programas estatales y el Programa.

A pesar de este mandato específico, como se ha mencionado, los recursos presupuestales destinados a dar cumplimiento a la LGAMVLV en los estados y municipios provienen básicamente del presupuesto federal. “En lo local está abandonado el tema del presupuesto para la atención de la violencia. Las instancias que deben de atender a las mujeres viven de los recursos federales y los extienden para realizar las múltiples acciones, por ejemplo, del PAIMEF y no hay un compromiso de lo local a nivel presupuestal para invertir en la prevención y atención de las violencias.” Comentó en entrevista M. Tagle.²⁶⁴

Una muestra de este planteamiento son los refugios para la atención a víctimas de violencia familiar. Un estudio desarrollado por Fundar, Centro de Análisis e Investigación del año 2015²⁶⁵, muestra que estos refugios cuentan básicamente con cuatro fuentes de financiamiento federal para su operación: INMUJERES, Programa Pro Igualdad; Secretaría de Salud, CNEGSR, SEDESOL, PAIMEF, y SEDESOL, Programa de Coinversión Social. La mayoría de los refugios son operados por organizaciones de la sociedad civil. El estudio señala las dificultades que han enfrentado los refugios para concursar para obtener esos recursos a través de las diversas convocatorias emitidas, cada una con sus propias reglas. La reciente disminución de recursos de estas fuentes de financiamiento afecta a los refugios, así como la incertidumbre sobre la existencia y/o aplicación de los instrumentos de política pública detrás de ellos, como las reglas de operación.

²⁶² UNAM. PUEG. *Op. cit.* p. 47

²⁶³ UNAM. PUEG. *Op. cit.* p. 51

²⁶⁴ M. Tagle. Entrevista personal. Febrero de 2018.

²⁶⁵ Toledo Escobar, Cecilia y Lachenal, Cécile. Diagnóstico sobre los refugios en la política pública de atención a la violencia contra las mujeres en México. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., 2015, p. 27

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

De los montos asignados a refugios por parte del CNEGSR, Fundar indica que, si bien en 2014 se registró un aumento de recursos del 56%, respecto al monto de 2011, a partir de 2015 hubo una reducción mínima, -0.19%, que en 2016 volvió a haber un recorte de -8.38%. En 2011 el presupuesto ejercido de los montos asignados por el CNEGSR fue de 151,468,518.60 pesos. Para 2014 fue de 250,465,621.18 pesos (aumento de 56%) y en 2016 la cantidad fue de 229,043,610.09 pesos.

Para el caso de los recursos federales provenientes del PAIMEF como apoyo a los refugios, la situación es similar: en 2013 se registra un aumento del 29.57% para disminuir el año siguiente en un -19.46% y continuar el descenso de -2.27% en 2015. Esto es, se otorgaron 22,355,674.23 pesos en 2013, 18,005,319.40 en 2014 y 17,596,310.47 en 2015.²⁶⁶

En entrevista con M. Tagle, comentó: “los refugios: operan con recursos federales, enfrentan dificultades para que accedan a los recursos y estos tardan en bajar a lo largo del año. Hay limitaciones que les permite ejercer el presupuesto. Ante la gravedad de los casos que atienden deberían tener los recursos de manera oportuna y accesible de forma permanente. Además de que el Estado no está invirtiendo en proveer condiciones para las mujeres que salen de los refugios ¿a dónde van las mujeres que tuvieron que salir de su casa, perder el trabajo, los niños/as, la escuela?”²⁶⁷

El funcionamiento de los refugios depende en un 90% del financiamiento que proviene del CNEGSR. Hay retrasos en las ministraciones y los criterios de asignación no son transparentes. El PAIMEF es canalizado por las instancias de las mujeres en las entidades federativas (IMEF), por lo que el financiamiento destinado, depende de las prioridades de estas y se encuentra en competencia con otras instituciones como Ciudad Mujeres o los Centros de Justicia para las Mujeres. Las decisiones que toman las IMEF para asignar o no los recursos, son discrecionales.²⁶⁸ Esto último señalado por Fundar, está en consonancia con la opinión de las especialistas entrevistadas respecto a que la alta carga política en la toma de designaciones de funcionarios/as diversos, asociada en primer término a su pertenencia a partidos políticos, lo cual afecta la toma de decisiones y ejecución de una política pública integral y constante a lo largo del tiempo. Asunto grave, dada la constante y creciente violencia contra las mujeres.

En el *Diagnóstico sobre los procedimientos sobre la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres* de la CNDH, también se concluye que “La falta de recursos se agrava en el ámbito local. Se ha podido observar que en la mayoría de las entidades con procedimiento de AVGM no se prevé presupuesto con perspectiva de género, y tampoco para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia. Se ha observado que las instituciones gubernamentales de las entidades que están orientadas a la violencia contra las mujeres reciben la mayoría presupuesto federal incluido en el Anexo 13.”²⁶⁹

En algunas ocasiones las dependencias estatales orientadas a atender la violencia logran gestionar aumento en el presupuesto que se les asigna, pero la mayoría de los recursos se destina para asuntos

²⁶⁶ Toledo. *Op cit.* p. 38

²⁶⁷ Tagle. Entrevista citada.

²⁶⁸ Toledo. *Op cit.*, p. 51

²⁶⁹ <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Diagnostico-AVGM.pdf> Consultado el 8 de febrero de 2018, p. 83.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

administrativos más que para acciones necesarias dentro del marco de la AVGM. Una recomendación de los Grupos de Trabajo para los estados con Alerta, es etiquetar presupuesto para fortalecer las instituciones encargadas de la atención y procuración de justicia para las mujeres en situación de violencia, tanto a nivel estatal como municipal.

Tanto los refugios como las AVGM son recursos de la LGAMVLV destinados a atender casos graves de violencia familiar o feminicidio. Los refugios son instrumentos del tercer nivel de atención. Las AVG son un instrumento novedoso de la legislación que busca ser instrumentado ante la situación extrema de violencia que padecen las mujeres en los estados de la República. Por lo mismo, son los recursos más visibles y trabajados desde la política pública y que cuentan con la posibilidad de acceder a presupuestos públicos. No obstante, su visibilidad, es claro que enfrentan retos sumamente importantes para cumplir con su objetivo de atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

Como se observó en el cuadro “Acciones que promueven la erradicación de la violencia de género de manera específica en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2018, en el PEF 2018” citado al inicio de esta sección, se encuentra dinero etiquetado tanto el Congreso de la Unión, como en la Secretaría de Gobernación especificado para atender las AVGM. En el Programa Presupuestario E0015 se encuentran etiquetados 8,245,049 pesos para “Acciones de coadyuvancia para las alertas de género”. Así como “Recursos Transferibles para la implementación de medidas que atiendan los Estados y Municipios que cuenten con la declaratoria de Alerta de Violencia de Género” con 91,754,916 pesos, además de los otros Programas Presupuestarios que destinan dinero a las convocatorias para los refugios.

Ante esta disposición de hacer visibles presupuestos específicos para atender las AVG, es indispensable fortalecer los mecanismos de asignación presupuestal hacia los estados, quién administrará esos recursos, establecer un seguimiento presupuestal, fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas de estas transferencias y vigilar que esos recursos estén en consonancia con las demandas enmarcadas por los Grupos de trabajo respectivos de las AVG, espacios en donde la participación de las académicas y organizaciones civiles resultan fundamentales para pugnar por la ejecución del gasto con base en un diseño integral de una política pública local eficaz, traspasando el ámbito de lo político en los estados. L. Melgar en entrevista menciona²⁷⁰: “Hay casos donde medidas relacionadas con la AVG se han detenido en procesos electorales y no se han reanudado después.” Además de acuerdo a D. Rodríguez en entrevista, esta etiquetación de dinero específica para las alertas, podría usarse para cambiar la lógica del costo negativo que implica a los gobiernos locales tener una AVGM, por un incentivo de que están haciendo algo. Rodríguez sugiere “Que se les otorguen recursos etiquetados y se evalúe a un año cómo cumplieron, si lo hicieron se les pone palomita.”²⁷¹

Por otra parte, las especialistas entrevistadas coinciden en materia de presupuestos públicos destinados a dar cumplimiento a la LGAMVLV que hay varios retos por delante. La abogada A. Ortega²⁷² ubicó como un logro los presupuestos con enfoque de género, debido a que el presupuesto etiquetado para el Poder Judicial federal está directamente vinculado a la operación de la LGAMVLV. Ello ha determinado el

²⁷⁰ Melgar. L. Entrevista llenada mediante formulario diseñado para internet, febrero 2018.

²⁷¹ Rodríguez D. Entrevista personal, febrero de 2018

²⁷² Ortega, A. Entrevista personal, febrero 2018.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

impulso de programas de género y las Unidades de Género en el Poder Judicial. Esto ha contribuido a que la Ley se ha instalado en algunos operadores de justicia.

En otro aspecto, las especialistas coinciden en que es necesario destinar recursos para una evaluación integral y sistemática de diferentes aspectos de la Ley. Hace falta revisar con base en la experiencia de estos diez años y tomando en cuenta los operadores de la Ley tanto en lo federal como en lo local. Revisar el Programa, los Centros de Justicia, el impacto de la AVGM, el alcance de la CONAVIM, las competencias en lo local y federal para la atención de los delitos respectivos. Asimismo, es fundamental contrarrestar la LGAMVLV con el nuevo sistema penal acusatorio y las leyes más recientes como la Ley General de Víctimas.

La evaluación y revisión de la LGAMVLV también debe hacerse de cara al presupuesto público. La coordinación institucional es un reto, mientras no se implemente de manera eficaz se desperdician recursos. Varias entidades federales reciben recursos, este PEF 2018 hasta 13 Ramos tienen etiquetados recursos además de cruzarlos con otros recursos para la reparación del daño considerados en la Ley General de Víctimas (LGV), conforme las distintas violencias. Se requieren instituciones más fuertes y sin embargo se están desmantelando servicios, reduciendo personal y restringiendo recursos básicos.

Respecto a la capacitación y profesionalización de servidores públicos, también hay fuertes coincidencias por parte de las especialistas L. Melgar, M. Tagle, D. Rodríguez, se requieren “recursos para profesionalización de servidores públicos, mediante servicio civil de carrera, no basta con los millones destinados a la capacitación, sensibilización. Hace falta otorgar salarios dignos para los funcionarios. Crear un servicio civil de carrera especializado en género que se capacite y actualice y que tenga permanencia por méritos, así como y condiciones dignas de trabajo. Profesionalizar al personal de justicia con programas a largo plazo. Actualmente hay gente comprometida que tiene que poner de su bolsa para hacer su trabajo y cuyas oficinas están en malas condiciones.”

El tema de la transparencia y rendición de cuentas sobre los procesos de capacitación, elaboración de estudios o diagnósticos también se ubica como un tema que requiere considerarse en la evaluación presupuestal.

V. Sistema Nacional y Sistemas Estatales para la Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia de Género. Coordinación interinstitucional (SNPASEVCM o Sistema)

El 3 de abril de 2007, se instaló el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (Sistema), como un mecanismo interinstitucional que coordina esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

En este marco y de conformidad con lo establecido en la LGAMVLV, la Secretaría de Gobernación lo preside. Para contribuir al cumplimiento de sus ejes de acción (prevención, atención, sanción y erradicación), el Sistema se integra por cuatro comisiones, cuya tarea es facilitar la implementación de políticas públicas y la ejecución del Programa Integral, estas son:

- La Comisión de Prevención, presidida por la Secretaría de Educación Pública;
- La Comisión de Atención, presidida por la Secretaría de Salud;
- La Comisión de Sanción, presidida por la Procuraduría General de la República, y
- La Comisión de Erradicación, presidida por la Secretaría de Gobernación.

El sistema es el mecanismo en el que se toman acuerdos de carácter formal entre las dependencias de la APF para desarrollar actividades que abonen a la erradicación de la violencia contra las mujeres, mediante el diseño, análisis, construcción, implementación, seguimiento y evaluación de las acciones y políticas públicas que se realizan en la materia.

A. Principales logros

La instalación del SNPASEVCM ha logrado posicionar en los más altos niveles de la APF la necesidad de instrumentar acciones políticas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, articulando en un mismo espacio a las instancias encargadas de atender de manera integral esta problemática²⁷³, reconociendo que es el Estado el principal garante del derecho a una vida libre de violencia²⁷⁴. Como lo señala A. del Río, actualmente nadie en la APF discute que “*la violencia contra las mujeres es un problema público, algo que es innecesario, injustificable, ilegal, impropio y que el Estado en su concepción socio-jurídica, todos tenemos que hacer algo para cambiarlo. Hoy en día ya nadie cuestiona que el tema de que la violencia contra las mujeres no sea relevante, al menos no verbalmente, antes no se veía como tal.*”²⁷⁵

En este sentido, contar con los funcionarios de primer nivel no necesariamente se ha traducido en resultados en la implementación de la ley, pues no deja de permear una visión institucional que, en

²⁷³ M. Contreras, *op. cit.*

²⁷⁴ A. Cartagena, *op. cit.*

²⁷⁵ A. del Río, *op. cit.*

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

ocasiones, representa los intereses de la clase en el poder y deja de lado las necesidades reales.²⁷⁶ sin embargo, se ha logrado posicionar el tema en la agenda pública. A partir del trabajo desarrollado por el SNPASEVCM se dio impulso a la armonización legislativa²⁷⁷ y en particular, se logró derribar algunos obstáculos respecto del funcionamiento de la AVG.²⁷⁸

Un gran logro es la instalación y legitimación de los sistemas nacional y estatales, esta instalación permite poner el tema en los gabinetes y generar procesos nacionales que más tarde impacten en lo estatal y local.²⁷⁹

B. Retos y desafíos

Si bien se ha reconocido ampliamente los alcances que la creación, instalación y representatividad del SNPASEVCM, las expertas consultadas coinciden en que son más los desafíos que esta instancia enfrenta. El lograr instalar y convocar al funcionariado es en sí mismo un gran logro, sin embargo, se visualiza como problemático que no siempre acuden los titulares o personas con capacidades de decisión o voluntad política para actuar.²⁸⁰ En este sentido, se cruzan dos cosas, la obligación de las instancias de acudir a las sesiones del Sistema con funcionarios de alto nivel, y el que éstos no necesariamente tengan conocimientos o voluntad política.²⁸¹

Aunado a lo anterior, es necesario mejorar la coordinación de las instancias que conforman el sistema y con ello, profesionalizar al personal que opera las acciones acordadas en éste, toda vez que se identifica que la profesionalización es un problema muy serio. La académica L. Melgar menciona que: “*se invierten millones en "sensibilizar" o "capacitar" pero no se profesionaliza al funcionariado; y aun las mejores capacitaciones son insuficientes [y deben ser permanentes] por la rotación de personal a nivel municipal cada 3 años y a nivel estatal cada 6.*”²⁸² Es importante no sólo mejorar los procesos formativos, sino evaluarlos.

Un desafío importante es que, no se alcanza a visualizar la coordinación institucional hasta el orden municipal, a diez años de la LGAMVLV, los ayuntamientos no saben qué les corresponde hacer o cuáles son sus funciones en el ámbito de sus atribuciones.²⁸³ Asimismo se identifica que, pese a los avances tecnológicos, hay una brecha muy amplia en la recopilación de información en los tres órdenes de gobierno.²⁸⁴ Se debe garantizar la homologación de bases de datos y el uso tecnologías de la información que sirvan para enlazar a los municipios que reciben de primera mano la información y así alimentar una base de datos nacional.²⁸⁵

²⁷⁶ M. Contreras, *Op. Cit.*

²⁷⁷ A. Cartagena, *Op. Cit.*

²⁷⁸ L. Melgar, *Op. Cit.*

²⁷⁹ A. Medina, *Op. Cit.*

²⁸⁰ *Idem.*

²⁸¹ *Idem.*

²⁸² L. Melgar, *op. Cit.*

²⁸³ A. Medina, *op. Cit.*

²⁸⁴ L. Melgar, *op. Cit.*

²⁸⁵ *Idem.*

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

Otro tema relevante, en el que coinciden las expertas consultadas, es que el personal que se nombra no cuenta con un perfil adecuado²⁸⁶, usando criterios meramente político-partidistas en las instancias responsables de implementar la política pública hacia las mujeres y las niñas.²⁸⁷ Por ello consideran necesario crear un servicio civil de carrera especializado en violencia de género y tomar en cuenta que, las funcionarias y funcionarios deben además de recibir un salario adecuado, trabajar en condiciones dignas²⁸⁸.

Ante estos desafíos, es necesario sistematizar e intercambiar información sobre la violencia contra las mujeres, generar conocimiento y evidencia basada en datos actualizados y así planificar acciones de coordinación institucional entre los tres órdenes de gobierno.

Difundir las estrategias, dotarlas de presupuesto²⁸⁹, involucrar a la sociedad civil, transparentar el manejo de los recursos públicos y aterrizar las acciones al ámbito local, son también desafíos que se identifican a partir de las entrevistas realizadas.

Así como revisar la integración y funcionamiento del Sistema, en voz de A. del Río, es necesario que quienes participen lo hagan con aportes al trabajo sustantivo, mantener la división de poderes, lo que permitirá una mejor vigilancia y exigencia de resultados y habilitar espacios de trabajo, no sólo reuniones protocolarias, *“se requiere de un nivel de Dirección General para operar”*.²⁹⁰

C. Pendientes

Con base en el panorama observado, se deducen los siguientes pendientes:

- Garantizar un servicio civil de carrera con profesionales en género, que reciban capacitaciones formales y periódicas, en donde se evalúen cambios en su práctica profesional, con incentivos y beneficios, además de condiciones dignas de trabajo.
- Consolidar una sola base de datos nacional que nos permita conocer la realidad de la violencia contra las mujeres y niñas en México, en particular respecto del feminicidio, la trata y la desaparición.
- Asignar presupuesto y transparentar su uso en todos los niveles de gobierno. Cuidar el uso de los recursos en procesos electorales y tras los cambios de gobierno.
- Generar más y mejor conocimiento sobre los contextos de violencia actuales, publicar las investigaciones y los diagnósticos que se generan a raíz de las AVG.
- Evaluar el impacto de la AVG en los estados que se ha declarado con indicadores de derechos humanos.
- Impulsar el trabajo de las comisiones, ampliar sus mandatos y revisar su funcionamiento con base en los resultados que cada una muestra.

²⁸⁶ D. Rodríguez, *op. Cit.*

²⁸⁷ L. Melgar, A. Medina, I. Camargo, *Op. Cit.*

²⁸⁸ L. Melgar, *op. Cit.*

²⁸⁹ D. Rodríguez, *op. Cit.*

²⁹⁰ A. del Río, *op. Cit.*

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

Es importante ir más allá de lo que tradicionalmente se ha venido haciendo, proponer acciones arriesgadas y creativas, así como evitar el traslape, convocar a la acción coordinada, ser complementarios y no repetirse entre dependencias.²⁹¹

Es necesario replantear los perfiles de las y los integrantes del sistema, analizar su rol y volver al sistema un ente más orgánico, operativo, que genere procesos y cambios estructurales en la política pública dirigida a prevenir, sancionar, atender y erradicar la violencia contra las mujeres.

²⁹¹ A. del Río, *op. Cit.*

VI. Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres

El 30 de abril de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014 – 2018 (PIPASEVM) en el cual se establecen los objetivos, estrategias y líneas de acción que darán seguimiento a la política pública en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

En el informe de logros 2015 del Programa, se indica que “se realizaron esfuerzos, coordinados entre el Gobierno de la República y la sociedad civil que se orientaron a la reducción de los riesgos de la violencia contra las mujeres y las niñas mediante la prevención integral; el fomento de la armonización de los contenidos legislativos; el impulso a la transformación cultural para contribuir a la no violencia contra las mujeres; el aseguramiento del acceso de las mujeres a la justicia a través de la investigación efectiva, reparación del daño y sanción, así como la promoción de la coordinación institucional para fortalecer la política en la materia.”²⁹²

En el marco de la ejecución del PIPASEVM 2014-2018 y como resultado de las acciones de coordinación de 53 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), el Quinto Informe de Gobierno, indica que se benefició a más de 5.8 millones de mujeres mexicanas, a través de servicios de atención integral, diferenciada y especializada a víctimas de violencia. En ese sentido, se destaca que desde su implementación y hasta el 30 de junio de 2017 se beneficiaron a más de 16.2 millones de mujeres mexicanas²⁹³

Por su parte, el mencionado Informe Logros 2015 del PIPASEVM REPORTA que han beneficiado a 2.9 millones de mujeres mexicanas garantizando su derecho a una vida libre de violencia. Esto con información a partir de los reportes de avances de cumplimiento del Programa Integral elaborados por las dependencias, entidades y Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres que integran el Sistema Nacional.

Es de destacar el contraste de la información presentada entre el Quinto Informe de Gobierno, sobre el alcance del PIPASEVM, y el Informe de logros 2015 del propio Programa. El primero indica un alcance de 16.2 millones de mujeres beneficiadas, desde la implementación del Programa y hasta junio de 2017, contra los 2.9 millones de beneficiarias, que reporta el propio PIPASEVM, probablemente para el año 2015.

Lo que es importante señalar en esta materia, es la falta de consistencia y claridad de la información presentada por un mismo gobierno, y que si bien legalmente los Programas federales deben publicar dentro del primer bimestre de cada año, los logros obtenidos de conformidad con los objetivos, indicadores y metas definidos en los programas²⁹⁴ (en el mismo lugar en que se publicitó el Programa)

²⁹² México. Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014 – 2018, Logros 2015. Especial, p. 3.
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/59250/Logros_2015_PIPASEVM.pdf

²⁹³ Gobierno de la República. *Op.cit.*, p. 132.

²⁹⁴ México. Programa Integral. *Op. Cit.*, p. 3

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

esta información no se encuentra disponible, y por tanto, resulta difícil contrastar los datos de la fuente original y responsable del PIPASEVM. Persiste la sensación de falta de acceso a información veraz y oportuna y de que los informes oficiales del Gobierno Federal, magnifican las cifras y las plantean como sinónimo de cumplimiento de objetivos.

Los logros presentados por el Informe 2015 del PIPASEVM, se enfocan a la instrumentación de los Centros de Justicia para las Mujeres (CJM), avances en la armonización legislativa y normatividad operativa en la APF y 12 entidades federativas; 47 millones de pesos para la entrega de ayudas, asistencia y reparación integral del daño a personas víctimas de violencia, del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, que opera desde la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV); los proyectos operados en las 32 instancias de mujeres en las entidades federativas, mediante la coordinación del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) con dependencias públicas y Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Así como actividades en el sector salud, educación, capacitaciones, y divulgación.

En el tema de reparación del daño se indica que el 56% de las beneficiadas son mujeres, pero no se detalla más información de qué tipo de daño es reparado, por qué delitos. Si se da cobertura a víctimas directas e indirectas.

Es de destacar dos logros que presenta el Informe por tratarse de dos áreas en las que se perciben pocos resultados o inexistencia de acciones. Una se refiere a que se invirtieron más de 24 millones de pesos en reeducación de agresores de violencia de pareja, con el fin de promover servicios de reeducación para agresores y contribuir al empoderamiento de las mujeres.

Y la segunda, un caso de acceso a la justicia para once mujeres asesinadas en la Zona del Navajo en el Valle de Juárez, estado de Chihuahua. El 14 de abril de 2015 se inició el primer Juicio Oral de la desaparición, trata y privación de la vida de once mujeres:

Este juicio fue concluido el 24 de julio de 2015 y se dictó sentencia condenatoria de 697 años de prisión a cinco personas por su responsabilidad en la desaparición y muerte de las once mujeres.²⁹⁵

Se considera importante la mención de estos datos, porque el asunto de la reeducación de agresores es uno de los grandes ausentes considerados en la política pública. En este punto se menciona el gasto de 24 millones de pesos. ES necesario evaluar ese presupuesto y sus resultados. Por lo menos, en el Presupuesto de Egresos de la Federación de varios años, no es visible que entidad del gobierno cuenta con acciones etiquetadas para realizar esta tarea ni de con cuántos recursos dispone, y por tanto, quien debe rendir cuentas sobre esta inversión y sus resultados.

Por otro lado, el tema del acceso a la justicia es el gran desafío que viven las mujeres víctimas de violencia. Es importante que se resalte este juicio y la sentencia condenatoria, pero es contrastante que se reporte sólo un solo caso, por lo menos en un año que es el tiempo que cubre el Informe del PIPASEVM.

²⁹⁵ México. Programa Integral. *Op.cit.*,p.3

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

Contrasta también el hecho de un solo caso reportado, *versus* los números de acciones de capacitación y difusión: se impartieron 1,055 capacitaciones, 182 talleres, 2,658 pláticas, 19 conferencias y 49 cursos, además de presentarse 30 obras de teatro, 24 funciones de cine y 10 cápsulas en radio para prevenir la violencia contra las mujeres en el sector educativo; beneficiando a 148,900 personas (91,944 mujeres, 5,247 niñas, 51,358 hombres y 351 niños).

Definitivamente hace falta intercambiar la relación de las cifras: tanta capacitación a tantas sentencias condenatorias. El sistema judicial no trabaja como debe por lo cual es casi imposible para las mujeres acceder a la justicia.

Para las especialistas que fueron entrevistadas para esta investigación, uno de los logros del PIPASEVM, se refiere a la armonización legislativa y que la existencia de legislación y normativa ha logrado dimensionar la violencia de género. Los Centros de Justicia se perciben como un avance pero que necesitan funcionar debidamente, pues no se ha garantizado el acceso a la justicia ni hay política integral de prevención, indica L. Melgar.²⁹⁶

El PIPASEVM se publicó en abril de 2014, siete años después de publicada la LGAMVLV, y concluirá en 2018. Lo que conlleva que tendrá que editarse una nueva versión durante la siguiente administración pública. La continuidad de la política pública es un reto para todo el país. El próximo Programa Integral debe poder realizarse de manera más ágil, evaluando la existencia y logros del actual Programa y considerar los retos.

Se requiere prevenir la violencia y para ello se necesitan cambios estructurales:

“La prevención pasa por la educación y ni los planes de estudio ni la forma de enseñanza corresponden a lo que se necesita pues prevalecen estereotipos, enseñanza sesgada que no trata igual a niños y niñas, no se ha capacitado al personal, lo que correspondería a SEP con orientación de INMUJERES.” Indica la doctora Melgar.

La percepción de las especialistas, contrasta con la del gobierno federal, pues entre los logros 2015, se reporta que: “Como parte de la estrategia de prevención de la violencia contra las mujeres y adolescentes en el sector educativo, se conformaron redes de género con el fin de capacitar al personal de las escuelas de los niveles medio superior y superior, para asesorar y canalizar a las víctimas de acoso u hostigamiento en los ámbitos laboral y escolar. Con esto se incrementó en 98% (169 escuelas) el número de escuelas con personal capacitado para atender situaciones de violencia de género.”²⁹⁷

En materia de salud, la abogada A. Cartagena²⁹⁸, señala como un desafío la aplicación de la Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención, instrumento normativo que vincula la atención en salud y el acceso a la justicia.

²⁹⁶ Melgar, L. Entrevista en formato electrónico de internet, febrero 2018.

²⁹⁷ México. Programa Integral. *Op. Cit.*, p. 4

²⁹⁸ Cartagena. A., entrevista en formato electrónico. Febrero de 2018

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

Entre otros retos de la instrumentación del Programa, la especialista R. Corral hace hincapié en las medidas de protección para las mujeres víctimas, tanto en materia penal como familiar²⁹⁹.

En este aspecto, el Informe de logros 2015 del PIPASEVM indica que el porcentaje de órdenes/medidas de protección otorgadas a las mujeres víctimas de violencia de género se determinó como medida base un 7%. Para 2013 mantiene ese 7% y 2014 de 7.5%, como resultado. La meta para 2018 es lograr el porcentaje de 12%. Cuando este mecanismo debería ser garantizado y monitoreado a un 100% para evitar que la escala de violencia contra las mujeres avance. Y esto, que no se otorguen órdenes de protección, está asociado, entre otras cosas, a que los servicios de atención integral se encuentran rebasados con insuficiente personal y presupuesto, indica Corral.

Por su parte, L. Melgar sugiere que para elaborar el siguiente Programa, el actual necesita ser evaluado y rediseñado en coordinación con todas las instancias necesarias. Asegurar la profesionalización del personal en todas las instancias involucradas. servicio civil de carreta en género, menciona. Instrumentar una política pública integral: que realmente haya prevención, que los procesos para investigar el acoso, la violencia de pareja y el feminicidio, por ejemplo sigan el debido proceso y sean transparentes. En materia de capacitación, dados los altos niveles de violencia en país, hace falta mucho más personal capacitado en trauma complejo y en impartición de justicia con perspectiva de género.³⁰⁰ Es necesario considerar indicadores basados en derechos humanos que permita evaluar el objetivo de la

La abogada A. Medina, señala en materia de retos del PIPASEVM, que este sea conocido y leído por los operadores del sistema en el ámbito local, que se apliquen las herramientas normativas que se dé el salto de la formalidad de la ley y se apliquen, pues el atore es que no se logra dar el paso a los resultados que se requieren.³⁰¹

No se puede dejar de lado considerar una visión integral para atender y prevenir las repercusiones que tiene el clima de violencia generalizado en país y que impacta de manera lamentable más en las mujeres. No ha existido hasta el momento un planteamiento frontal para ello y la ola de inseguridad crece. Indica M. Contreras.³⁰²

Y, evidentemente, no puede dejar de demandarse lo obvio: que realmente se cumpla con lo establecido con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres, así como con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, cumplir con las obligaciones del Estado diseñando e implementando estrategias efectivas y con presupuesto para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.³⁰³

²⁹⁹ Corral. R., entrevista en formato electrónico. Febrero de 2018

³⁰⁰ ³⁰⁰ Melgar, L. *Op. Cit.*

³⁰¹ Medina. A. Entrevista personal, febrero 2018.

³⁰² Contreras, Marisela. Entrevista en formato electrónico. Febrero 2018.

³⁰³ Corral. *Op. Cit.*

VII. Modelos de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres

El presente capítulo tiene la finalidad de dar cuenta de las acciones realizadas y los retos pendientes de los Modelos de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres; de acuerdo a lo establecido en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (**LGAMVLV**) y su Reglamento la "ejecución de los Modelos implica a “los tres niveles de gobierno, así como de diversas instituciones públicas que participan en el Sistema para garantizar la coordinación de acciones”³⁰⁴.

En este sentido, el análisis de los avances y desafíos de la implementación de los Modelos requiere enmarcarlo en el funcionamiento del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (**SNPASEVCM**) y de las competencias establecidas para las instituciones involucradas en el diseño e implementación de los Modelos.

El **SNPASEVCM** fue instalado el 3 de abril de 2007 con el objetivo de conjuntar “esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres”³⁰⁵, y está integrado por:

- Secretaría de Gobernación (presidencia);
- Secretaría de Desarrollo Social;
- Secretaría de Seguridad Pública;
- Procuraduría General de la República;
- Secretaría de Educación Pública;
- Secretaría de Cultura;
- Secretaría de Salud;
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano;
- Instituto Nacional de las Mujeres (Secretaría Ejecutiva del Sistema);
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación;
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia;
- La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, y
- Los mecanismos para el adelanto de las mujeres en las entidades federativas.

La Secretaría de Gobernación (**SEGOB**), la Procuraduría General de Justicia (**PGJ**) Secretaría de Salud (**SS**), el Instituto Nacional de las Mujeres (**INMUJERES**) y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (**DIF-NACIONAL**) son las instancias involucradas en el diseño e implementación de los Modelos de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

³⁰⁴ Toledo Escobar Cecilia y Lachenal Cécile, *Diagnóstico sobre los refugios en la política pública de atención a la violencia contra las mujeres en México*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C., México, 2015, p. 16.

³⁰⁵ Artículo 35, *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 1º de febrero de 2007. Última reforma del 22 de junio de 2017, p. 10.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

De acuerdo con el Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (Reglamento de la **LGAMVLV**), es competencia de la Secretaría de Gobernación presidir el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (**SNPASEVCM**) y diseñar la Política Nacional Integral, así como “conducir y vigilar [su] cumplimiento”³⁰⁶. Asimismo, debe diseñar, ejecutar y dar seguimiento al Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (**PIPASEVCM**), también le corresponde evaluar la eficacia de sus acciones.

La **LGAMVLV** establece que la Política Nacional Integral consiste en acciones, estrategias y mecanismos de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres³⁰⁷.

La prevención, atención, sanción y erradicación constituyen los ejes de acción para articular la Política Nacional Integral, los cuales se implementan a través de Modelos. A decir de la **LGAMVLV** estos son las “medidas, programas, directrices, mecanismos y procedimientos que implementen los Ejes de Acción para garantizar los Derechos Humanos de las Mujeres y su ejercicio pleno”³⁰⁸, a su vez, los Modelos Prevención, Atención y Sanción deben de considerar el Diagnóstico Nacional³⁰⁹ y el Programa³¹⁰.



De acuerdo con el artículo 8 de la **LGAMVLV** los Modelos deben de considerar:

³⁰⁶ Artículos 3 del *Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 2008. Última reforma del 14 de marzo de 2014.

³⁰⁷ Fracción IX, Artículo 2, *Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 2008. Última reforma del 14 de marzo de 2014.

³⁰⁸ Fracción VIII, Artículo 2, *Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 2008. Última reforma del 14 de marzo de 2014.

³⁰⁹ Fracción III, Artículo 2, *Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 2008. Última reforma del 14 de marzo de 2014.

³¹⁰ Artículo 4, *Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 2008. Última reforma del 14 de marzo de 2014, p. 3.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

- I. Proporcionar atención, asesoría jurídica y tratamiento psicológico especializados y gratuitos a las víctimas, que favorezcan su empoderamiento y reparen el daño causado por dicha violencia;
- II. Brindar servicios reeducativos integrales, especializados y gratuitos al Agresor para erradicar las conductas violentas a través de una educación que elimine los estereotipos de supremacía masculina, y los patrones machistas que generaron su violencia;
- III. Evitar que la atención que reciban la Víctima y el Agresor sea proporcionada por la misma persona y en el mismo lugar. En ningún caso podrán brindar atención, aquellas personas que hayan sido sancionadas por ejercer algún tipo de violencia;
- IV. Evitar procedimientos de mediación o conciliación, por ser inviables en una relación de sometimiento entre el Agresor y la Víctima;
- V. Favorecer la separación y alejamiento del Agresor con respecto a la Víctima, y
- VI. Favorecer la instalación y el mantenimiento de refugios para las víctimas y sus hijas e hijos; la información sobre su ubicación será secreta y proporcionarán apoyo psicológico y legal especializados y gratuitos. Las personas que laboren en los refugios deberán contar con la cédula profesional correspondiente a la especialidad en que desarrollen su trabajo. En ningún caso podrán laborar en los refugios personas que hayan sido sancionadas por ejercer algún tipo de violencia.

De igual forma, la **LGAMVLV** señala para los Modelos de prevención y atención (Artículo 22) niveles de atención primaria, secundaria y terciaria:

Tabla 8. Niveles de los Modelos de prevención y atención en la LGAMVLV

NIVELES	PREVENCIÓN ³¹¹	ATENCIÓN ³¹²
PRIMARIO	Evitar la violencia contra las mujeres.	Inmediata y de primer contacto.
SECUNDARIO	Dar respuesta inmediata una vez que ha ocurrido la violencia contra las mujeres, a fin de evitar oportunamente actos de violencia posteriores.	Básica y general
TERCIARIO	Consiste en brindar atención y apoyo a largo plazo a las mujeres víctimas de violencia, a fin de prevenirlas de nuevos actos de violencia.	Especializada

Fuente: CNDH.

³¹¹ Artículo 11, *Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 2008. Última reforma del 14 de marzo de 2014, p. 4.

³¹² Artículo 22, *Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 2008. Última reforma del 14 de marzo de 2014, p. 7.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

Las dependencias y entidades que integran el Sistema Nacional deben de planificar, presupuestar y ejecutar las acciones para aplicar los modelos de atención, prevención y sanción³¹³.

En particular el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) como Secretaria Ejecutiva del Sistema Nacional deberá no sólo tiene la facultad de evaluar anualmente los Modelos en coordinación con las instituciones integrantes del Sistema³¹⁴, sino también “colaborar con las instituciones del Sistema en el diseño y evaluación del modelo de atención a víctimas en los refugios”³¹⁵, así como “promover y vigilar que la atención ofrecida en las diversas instituciones públicas o privadas, sea proporcionada por especialistas en la materia, sin prejuicios ni discriminación alguna”³¹⁶. A su vez, el INMUJERES deberá de proponer “los Modelos, programas, medidas y estrategias, así como las normas técnicas respectivas en torno a la violencia de género y operación de los refugios y centros de atención para víctimas”³¹⁷. Con respecto a los refugios, estos deben ser creados en función de un modelo establecido por el INMUJERES³¹⁸, que a su vez deberá integrar “un registro de los Modelos empleados por la Federación, las entidades y los municipios”³¹⁹.

Cabe mencionar que para la **SS** y **DIF-NACIONAL**, integrantes del **SNPASEVCM** también, la **LGAMVLV** y su Reglamento, establecen con respecto a los Modelos que la primera debe de “participar activamente, en la ejecución del Programa, en el diseño de nuevo modelos de prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres [y sus agresores], en colaboración con las demás autoridades encargadas de la aplicación de la presente ley”³²⁰. En tanto el **DIF-NACIONAL** deberá de “incluir en los centros de atención de asistencia social, los servicios de rehabilitación psicológica y social para el agresor, atendiendo a los Modelos”³²¹.

A. Integración de los modelos de prevención, atención y sanción

Al 2017, existen una serie de instituciones y acciones que en conjunto implementan los Modelos de prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres y buscan garantizar su derecho a una vida libre de violencia, implementados por la Federación, las entidades federativas y organizaciones de la sociedad civil.

³¹³ Artículo 5, *Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 2008. Última reforma del 14 de marzo de 2014.

³¹⁴ Artículo 7, *Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 2008. Última reforma del 14 de marzo de 2014, p. 3.

³¹⁵ Fracción IV, Artículo 48, *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 1º de febrero de 2007. Última reforma del 22 de junio de 2017, p. 20.

³¹⁶ Fracción VIII, Artículo 48, *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 1º de febrero de 2007. Última reforma del 22 de junio de 2017, p. 20.

³¹⁷ Fracción III, Artículo 60, *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 1º de febrero de 2007. Última reforma del 22 de junio de 2017, p. 22.

³¹⁸ Artículo 65, *Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 2008. Última reforma del 14 de marzo de 2014, p. 24.

³¹⁹ Artículo 6, *Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 2008. Última reforma del 14 de marzo de 2014, p. 3.

³²⁰ Artículo 46, *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 1º de febrero de 2007. Última reforma del 22 de junio de 2017, p. 17.

³²¹ Fracción IX del Artículo 62, *Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 2008. Última reforma del 14 de marzo de 2014, p. 24.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

A excepción de lo establecido en la LGAMVLV y su Reglamento no existe un documento que dé cuenta de la articulación de los Modelos, ni de los alcances y competencias de las instituciones de la federación y las entidades. Se ha podido dar cuenta de la existencia a nivel federal de los documentos siguientes:

- Modelo integrado para la prevención y atención de la violencia familiar sexual
- Modelo de atención en refugios para mujeres víctimas de violencia y sus hijas e hijas
- Modelo de los Centros de Justicia para las Mujeres. Guía Metodológica.
- Protocolo para la atención de usuarias y víctimas en los Centros de Justicia para las Mujeres en México
- Protocolo estandarizado para la tramitación, cumplimiento, control y seguimiento de Órdenes de Protección de víctimas de mujeres, niñas y niños en los Centros de Justicia para las Mujeres
- Criterios para acceder a los subsidios destinados a la creación o el fortalecimiento de los Centros de Justicia para las Mujeres
- Modelo conceptual y operativo de Centros Especializados para la Erradicación de las Conductas Violentas hacia las Mujeres
- Modelo de Intervención para la Erradicar la Violencia Masculina contra las Mujeres

B. Refugios

En 2009 la Secretaría de Salud emite el “Modelo integrado para la prevención y atención de la violencia familiar sexual”³²² y en 2011 el INMUJERES publica el “Modelo de atención en refugios para mujeres víctimas de violencia y sus hijas e hijas”³²³,

Con base en lo establecido en los artículos 15 al 24 de la **LGAMVLV** "el Modelo de Atención tiene por objetivo brindar protección para las mujeres [víctimas de violencia] familiar, y proporcionar un conjunto de servicios integrales y especializados con el fin de abordar distintos impactos de la violencia"³²⁴. De acuerdo con el Reglamento de la **LGAMVLV**, los Refugios para mujeres en situación de violencia familiar, forman parte del tercer nivel de atención y deben de ser "creados de acuerdo a un Modelo establecido por el Instituto Nacional de las Mujeres en su carácter de Secretaría Ejecutiva del Sistema"³²⁵. Estableciendo como responsables de este Modelo a la Secretaría de Salud, al Instituto Nacional de las Mujeres y la Procuraduría General de Justicia (artículos 46, 47 y 48 de la **LGAMVLV**), instituciones que deben de dirigir acciones para el primer y segundo nivel de atención.

Si bien el Modelo para el funcionamiento y operación de los refugios, establece un marco de referencia para la operación, diseño, implementación, seguimiento y evaluación de los refugios para mujeres, sus hijos e hijas en situación de violencia familiar, los recursos para la operación de los refugios provienen

³²² Del Río Zolezzi Aurora y Santaella Solís, Adalberto, *Modelo Integrado para la Prevención y Atención de la Violencia Familiar y Sexual. Manual Operativo*, INMUJERES, diciembre 2011.

³²³ Sotelo Olivares Connie Ruth y López Blas Belegui (compiladoras), *Modelo de atención en refugios para mujeres víctimas de violencia y sus hijas e hijos*, INMUJERES, diciembre 2011.

³²⁴ Toledo Escobar Cecilia y Lachenal Cécile, *Diagnóstico sobre los refugios en la política pública de atención a la violencia contra las mujeres en México*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C., México, 2015, p. 16.

³²⁵ Artículo 65, *Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 2008. Última reforma del 14 de marzo de 2014.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

principalmente del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGSR) de la SS, que año tras año emite una convocatoria para “Asignación de Subsidios para la Prestación de Servicios de Refugios para mujeres, sus hijas e hijos que viven violencia extrema y en su caso sus Centros de Atención Externa”.

A decir de la Red Nacional de Refugios³²⁶ "en México hay al menos un refugio en cada estado para las mujeres [que se encuentran] en situación de violencia". En específico, el “Diagnóstico sobre los refugios en la política pública de atención a la violencia contra las mujeres en México”, realizado por Fundar, Centro de Análisis e Investigación A. C., señala que en 2015 existían "72 refugios...de los cuales 34 pertenecen a organizaciones de la sociedad civil, cuatro a instituciones de asistencia privada y 34 son instituciones públicas"³²⁷. Sin embargo, M. Tagle señala que si bien “los refugios más especializados son los de las organizaciones de la sociedad civil, estos funcionan con financiamiento de la federación, el cual es insuficiente, además, de recibirlo tardíamente y que presenta limitaciones en su ejercicio, como el que no puede ser utilizado para comprar la infraestructura”³²⁸

Además, de que "los refugios se encuentran en diferentes programas ejecutados en diferentes instancias de forma atomizada, en falta de una dependencia que se responsabilice por todo el Programa"³²⁹.

Tabla 9. Número de Refugios por Entidad Federativa¹

ENTIDAD	CJM	ENTIDAD	CJM	ENTIDAD	CJM
Aguascalientes	1	Guanajuato	1	Quintana Roo	2
Baja California	1	Guerrero	1	San Luis Potosí	1
Baja California Sur	1	Hidalgo	1	Sinaloa	3
Campeche	1	Jalisco	2	Sonora	1
Chiapas	3	Michoacán	2	Tabasco	1
Chihuahua	9	Morelos	3	Tamaulipas	1
Ciudad de México	5	Nayarit	1	Tlaxcala	2
Coahuila	5	Nuevo León	1	Veracruz	4
Colima	1	Oaxaca	2	Yucatán	2
Durango	1	Puebla	4	Zacatecas	0
Estado de México	8	Querétaro	1		
Fuente: Toledo Escobar Cecilia y Lachenal Cécile, <i>Diagnóstico sobre los refugios en la política pública de atención a la violencia contra las mujeres en México</i> , Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C., México, 2015, p. 19.					

³²⁶ Consultado en: <http://www.rednacionalderefugios.org.mx/>

³²⁷ Toledo Escobar Cecilia y Lachenal Cécile, *Diagnóstico sobre los refugios en la política pública de atención a la violencia contra las mujeres en México*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C., México, 2015, p. 18.

³²⁸ M. Tagle. Entrevista personal, realizada el 7 de febrero de 2018.

³²⁹ Toledo Escobar Cecilia y Lachenal Cécile, *Diagnóstico sobre los refugios en la política pública de atención a la violencia contra las mujeres en México*, Op. cit., p. 51.

C. Los modelos en las entidades federativas

En cuanto a las entidades federativas, el INMUJERES da cuenta de que estas han emitido Modelos de prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres³³⁰, tan sólo en la “Evaluación de diseño de los modelos de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres e identificación de mejores prácticas” realizada por este Instituto, se da cuenta que entre 2010- 2012 se tenían registrados 59 Modelos de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres³³¹. Sin embargo, el diseño de estos, atienden en parte el componente de prevención que mandata la LGAMVLV, limitando las estrategias de prevención “a la transmisión de información en la mayor parte de sus acciones”³³² y siendo “el componente que menos se abordó en el conjunto de modelos fue sanción”³³³ de la violencia.

Por otra parte, “falta elaborar manuales operativos para su aplicación, y en otros más, llevan poco tiempo de aplicación y por lo tanto aún no han sido evaluados”³³⁴. L. Melgar señala que “El SNPASEVCM no funciona básicamente por falta de coordinación y de profesionalización del personal en todos los niveles... no hay buena coordinación con las instancias municipales, por ejemplo. Muchas instancias no saben qué les corresponde hacer, cuáles son sus funciones...No hay coordinación siquiera entre instancias municipales, por lo menos en los estados... Se debería crear un servicio civil de carrera especializado en género y en violencia de género. Las funcionarias y funcionarios deben además recibir un salario digno y trabajar en condiciones dignas. Actualmente hay gente comprometida que tiene que poner de su bolsa para hacer su trabajo y cuyas oficinas están en malas condiciones”³³⁵.

Otro aspecto a considerar es la reeducación a los agresores que en la LGAMVLV se mandata cumplir con esta acción, el PAIMEF excluye explícitamente este componente en sus reglas de operación, por considerar que es un programa dirigido exclusivamente a mujeres. Sin embargo, en las leyes estatales de la LGAMVLV, “obligan a proporcionar este servicio, más aún cuando la tendencia a nivel judicial es a la conciliación de las partes por sobre la reclusión del agresor”³³⁶.

D. Centros de Justicia para las Mujeres

Desde el 2010, a través del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública se abrió la posibilidad de crear los

³³⁰ Consultado en: <https://www.gob.mx/inmujeres/documentos/modelos-de-prevencion>

³³¹ Gutiérrez Pablo, *Evaluación de diseño de los modelos de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres e identificación de mejores prácticas*, Cuadernos de Trabajo 42, INMUJERES, diciembre, 2013.

³³² *Ibidem*, p. 48.

³³³ *Ibidem*, p. 34.

³³⁴ Herrera Cristina, Juárez Clara, Vargas Mauro, Torres Marta y Villalobos Aremis, *Políticas públicas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en México*, Cuaderno de Trabajo 18, INMUJERES, México, s/é.

³³⁵ L. Melgar. Entrevista personal, realizada el 2 de febrero de 2018.

³³⁶ Herrera Cristina, Juárez Clara, Vargas Mauro, Torres Marta y Villalobos Aremis, *Políticas públicas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en México*, Cuaderno de Trabajo 18, INMUJERES, México, s/é.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

Centros de Justicia para las Mujeres³³⁷, posteriormente los recursos para su operación, así como el seguimiento a su aplicación y el monitoreo al cumplimiento de sus metas han sido tareas de la **CONAVIM**.

Estos Centros se han pensado como espacios físicos a los cuales una mujer víctima de violencia puede acudir y decide lo que quiere realizar al encontrar un conjunto de servicios secuenciales en un mismo lugar, que comprendidas en un proceso complementan una atención presencial integral:

- Información y detección de violencia
- Coordinación de traslado a otras instituciones y/o OSC
- Ingreso y apertura de expediente electrónico
- Bienvenida
- Medición de riesgos
- Entrevista inicial
- Plan de seguridad
- Personalización de la ruta de acompañamiento para cada usuaria
- Atención a hijos e hijas de la usuaria
- Trámite de orden de protección
- Cumplimiento de la orden de protección
- Control y seguimiento al cumplimiento de la orden de protección
- Medidas alternativas a la orden de protección
- Seguimiento a la ruta de acompañamiento

Los “Criterios para acceder a los subsidios destinados a la creación o el fortalecimiento de los Centros de Justicia para las Mujeres”, especifican que estos tienen por objeto “coadyuvar y vincular bajo una política integral, multisectorial e interinstitucional, en la prevención y atención especializada a mujeres víctimas de violencia... mediante la prestación de servicios multidisciplinarios en un mismo lugar y la ejecución de programas y acciones, con la finalidad de promover y garantizar su acceso a la justicia, el ejercicio pleno de sus derechos humanos y su plena incorporación a la vida productiva, social, cultural y política en la sociedad”³³⁸.

Los objetivos específicos de estos son³³⁹:

- a) Garantizar el acceso a la justicia para las mujeres que son víctimas de violencia;
- b) Brindar un ambiente seguro y confiable para las mujeres víctimas de violencia y para sus hijas e hijos;
- c) Contribuir a la reducción de las tasas de violencias de género contra las mujeres;

³³⁷ Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Modelo de los Centros de Justicia para las Mujeres. Guía Metodológica*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, Primera edición, México, 2012.

³³⁸ CONAVIM, *Criterios para acceder a los subsidios destinados a la creación o el fortalecimiento de los Centros de Justicia para las Mujeres en el Ejercicio Fiscal 2017*, 2 de diciembre de 2016, p. 4.

³³⁹ CONAVIM, *Criterios para acceder a los subsidios destinados a la creación o el fortalecimiento de los Centros de Justicia para las Mujeres en el Ejercicio Fiscal 2018*, 27 de diciembre de 2017, p. 3.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

- d) Fomentar la cultura de la denuncia con la finalidad de reducir la impunidad;
- e) Evitar la revictimización de las mujeres víctimas de violencia;
- f) Generar información y estadísticas sobre la violencia contra las mujeres, y
- g) Consolidar un equipo multidisciplinario profesionalizado y acreditado en los temas de género y violencia contra las mujeres.

De igual forma, en los “Criterios para acceder a los subsidios destinados...” se establecen los requisitos para la creación de los Centros de Justicia para las Mujeres como los requisitos para su fortalecimiento.

En los Centros se promueve un modelo de atención integral a las mujeres que recurren a estos, el cual se sustenta en el “Protocolo para la atención de usuarias y víctimas en los Centros de Justicia para las Mujeres en México”³⁴⁰ y el “Protocolo estandarizado para la tramitación, cumplimiento, control y seguimiento de Órdenes de Protección de víctimas de mujeres, niñas y niños en los Centros de Justicia para las Mujeres”³⁴¹.

De acuerdo con la información de la página de **CONAVIM** existen 39 Centros de Justicia para las Mujeres en 27 entidades del país. Baja California, Nuevo León, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz no cuentan con un Centro de Justicia para las Mujeres (ver cuadro abajo).

TABLA 10. CENTROS DE JUSTICIA PARA LAS MUJERES²

ENTIDAD	CJM	ENTIDAD	CJM	ENTIDAD	CJM
Aguaascalientes	1	Guanajuato	1	Quintana Roo	1
Baja California	0	Guerrero	2****	San Luis Potosí	3*****
Baja California Sur	1	Hidalgo	1	Sinaloa	1
Campeche	2*	Jalisco	1	Sonora	1
Chiapas	1	Michoacán	1	Tabasco	0
Chihuahua	2	Morelos	1	Tamaulipas	0
Ciudad de México	1	Nayarit	1	Tlaxcala	1
Coahuila	5**	Nuevo León	0	Veracruz	0
Colima	1	Oaxaca	1	Yucatán	1
Durango	1	Puebla	2*****	Zacatecas	1
Estado de México	3***	Querétaro	1		
(*) Municipios de Campeche y Ciudad del Carmen. (**) Municipios de Saltillo, Torreón, Frontera, Matamoros y Ciudad Acuña.			(****) Municipios de Tlapa de Comonfort y Chilpancingo. (*****) Municipios de Puebla y Tehuacán.		

³⁴⁰ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana., México, primera edición, 2012.

³⁴¹ *Idem*.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

(***) Municipios de Cuautitlán Izcalli, Amecameca y Toluca.	(*****) Municipios de San Luis Potosí, Rioverde y Matlapa.
Fuente: elaboración propia con datos de la página oficial de la CONAVIM. Consultada el 20 de diciembre de 2017.	

Como se aprecia en el cuadro, destaca el caso de Coahuila, entidad en la cual se han creado cinco Centros de Justicia para las Mujeres, seguida por Estado de México y San Luis Potosí con tres Centros en cada entidad, así como Campeche, Chihuahua, Guerrero y Puebla con dos respectivamente.

Deben de articularse los Modelos de prevención, atención, y sanción, por un lado, se continúa con el esfuerzo de los Refugios, principalmente sostenidos con el financiamiento de la SS, pero por otro lado, están los Centros de Justicia para la Mujer, que también buscan una atención integral a las mujeres víctimas de violencia. A decir de M. Tagle es necesario contar “con un modelo único estandarizado... en los Centros de Justicia para las Mujeres no han mecanismos de coordinación con los Refugios: regresan a las mujeres a su casa, la condición de salida de las mujeres es salir sin trabajo, sin recursos con hijas(os) en la escuela”³⁴².

E. Centros especializados para la erradicación de las conductas violentas hacia las mujeres (CECOVIM) y Modelo de Intervención para Erradicar la Violencia Masculina contra las Mujeres (MIEVMCM)

La **CONAVIM** pone a disposición el “Modelo conceptual y operativa de los **CECOVIM**”³⁴³, el cual tiene la finalidad de mostrar los elementos y lineamientos a considerar para la creación de los **CECOVIM** y operar el “Modelo de Intervención para Erradicar la Violencia Masculina contra las Mujeres”. De acuerdo con la información proporcionada por **CONAVIM** en su página, estos centros son “una estrategia de intervención integral para la erradicación de la violencia contra las mujeres que, desde el enfoque de género, pauta metodologías de trabajo en el campo de la atención reeducativa para hombres”³⁴⁴.

No obstante que la Ley mandata la integralidad de acciones para la atención, no se ha avanzado en la medida que el problema de la violencia contra las mujeres requiere ser atendido y erradicado. Es patente, que la coordinación interinstitucional y conjunción de esfuerzos y recursos, en el marco del **SNPASEVCM** para la atención de las mujeres víctimas de violencia, continúa siendo un desafío pendiente.

El objetivo principal del **SNPASEVCM** es articular las acciones y programas de atención entre la Federación y las entidades federativas, a manera que las mujeres tengan una atención de calidad, el mismo

³⁴² M. Tagle. Entrevista personal, realizada el 7 de febrero de 2018.

³⁴³ Vargas Uriás Mauro (coord.), *Modelo conceptual y operativo de Centros Especializados para la Erradicación de las Conductas violentas hacia las Mujeres*, CONAVIM, GENDES México,

³⁴⁴ Consultado en: <https://www.gob.mx/conavim/documentos/modelo-conceptual-y-operativo-de-centros-especializados-para-la-erradicacion-de-las-conductas-violentas>

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

acceso y goce del derecho a una vida libre de violencia en cualquier parte del país, pero la falta de coordinación interinstitucional lleva a un acceso desigual, dependiendo de la entidad en la que habitan y el servicio al que se acerquen.

Es imperante garantizar la coordinación interinstitucional, especificando en la legislación y normas las competencias de las distintas dependencias y entidades federativas para el Modelos de atención, no dejar las acciones enunciadas de una manera genérica.

Más aún en el marco del actual contexto nacional, en donde existen zonas afectadas por la violencia ejercida por grupos de delincuencia organizada y entidades en donde la violencia contra la mujer se recrudece por el contexto local, como trata y tráfico de personas con diversos fines, desigualdad social y/o pobreza, así como las altas cifras de violencia hacia la mujer. Los refugios deben ser lugares altamente seguros y confiables para las víctimas de la violencia de género, fortalecer la reintegración y capacitación de las mujeres para desempeñar una actividad laboral.

Si bien los Refugios y los Centros de Justicia para las Mujeres son mecanismos de protección a la vida integridad de las Mujeres e hijos(as) y un esfuerzo por garantizar el acceso a la justicia para las mujeres, estos también son indicador del fracaso de los Modelos de prevención y erradicación. Los recursos y apoyos institucionales para los Refugios y Centros, deberían de corresponder con la prevalencia de la violencia hacia la mujer (manifestaciones y ámbitos). Manteniendo por lo menos un refugio y servicios integrales en cada entidad.

Frente a la gran cantidad de acciones reportadas por el gobierno federal y los gobiernos locales, se hace preponderante la evaluación de resultados y el impacto de esas acciones de una manera integral. Para lo cual deberán de construirse indicadores de cumplimiento del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, dando cuenta de la mejora de la vida de las mujeres post servicios de atención y sanción.

VIII. De la distribución de competencias en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres

En lo que se refiere a esta parte de distribución de competencias en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, la LGAMVLV, indica en sus artículos 41 al 49 las facultades y obligaciones de la Federación; la Secretaría de Gobernación (SEGOB); la Secretaría de Desarrollo social (SEDESOL); la Secretaría de Seguridad Pública (desaparecida a partir del 3 de enero de 2013, al otorgar atribuciones en esta materia a la Secretaría de Gobernación (SEGOB), a través de la Comisión Nacional de Seguridad); la Secretaría de Educación Pública (SEP); la Secretaría de Salud (SS); la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS); la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU); la Procuraduría General de la República (PGR); el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES); y la entidades federativas.

Con el objetivo de contribuir al “Balance y retos a diez años de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia” y conocer los avances y logros en la materia, se realizó un monitoreo en páginas electrónicas de estos entes obligados, así como documentos publicados al respecto, con la finalidad de realizar una valoración sobre el grado de cumplimiento de lo mandado en la LGAMVLV.

A. De la Federación (art. 41 de la LGAMVLV)

La principal obligación de la Federación en la materia es garantizar el ejercicio pleno del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Pese a que la Ley establece los tipos y modalidades de violencia contra las mujeres y que a nivel federal se encuentran tipificadas algunas conductas como el feminicidio, la violencia política, el acoso y hostigamiento sexual, la violencia obstétrica y la violencia sexual, entre otras, aún existen grandes retos para prevenirla, erradicarla, sancionarla y por supuesto, garantizar una vida libre de violencia.

No cabe duda, que la forma más extrema de violencia contra las mujeres, es el feminicidio. Los últimos dos sexenios (de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto), se han caracterizado por el incremento de homicidios dolosos en el país y por consiguiente, el número de feminicidios ha ido en aumento.

La actual administración ha establecido como una de sus estrategias y líneas de acción transversales, a la perspectiva de género. Discursos sobran y por el contrario, abundan ejemplos de casos de violencia ejercida en contra de mujeres: Mara Castilla, joven asesinada en Puebla a manos de un taxista; Fernanda Ortiz, de 16 años, secuestrada, abusada sexualmente, asesinada y arrojada a en un terreno en el Estado de México; la niña Ángela, conocida en los medios de comunicación como “la niña de la maleta”, que sufrió abuso sexual y luego d que ningún familiar la reclamara, permaneció 13 meses en el Servicio Médico Forense (SEMEFO) de la Ciudad de México; o el más reciente, Lupita o “Calcetitas rojas”, como la llamaron en los medios de comunicación, una niña de 4 años que fue hallada muerta, golpeada y con signos de violencia sexual.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

Por desgracia, para poder visibilizar la violencia de género, ha sido necesaria la intervención de organismos internacionales, movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales, quienes de manera constante realizan denuncias o presiones al gobierno federal para que cumpla con lo establecido en la ley.

No obstante, el énfasis que se le ha dado al tema, pocos son los asuntos que el gobierno federal destaca como sus logros en la materia. Tan es así, que, en el Quinto Informe de Gobierno, se reporta el desarrollo de una amplia Red de Centros de Justicia para las Mujeres (CJM), a fin de erradicar la violencia contra las mujeres, esto, en coordinación con los gobiernos estatales, organismos internacionales y sociedad civil. Si bien es cierto que se adecuaron los ordenamientos jurídicos para reconocer sus derechos humanos y realizaron campañas de difusión en materia de igualdad de género y eliminación de la violencia, no han sido suficientes.

Para junio de 2017, “se destinaron más de 253 millones de pesos para fortalecer la Red de Centros de Justicia para las Mujeres, lo que posibilita la operación de 35 centros en 24 entidades federativas: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila de Zaragoza, Colima, Ciudad de México, Durango, México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Yucatán y Zacatecas”.³⁴⁵ Actualmente existen 39 CJM en el país.

Respecto a la información pública relativa a los CJM, ésta resulta deficiente. En la página web de la CONAVIM, en la parte relativa a los Centros, se presentan los Lineamientos arquitectónicos 2015; el Directorio de los CJM en operación; los Criterios para acceder a Subsidios para CJM; así como los Lineamientos para creación y operación. Sin embargo, al intentar conocer el Directorio, aparece la leyenda: “La página solicitada no se encuentra en este servidor”³⁴⁶, por lo que de entrada la información no es accesible. Existe otro apartado de la página que establece que “Para consultar y descargar todos los documentos relacionados con los Centros de Justicia para las Mujeres da clic aquí”, enlace en el que sí podemos encontrar un directorio actualizado, pero de primera mano no encontramos fácilmente la información. Asimismo, la información relativa al financiamiento que se les ha otorgado no está disponible públicamente en esta página web.

Otro tema importante, es el de las Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM). En el Informe de Gobierno se da cuenta de la numeralia sobre este proceso, que ha sido estudiado y documentado por la propia CNDH de manera detallada en diagnósticos específicos y se abunda en la sección Acceso a la justicia de este documento.

Hasta el 16 de enero de 2018, se han decretado un total de 13: Estado de México (en 11 municipios), Morelos (8 municipios), Michoacán (14 municipios), Chiapas (7 municipios), Nuevo León (5 municipios), Veracruz (11 municipios), Sinaloa (5 municipios), Colima (5 municipios), San Luis Potosí (6 municipios),

³⁴⁵ Gobierno de la República. 5° Informe de Gobierno, 2016-2017. Pág. 132. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/quintoinforme>

³⁴⁶ Aparece el error Error 404: La página solicitada puede no estar disponible, haber cambiado de dirección (URL) o no existir. Con frecuencia es debido a algún error al escribir la dirección en la página (URL). Compruebe de nuevo si es correcta. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/158492/CJM_Ubicacion_y_Datos_24_oct_16.pdf

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

Guerrero (8 municipios); Quintana Roo (3 municipios), Nayarit (7 municipios); y nuevamente Veracruz (por agravio comparado)³⁴⁷.

Gran parte de las acciones que se reportan en el Quinto Informe de Gobierno, son alusivas a difusión y capacitación, la cual es fuente de opiniones en común de que esta debe ser evaluada y replanteada. Se han invertido miles de recursos en la capacitación de personal y hasta el momento no se aprecian resultados.

Otra de las facultades que tiene la Federación para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, es formular y conducir la política nacional integral desde la perspectiva de género. Entre las actividades reportadas, se destaca como un avance del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, 2013-2017. Es importante que se mencione, pero lo que es claro, es que la coordinación del propio Sistema de la LGAMVLV no está funcionando de manera eficaz. Implica un reto lograr el funcionamiento del propio sistema y más aún incorporar otras leyes más recientes, como la Ley General de Víctimas y vinculaciones interinstitucionales con otros Programas, como este que se menciona en el Informe de gobierno.

La gran numeralia presentada en las distintas materias, no da cuenta de cómo esas pláticas, talleres, capacitaciones transforman la realidad de las personas. Así sucede, por ejemplo, con la violencia en el noviazgo.

Respecto a los Centros Ciudad de las Mujeres (CCM) y la estrategia Ciudades Seguras para las Mujeres, que se menciona se establecieron con la finalidad de mejorar las condiciones habitacionales y el entorno, en coordinación con los gobiernos locales. La creación de estos Centros es una muestra de la falta de la coordinación interinstitucional para atender la violencia contra las mujeres. El informe gubernamental revisado, explica que estos Centros atienden a las mujeres a través de siete módulos: Atención Primaria, Salud Sexual y Reproductiva, Vida Libre de Violencia, Educación Colectiva, Atención a Mujeres Jóvenes, Autonomía Económica y Cuidado Infantil. Cuál es la participación de la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación, cómo se relacionan estos centros con las Instancias de las Mujeres en las entidades federativas, cómo coordina la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano la instrumentación de la política pública desarrollada a lo largo de los últimos años, es un tema que no puede ser respondido, porque, entre otras cosas ninguno de estos Centros ofrece información pública, ni cuenta con página web que brinde mayor información relacionada con su operación, presupuesto, programas e indicadores. Asimismo, no se le ha dado continuidad ni evaluación alguna que demuestre la eficacia de su operatividad.

La Federación es responsable de vigilar el cabal cumplimiento de la presente ley y de los instrumentos internacionales aplicables, además de elaborar, coordinar y aplicar el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. En el marco de la ejecución del Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018 y como resultado de las acciones de coordinación de 53 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), se benefició a más de 5.8 millones de mujeres mexicanas, a través de servicios de atención integral, diferenciada y especializada a víctimas de violencia.³⁴⁸

³⁴⁷ Instituto Nacional de las Mujeres. Disponible en: <https://www.gob.mx/inmujeres/es/acciones-y-programas/alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-80739>

³⁴⁸ Gobierno de la República. *Op. Cit.* Pág. 131.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

La página web del Programa enlista únicamente los logros 2014 y los logros 2015, elementos insuficientes para hacer una valoración oportuna de los avances y retos a enfrentar. Es decir, no se puede determinar el grado de coordinación entre la Federación y las entidades respecto a líneas de acción, estrategias o fortalecimiento de vínculos interinstitucionales.

La Federación también es responsable de asegurar la difusión y promoción de los derechos de las mujeres indígenas con base en el reconocimiento de la composición pluricultural de la nación. En este rubro y a efecto de fomentar el bienestar de los pueblos y comunidades indígenas, el gobierno federal indica que las acciones que se realizan son para fortalecer su proceso de desarrollo social y económico, respetando las manifestaciones de su cultura y el ejercicio de sus derechos. En ese orden de ideas, los apoyos para impulsar el derecho a la igualdad de género se otorgaron a Casas de la Mujer Indígena (CAMI), que contribuyen a la atención y prevención de la violencia contra las mujeres y al ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos.

El Sistema para la asistencia de abogados intérpretes o traductores hablantes de lenguas indígenas y Casas de la Mujer Indígena, es otro asunto que se destaca en el Quinto Informe de Gobierno. Los resultados aportados al 30 de junio de 2017, son un registro de 1,055 usuarios de diversas instancias federales y estatales, tales como las Procuradurías Estatales, Poder Judicial Estatal, Centros de Justicia Estatales, Seguridad Pública Estatal, Institutos Estatales de Defensoría Pública, Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, Centros Estatales de Prevención y Reinserción Social, Procuraduría General de la República, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, Consejo de la Judicatura Federal y Comisión Nacional de Seguridad, las cuales, por medio del Sistema, pueden establecer contacto directo con los abogados, intérpretes y traductores para casos específicos.³⁴⁹

Desafortunadamente, los números expuestos, sin un contraste por lo menos de la cobertura de la población que debieron de haber atendido y mecanismos de evaluación entre las diversas instancias federales y estatales que reportan haber atendido a usuarios que recurrieron a abogados, intérpretes y traductores, no permite asimilar la eficacia de esta política pública.

La página web de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) al ser la institución que está al frente de las políticas públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas, no contiene información relativa a este punto fundamental para obtener información y evaluar los resultados.

Hay algunas facultades de la Federación con las que no es posible realizar un cruce de información para lograr hacer un balance de los logros y pendientes para vigilar que los usos y costumbres de toda la sociedad no atenten contra los derechos humanos de las mujeres; coordinar la creación de Programas de reeducación y reinserción social con perspectiva de género para agresores de mujeres; garantizar una adecuada coordinación entre la Federación, las entidades federativas, la Ciudad de México y los municipios, con la finalidad de erradicar la violencia contra las mujeres; e impulsar la formación y

³⁴⁹ Gobierno de la República. *Op. Cit.* Pág. 87.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

actualización de acuerdos interinstitucionales de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno, de manera que sirvan de cauce para lograr la atención integral de las víctimas, toda vez que las páginas de las dependencias involucradas no cuenta con información pública suficiente que brinde las herramientas necesarias para realizarlo.

Al igual que en otras facultades y obligaciones de la Federación establecidas en la LGAMVLV, existen pocas actividades reportadas en relación a la celebración de convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia. Solo se obtuvo conocimiento del celebrado entre el gobierno federal y Oxfam México, en el marco de una alianza para combatir la desigualdad y fortalecer los derechos humanos de las ^[1]_{SEP} mujeres y niñas. Por tanto, el 6 de junio de 2017 se desarrolló el seminario “Intervenciones con hombres como estrategia para el combate a la violencia contra mujeres y las niñas”, en la que participaron 157 personas.³⁵⁰

Otro de los parámetros que requiere indicadores y medidas de evaluación y de impacto en la prevención, atención y erradicación de la violencia cometida en contra de las mujeres, es el aporte que la Federación realiza para coadyuvar con las instituciones públicas o privadas dedicadas a la atención de víctimas.

La misma Federación está obligada a ejecutar medidas específicas, que sirvan de herramientas de acción para la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres en todos los ámbitos, en un marco de integralidad y promoción de los derechos humanos.

El gobierno federal reporta un gran número de capacitaciones, cursos y difusión de temas vinculados con la violencia en contra de las mujeres. Por ejemplo, la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA), llevó a cabo 48 actividades de orientación en beneficio de niñas, niños y adolescentes, de las cuales 30 actividades estuvieron dirigidas exclusivamente a niñas, niños y adolescentes, en las que participaron 7,007 niñas, niños y adolescentes (3,571 mujeres y 3,436 hombres), las 18 restantes estuvieron dirigidas a servidoras y servidores públicos, y padres de familia y participaron 1,049 personas (787 mujeres y 262 hombres), todas éstas con la finalidad de contribuir a la atención y la prevención del delito entre niñas, niños y adolescentes. Adicionalmente, distribuyó 228 mil impresos, como trípticos, cartillas y carteles.

Aparte, como una medida para prevenir conductas que vulneren el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia en sus centros de trabajo, el 31 de agosto de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Protocolo para la prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual y acoso sexual, a efecto de que se implementen de manera homogénea, uniforme y efectiva, procedimientos que prevengan, atiendan y sancionen el hostigamiento sexual y el acoso sexual en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.³⁵¹

También en noviembre de 2016, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), emitió la Declaración de Política de Igualdad Laboral y No Discriminación, que

³⁵⁰ Oxfam México. Contra la violencia hacia las mujeres. Disponible en: <https://www.oxfamMexico.org/identificador-de-historia/seminario-masculinidades>

³⁵¹ Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5450530&fecha=31/08/2016

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

establece los lineamientos para promover una cultura de igualdad laboral y no discriminación y garantizar la igualdad de oportunidades.³⁵²

Otros resultados presentados son la capacitación y certificación en materia de desarrollo y fortalecimiento de habilidades y competencias conceptuales para las y los servidores públicos sobre perspectiva de género, política pública para la igualdad, prevención y atención del acoso y hostigamiento sexual, discriminación por género y comunicación sin sexismo, temas que se aplicaron y replicaron en las dependencias de la Administración Pública Federal.³⁵³

Otra dependencia en la que se llevaron a cabo acciones de capacitación, fue la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en la que se capacitó a 747 mujeres y 448 hombres para la incorporación y transversalización de la perspectiva de género y para la atención al Protocolo para la prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual y acoso sexual.³⁵⁴

En el sector educativo, se presentó la Propuesta Curricular para la Educación Obligatoria³⁵⁵, con el objetivo de promocionar la perspectiva de igualdad de género en las políticas públicas, programas, proyectos e instrumentos compensatorios, toda vez que el Nuevo Modelo Educativo incorpora un eje específico, para alcanzar la igualdad de género en este Sistema y contribuir a la prevención y erradicación de la violencia en general y libre de estereotipos y, violencia de género. En el ciclo escolar 2016-2017, en los Libros de Texto Gratuitos de Formación Cívica y Ética se abordan contenidos relacionados con la igualdad de género en las relaciones entre mujeres y hombres: Los estereotipos que obstaculizan la equidad, diferencias y relaciones entre sexo y género.

Es importante mencionar que a pesar de estos reportes que se indican en el V Informe de Gobierno, no existe información pública suficiente y accesible que permita conocer el impacto de los programas y acciones, perfil de beneficiarias, edades y mucho menos indicadores de medición del beneficio obtenido.

Si bien los avances normativos en la materia han sido significativos la Federación no ha sido suficientemente responsable de promover y realizar investigaciones con perspectiva de género sobre las causas y las consecuencias de la violencia contra las mujeres.

Existe poca información que demuestre lo contrario. Entre lo reportado, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) realizó tres investigaciones con enfoque de género, sobre contextos de victimización que comprometen, afectan e impiden el ejercicio de los derechos de: 1) las personas mayores, 2) migrantes y 3) pueblos, comunidades y poblaciones indígenas. En ese sentido, presentan un análisis cualitativo sobre las necesidades, prácticas y estrategias, en materia de atención y reparación integral a estos grupos poblacionales, en particular a las mujeres en situación de violencia en 2017, luego de sistematizar esta información obtenida, la CEAV desarrolló instrumentos operativos y procedimentales para la atención diferencial, especializada y con enfoque intercultural.

³⁵² Gobierno de la República. *Op. Cit.* Pág. 40.

³⁵³ Gobierno de la República. *Op. Cit.* Pág. 41

³⁵⁴ Gobierno de la República. *Op. Cit.* Pág. 42.

³⁵⁵ Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/docs/Propuesta-Curricular-baja.pdf>

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

En el mismo sentido, se desarrolló el Sistema Integrado de Estadísticas de Violencia contra las Mujeres (SIESVIM)³⁵⁶, para conocer la situación de la violencia contra las mujeres, sus principales manifestaciones (tipos de violencia), la magnitud e intensidad con la que ocurre, así como los daños físicos y emocionales ocasionados, la denuncia y atención que solicitan las mujeres, la respuesta del Estado y los recursos destinados para atender el problema. Ya se encuentra disponible desde julio de 2017 y se conforma por un total de 272 indicadores, distribuidos en cuatro temáticas distintas, 21 subtemas y cuatro categorías.

Entre otros instrumentos que reporta el gobierno federal destaca el “Diagnóstico sobre victimización a causa de violencia obstétrica y otras formas de violación a los derechos humanos de las mujeres relacionadas con el embarazo y el parto en México”.³⁵⁷

Otra de las obligaciones de la Federación, consiste en vigilar que los medios de comunicación no promuevan imágenes estereotipadas de mujeres y hombres, y eliminen patrones de conducta generadores de violencia. Sobre este tenor, no existe una sección en alguna página web de las dependencias involucradas en la materia que permita llevarlo a cabo de manera clara y contundente.

Como podemos observar, más que vigilancia, se han realizado acciones de difusión para contribuir a erradicar la discriminación y la violencia cometida en contra de las mujeres.

B. De la Secretaría de Gobernación (SEGOB) (Art. 42 de la LGAMVLV)

La Secretaría de Gobernación (SEGOB) juega un papel fundamental en el combate a la violencia cometida en contra de las mujeres. Es la dependencia que preside el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y encargada de declarar la alerta de violencia de género contra las mujeres. El Sistema se instaló el 3 de abril de 2007, como un mecanismo interinstitucional que coordina esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. La Secretaría de Gobernación (SEGOB) preside el Sistema y una de sus obligaciones consiste en declarar la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM), entendida ésta como “un conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad”³⁵⁸.

En el contexto actual donde siete mujeres son asesinadas al día, nuestro país se convierte en una zona de riesgo permanente. Si a esto sumamos que el narcotráfico juega un papel clave, las condiciones empeoran cuando las cifras sobre feminicidios o desapariciones de mujeres son tan alarmantes que requieren acciones inmediatas y que no se llevan a cabo debido a la omisión del Estado, que impiden o dificultan decretarlas. La doctora L. Melgar en entrevista, señala: “Hay casos donde medidas relacionadas con la

³⁵⁶ Disponible en: <https://sc.inegi.org.mx/SIESVIM1/>

³⁵⁷ Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/194701/Diagnostico_VO_port.pdf

³⁵⁸ Artículo 22 de la LGAMVLV.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

AVGM se han detenido en procesos electorales y no se han reanudado después.”³⁵⁹ Esta partidización permea incluso en los institutos locales de las mujeres, situación que empeora el panorama.

El propio Comité de la Convención para Eliminar todas las formas de Violencia en contra de la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) desde 2012 en las Recomendaciones que emitió al gobierno mexicano estimó:

“Al Comité le preocupa el hecho de que los altos niveles de inseguridad y violencia en el Estado parte no se limiten a la lucha contra la delincuencia organizada y, en consecuencia, estén afectando de modo negativo a la población, en particular a las mujeres y las muchachas, en el disfrute de sus derechos humanos. Le preocupa profundamente que la estrategia de seguridad pública para luchar contra la delincuencia organizada, combinada con la impunidad y corrupción persistentes, haya contribuido a la intensificación de unas pautas ya existentes de discriminación y violencia generalizadas contra las mujeres en el Estado parte, basadas en actitudes patriarcales, y a minimizar este fenómeno y hacerlo invisible. Al Comité le preocupa que las mujeres y las muchachas se vean sometidas a unos niveles cada vez mayores y a diferentes tipos de violencia por motivos de género como la violencia doméstica, desapariciones forzadas, torturas y asesinatos, en particular el feminicidio, por agentes estatales, incluidos funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y fuerzas de seguridad, así como por agentes no estatales como grupos de delincuentes organizados.”³⁶⁰

Respecto al diseño de la política integral con perspectiva de género para promover la cultura del respeto a los derechos humanos de las mujeres, de septiembre de 2016 a junio de 2017, la SEGOB capacitó a 513 personas de las dependencias e instituciones integrantes del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y de los sistemas estatales, con la finalidad de brindar las herramientas teóricas y prácticas para la operación e integración de los casos de violencia contra las mujeres al sistema de información.³⁶¹

De manera permanente, la SEGOB debe formular las bases para la coordinación entre las autoridades federales, locales, de la Ciudad de México y municipales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres; además de coordinar y dar seguimiento a los trabajos de promoción y defensa de los derechos humanos de las mujeres, que lleven a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Si bien es cierto, que tanto en medios de comunicación, como en la misma página de la Secretaría se emiten a diario boletines, comunicados y discursos, no es información que sea viable para medir logros y ubicar retos a vencer.

El Sistema es, por decirlo de alguna manera, la columna vertebral para operar la LGAMVLV y sin embargo, no hay una sistematización adecuada de las reuniones que ha tenido el Sistema, versiones estenográficas o videos de las mismas, acuerdos o minutas realizadas, así como el grado de avance en el cumplimiento de los mismos, situación que por ende, no permite evaluar su eficacia y rediseñar las acciones y medidas para avanzar en la eliminación de la violencia contra las mujeres.

³⁵⁹ Melgar, L. Entrevista a través de formato electrónico, febrero de 2018

³⁶⁰ Naciones Unidas y otras. México ante la CEDAW. Disponible en: <http://www.unfpa.org.mx/publicaciones/CEDAW.pdf>
Pág. 14

³⁶¹ Gobierno federal. *Op. Cit.* Pág. 42

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

Otra facultad que tiene la SEGOB es el diseño, con una visión transversal, la política integral orientada a la prevención, atención, sanción y erradicación de los delitos violentos contra las mujeres, además de vigilar y promover directrices para que los medios de comunicación favorezcan la erradicación de todos los tipos de violencia y se fortalezca la dignidad y el respeto hacia las mujeres.

D. Rodríguez, experta entrevistada, propone que en materia de comunicación el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y la existencia de la LGAMVLV debería de difundirse y repetirse en la misma dimensión y proporción que los mensajes de las campañas político electorales.³⁶²

Al igual que otros sitios web, en la Secretaría de Gobernación (SEGOB) tampoco es posible realizar una evaluación de impacto de las acciones realizadas, en los últimos años, pues aún y si bien es cierto que se puede realizar una “Búsqueda Avanzada” por tema, una vez que se ingresa el enunciado “violencia contra las mujeres y se selecciona la pestaña “Datos Abiertos”, no existe un orden en los temas, estadísticas o resultados en la ejecución de acciones y programas. Incluso al seleccionar algunos de los títulos enlistados, redirecciona a otra página que indica: “No encontramos lo que buscabas :(Sin embargo, te podemos ayudar. Escríbenos a escuadron@datos.mx o [@datosgobmx](https://twitter.com/datosgobmx)”.³⁶³

C. De la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (Art. 43 de la LGAMVLV)

La Secretaría de Desarrollo social (SEDESOL), es la dependencia encargada de garantizar que toda persona tenga garantizado el cumplimiento de sus derechos sociales y puedan gozar de un nivel de vida digno, a través de la formulación y conducción de la política de desarrollo social. La primera obligación que le mandata la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), es fomentar el desarrollo social desde la visión de protección integral de los derechos humanos de las mujeres con perspectiva de género, para garantizarles una vida libre de violencia.

Su sitio web, al igual que el de todas las dependencias del gobierno federal, contiene una sección de “Acciones y Programas”. Aquí encontramos el Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF), encargado de la prevención y atención de la violencia contra las Mujeres. La única información disponible se refiere a las Reglas de Operación 2017; Contacto delegaciones en los estados; y la Guía de Programas Sociales 2016. En caso de requerir mayor información, existe para su consulta un enlace a la página web del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL). Al revisar dicha página, en “Acciones y Programas”, únicamente encontramos información de las Direcciones Generales del Instituto, el Registro Federal de las OSC y la Misión y Visión de la dependencia.

Es en la Dirección General Adjunta de Igualdad de Género, que encontramos su objetivo; y dos volantes: uno sobre Violencia contra las Mujeres y otro, sobre Plan de Seguridad frente a la violencia. Se indica que

³⁶² Rodríguez, D. Entrevista personal, febrero de 2018.

³⁶³ Ver: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/programa-para-la-prevencion-y-atencion-de-la-violencia-contra-las-mujeres/resource/5f572675-17d1-4f60-9824-464d64b4d1a8>

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

para conocer las estrategias y algunos ejemplos de acciones por cada vertiente se deben consultar las Reglas de Operación vigentes.³⁶⁴

Ahora bien, si queremos consultar los informes más recientes, no están actualizados. El último reportado es el tercer Informe Semestral de 2016. Los informes consultados detallan los “Avances de acciones”, con sus vertientes, indicadores y datos desagregados por sexo, datos que por sí mismos no reflejan el impacto ni el grado de avance de los objetivos planteados. No hay certeza sobre si la SEDESOL está promoviendo eficazmente políticas de igualdad de condiciones y oportunidades entre mujeres y hombres, para lograr el adelanto de las mujeres para su empoderamiento y la eliminación de las brechas y desventajas de género.

D. De la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) (Art. 44 de la LGAMVLV)

De manera oficial, la Secretaría de Seguridad Pública desapareció el 3 de enero de 2013, y se otorgaron atribuciones en esta materia a la Secretaría de Gobernación (SEGOB), a través de la Comisión Nacional de Seguridad (CNS). Éste es uno de los pocos portales web que no tienen el mismo formato del resto de las dependencias federales; empero no es garantía de que ofrezca información suficiente para hacer un balance de las acciones realizadas en materia de violencia en contra de las mujeres.

Al hacer una revisión de los Planes, Programas e Informes de la CNS, estos se subdividen en los de la Policía Federal, los del Servicio de Protección federal; y los de Prevención y Readaptación social. En los Programas encontramos como uno de los transversales al Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 y en los Informes, éstos se subdividen en: de ejecución del PND y de Gobierno. Los primeros remiten directamente a la página de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); y los segundos a los Informes del Gobierno federal.

Por lo que respecta al Servicio de Protección Federal, es el mismo caso que en el de la Policía Federal, a diferencia que no se incluye el PROIGUALDAD. No hay ningún informe concreto de la CNS que ofrezca información eficaz y certera respecto a acciones o medidas implementadas para atender, prevenir y erradicar la violencia en contra de las mujeres, y por tanto, no es posible realizar una evaluación acerca del impacto y grado de avance de la LGAMVLV.

Cabe mencionar que la extinta Secretaría de Seguridad Pública (SSP) contaba con un Protocolo de Actuación Policial en Materia de Violencia de Género, que incluía la detección, identificación, intervención, atención, protección y prevención en la actuación policial. Una de las obligaciones de las dependencias encargadas de garantizar la seguridad de la ciudadanía, es capacitar al personal de las diferentes instancias policiales para atender los casos de violencia contra las mujeres. Sin embargo, aunque no existe información pública detallada de estas acciones, llama la atención que hay una lista de 24 Recomendaciones publicadas en materia de Derechos Humanos, No Discriminación y/o Equidad de

³⁶⁴ El documento de enlace es el Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la federación (DOF) por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF), para el ejercicio fiscal 2017. Ver: <https://www.gob.mx/indesol/documentos/reglas-de-operacion-2017-paimef>

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

Género que ha recibido la CNS desde el año 2013, aunque no es posible determinar cuáles son en relación a actos de violencia cometidos en contra de mujeres.

Otro asunto importante, es que el 16 de abril de 2009 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF)³⁶⁵ un acuerdo mediante el cual la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) estableció los lineamientos de funcionamiento y operación del Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (BANAVIM) con la intención de proporcionar y administrar la información procesada de las instancias involucradas en la atención, prevención, sanción y erradicación de la violencia de género, con el fin de instrumentar políticas públicas desde una perspectiva de género y de derechos humanos de las mujeres. Por consiguiente, se tenían que crear expedientes electrónicos únicos para cada mujer en situación de violencia de género, a fin de evitar su revictimización, así como salvaguardar la información personal recopilada.

Es así que de septiembre de 2016 a junio de 2017, la SEGOB, a través del BANAVIM, registro a 25,509 niñas y mujeres víctimas de violencia, y de diciembre de 2012 a junio de 2017, 118,108. Para noviembre de 2016, se entregaron nueve sistemas informáticos homologos para el registro de los casos de violencia contra las mujeres a la Ciudad de México, Morelos, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas.³⁶⁶

La información pública contenida en la página web del BANAVIM, detalla que hay un total de 234,977 casos registrados a nivel nacional, de los cuales 142,130 son agresores hombres y 7,806 mujeres; en 70,838 casos no se especificó el sexo; existen 14,301 órdenes de protección; y 39,130 servicios otorgados.³⁶⁷

Este Banco ha recibido muchas críticas respecto a su operación, toda vez que no existe información completa. Solo por poner un caso, en el apartado de “Información Pública” existe la opción de consultar las cifras por cada entidad federativa, pero al seleccionar “Distrito Federal”, aparece la leyenda: “Aviso importante. Información de Estado no disponible”.

Como es posible observar, no existen información procesada sobre casos de violencia cometida en contra de las mujeres, lo cual permitiría definir políticas públicas eficaces, que a su vez permitirían hacer un cruce de datos con las cifras que ofrecen, por ejemplo, las procuradurías estatales. De otro modo, no hay manera de tener ninguna certeza acerca del impacto y eficacia de las acciones implementadas.

E. Secretaría de Educación Pública (SEP) (Art. 45 de la LGAMVL)

La Secretaría de Educación Pública (SEP) es otra de las dependencias que la LGAMVLV faculta para definir en las políticas educativas los principios de igualdad, equidad y no discriminación entre mujeres y hombres y el respeto pleno a los derechos humanos.

³⁶⁵ Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5087253&fecha=16/04/2009

³⁶⁶ Gobierno de la República. *Op. Cit.* Pág. 32.

³⁶⁷ Ver: https://www.mujereslibresdeviolencia.gob.mx/Banavim/Informacion_Publica/Informacion_Publica.aspx

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

A nivel internacional, es importante destacar que la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptó en 2015 la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en la que los Estados miembros (incluido México), reconocen que el mayor desafío del mundo actual es la erradicación de la pobreza y afirman que sin lograrla no puede haber desarrollo sostenible. La educación está contenida en el objetivo 4: Educación de calidad. De esta manera, se debe garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.³⁶⁸

Para conocer los avances o logros reportados por la SEP, fue necesario (al igual que las otras dependencias), revisar su página web. Ésta tiene un apartado con los informes de labores de la SEP; sin embargo, al intentar conocer cuáles y cuántos se han presentado, además de conocer sus contenidos, no se encuentran disponibles.³⁶⁹

La SEP está obligada a desarrollar programas educativos, en todos los niveles de escolaridad, que fomenten la cultura de una vida libre de violencia contra las mujeres y el respeto a su dignidad; así como la comprensión adecuada al ejercicio del derecho a una paternidad y maternidad libre, responsable e informada, como función social y el reconocimiento de la responsabilidad compartida de hombres y mujeres en cuanto a la educación y el desarrollo de sus hijos.

El Quinto Informe de Gobierno es prácticamente la única referencia que reporta actividades en la materia y responden a capacitaciones en perspectiva de género. De septiembre de 2016 a junio de 2017, se capacitó a 5,016 madres jóvenes y jóvenes embarazadas en temas de salud sexual y reproductiva, derechos y prevención de la violencia.³⁷⁰

En ese sentido, de septiembre de 2016 a junio de 2017, la SEP difundió nueve campañas para contribuir a la erradicación de los estereotipos de género y para erradicar la violencia, en especial la de género: 1) Campaña de Educación Integral en Sexualidad para la prevención del embarazo adolescente; 2) Mujeres que construyen la historia; 3) Protocolo para la prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual y acoso sexual en la Administración Pública Federal; 4) Día Internacional de la Mujer, Por un planeta 50-50 en 2030, Demos el paso por la igualdad de género; 5) Días para recordar; 6) #Prendete vs la Discriminación; 7) #DíaNaranja contra la violencia hacia las mujeres y las niñas; 8) Exposición itinerante “Mujeres Mexicanas en la Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas”; y 9) siete campañas “Igual es más”, transmitidas por redes sociales y Televisión Educativa. Las primeras cinco se difundieron por correo electrónico a 10,640 servidoras y servidores públicos de la Secretaría.³⁷¹

El Nuevo Modelo Educativo establece en la Estrategia de Equidad e Inclusión la disminución de las brechas de género, incluyendo el combate a los estereotipos de género, así como poner en marcha un programa de capacitación laboral, certificación de habilidades, además de competencias y apoyo para que las mujeres obtengan empleo.

³⁶⁸ Ver: <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/>

³⁶⁹ Ver: <http://planeacion.sep.gob.mx/informes-oficiales/informe-de-labores>

³⁷⁰ Gobierno de la República. *Op. Cit.* Pág. 42.

³⁷¹ Gobierno de la República. *Op. Cit.* Pág. 31.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

El Quinto Informe de Gobierno destaca que entre septiembre de 2016 y junio de 2017, la SEP, en conjunto con la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Secretaría de Marina (SEMAR), la Secretaría de Salud (SS), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Petróleos Mexicanos (PEMEX), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Procuraduría General de la República (PGR) y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), emitieron un pronunciamiento de cero tolerancia al hostigamiento sexual y al acoso sexual, en el que manifiestan su rechazo a las conductas que atentan contra la integridad y la dignidad de las personas y se comprometen a actuar en el marco de leyes, códigos y normas, en particular, bajo las Reglas de Integridad para el Ejercicio de la Función Pública sobre el comportamiento digno.³⁷²

Como podemos observar, no existe información pública disponible que demuestre la comprobación de esos datos, y mucho menos que permita conocer el impacto, la eficacia de las acciones implementadas y sobre todo, grado de cumplimiento de la LGAMVLV.

F. Secretaría de Salud (SS) (Art. 46 de la LGAMVLV)

En materia de violencia en contra de las mujeres, la Secretaría de Salud (SS), es la dependencia encargada de diseñar con perspectiva de género, la política de prevención, atención y erradicación de ésta dentro de un marco de política de salud integral. En ese sentido, debe brindar atención médica y psicológica con perspectiva de género a las víctimas de manera integral e interdisciplinaria.

En la búsqueda de información veraz y confiable, se buscaron los informes de labores de la Secretaría. No están todos, el último publicado es el 4º Informe, correspondiente a 2015-2016, lo que impide tener información actualizada.

El Quinto Informe de Gobierno afirma que de septiembre de 2016 a junio de 2017 la Secretaría de Salud brindó servicios especializados a 253,640 mujeres de 15 años y más en situación de violencia familiar y de género. Como parte de dicha atención se otorgaron 439,121 consultas de consejería, 112,321 atenciones médicas especializadas y 593,021 apoyos psico- emocionales. En 51 refugios se atendieron 1,770 mujeres en situación de violencia extrema, 1,482 niñas y 1,532 niños, de 29 entidades federativas.

Ahora bien, qué es lo que sucede con todas esas acciones instrumentadas por esta institución. ¿Qué evaluaciones se tienen para mostrar la afectación positiva en la vida de las mujeres víctimas de violencia? Los Refugios para las víctimas de violencia deben contar con información cualitativa respecto a los resultados de su trabajo. En la sección de Presupuesto etiquetado para la instrumentación de la LGAMVLV, se realiza una revisión crítica de las dificultades que enfrentan los refugios. Pero además si bien se reconoce que estos espacios atienden violencia extrema, no se observa el desarrollo de otras políticas que den continuidad post emergencia. Particularmente la senadora M. Tagle en entrevista, comentó que

³⁷² Gobierno de la República. *Op. Cit.* Pág. 39.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

el Estado no está invirtiendo en proveer condiciones para las mujeres que salen de los refugios ¿a dónde van las mujeres que tuvieron que salir de su casa, que perdieron el trabajo, los niños/as que perdieron la escuela?"³⁷³

Nuevamente la desvinculación entre las instituciones es evidente. La Secretaría de Educación Pública o del Trabajo, no se coordinan con la política de Refugios para ofrecer alternativas pasada la emergencia.

Otra de las obligaciones que la LGAMVLV le confiere a la SS, es la creación de programas de capacitación para el personal del sector salud, respecto de la violencia contra las mujeres y se garanticen la atención a las víctimas y la aplicación de las normas oficiales mexicanas vigentes en la materia. De septiembre de 2016 a junio de 2017, la Secretaría de Salud (SS) capacitó a 17,434 personas de los servicios de salud a nivel federal y estatal, así como a personal del Programa IMSS-PROSPERA y de los Hospitales Regionales de Alta Especialidad en los temas de perspectiva de género, igualdad y no discriminación, derechos humanos, prevención del hostigamiento, acoso sexual, clima laboral, masculinidades y paternidades.³⁷⁴

Resulta de gran relevancia que la SS debe apoyar a las autoridades encargadas de efectuar investigaciones en materia de violencia contra las mujeres, proporcionando información relativa al número de víctimas que se atienden en los centros y servicios hospitalarios; sobre situaciones de violencia que sufren las mujeres; tipo de violencia por la cual se atendió a la víctima; efectos causados por la violencia en las mujeres, y recursos erogados en la atención de las víctimas. Información que probablemente sí existe, pero no es pública, lo que impide medir el impacto de las acciones implementadas en la materia, así como la eficacia de las mismas.

G. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) (Art. 46 Bis de la LGAMVLV)

La LGAMVLV mandata a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) el impulso de acciones que propicien la igualdad de oportunidades y la no discriminación de mujeres y de hombres en materia de trabajo y previsión social. Las brechas de género persisten, a pesar del avance de las mujeres en diversos ámbitos laboral, político y económico.

Quizás uno de los temas que mayormente ha cobrado relevancia en los últimos años es el hostigamiento y acoso laboral. Recientemente, la STPS emitió el "Protocolo de actuación frente a casos de violencia laboral, hostigamiento y acoso sexual, dirigido a las empresas de la República Mexicana" que apoya a las empresas para fomentar entornos organizacionales favorables y libres de violencia.³⁷⁵

Esta dependencia es de la que tiene mayor atraso en la publicación de sus informes. El último registrado en su página web corresponde al periodo 2013-2014, es decir, el correspondiente al segundo año de gobierno de la actual administración.

³⁷³ Tagle. Entrevista personal, febrero 2018.

³⁷⁴ Gobierno de la República. *Op. Cit.* Pág. 42.

³⁷⁵ Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/281042/Protocolo_28062017_FINAL.pdf

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

El Quinto Informe de Gobierno reporta pocas actividades de la STPS en el tema de violencia en contra de las mujeres, pero entre éstas, la Secretaría reconoció a 384 centros de trabajo en favor de 38,490 mujeres y 58,665 hombres, los cuales acreditaron ser promotores de buenas prácticas laborales en materia de conciliación trabajo-familia, igualdad de oportunidades, prevención de acoso y hostigamiento sexuales, y violencia laboral con el distintivo Empresa Familiarmente Responsable.³⁷⁶

H. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Art. 46 Ter de la LGAMVLV)

La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) es responsable de coordinar acciones que propicien la igualdad de oportunidades y la no discriminación de mujeres y de hombres en materia agraria.

En ese sentido, dentro de la Estrategia Centro Ciudad de las Mujeres (CCM), la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) coordina a dependencias federales, estatales y municipales, a fin de brindar atención integral especializada para mejorar la condición y posición de las mujeres que habitan en la región de la montaña de Guerrero y basa sus acciones en tres enfoques fundamentales: perspectiva de género, derechos humanos e interculturalidad. Estas dependencias aportan recursos humanos, materiales y/o económicos para dar respuesta a las necesidades de esas mujeres. Desde el 22 de julio de 2015 hasta junio de 2017, el Centro Ciudad de las Mujeres ha atendido a 297,308 mujeres.³⁷⁷

Otra de las obligaciones de la SEDATU, es constituir un padrón sobre las unidades agrícolas industriales para las mujeres. Es necesario considerar que si una mujer se desempeña como comerciante, ganadera, agricultora, etc, se empodera en el sector agrícola y con ello, se combaten estereotipos de género, que siempre se traducen en impedimentos para acceder a recursos productivos. La página web de la SEDATU no contiene ningún padrón en la materia. Si se intenta realizar una búsqueda avanzada por tema, no se arroja ningún resultado.

Fue hasta el 27 de marzo de 2007 que se publicó en el DOF el Decreto por el que se reforma el artículo 71 y se adiciona un octavo párrafo al artículo 108 de la Ley Agraria, en el cual se establece que “Las mujeres pertenecientes a un núcleo agrario sin importar el carácter que tengan dentro del mismo, podrán organizarse como Unidad Agrícola Industrial de la Mujer y éstas a su vez en uniones, cumpliendo con los requisitos que señala el presente Título. La denominación social irá seguida de las palabras Unidad Agrícola Industrial de la Mujer o su abreviatura, UAIM.”³⁷⁸

El Quinto Informe de Gobierno destaca la estrategia ‘Un Cuarto Más’, cuya finalidad es “construir cuartos adicionales para abatir la condición de hacinamiento en la que se encuentran cerca de 2.5 millones de familias y se ofrece un espacio libre de violencia a niñas y adolescentes”. En ese orden de ideas, uno de los Programas que se anunciaron en este sexenio es el de “Cuartos Rosa”. De enero de 2013 a junio

³⁷⁶ Gobierno de la República. *Op. Cit.* Pág. 35

³⁷⁷ Gobierno de la República. *Op. Cit.* Pág. 32

³⁷⁸ Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5477638&fecha=27/03/2017

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

de 2017 se han construido 345 mil Cuartos Rosa”.³⁷⁹ Sin embargo, como estrategia para prevenir la violencia contra las mujeres, no existe información pública que refleje la eficacia ni el impacto de este Programa. Algunos medios de comunicación han presentado reportes de visitas que han realizado en las zonas donde se construyeron y han podido constatar que muchos de estos cuartos están deshabitados, deteriorados, construidos en zonas de alto riesgo, o que fueron entregados a personas que no cubren el perfil para ser beneficiarias.

I. Procuraduría General de la República (PGR) (Art. 47 LGAMVLV)

Una de las principales facultades de la PGR es especializar a las y los agentes del Ministerio Público, peritos, personal que atiende a víctimas a través de programas y cursos permanentes en: derechos humanos y género; perspectiva de género para la debida diligencia en la conducción de averiguaciones previas y procesos judiciales relacionados con discriminación, violencia y feminicidio; incorporación de la perspectiva de género en los servicios periciales; y eliminación de estereotipos sobre el rol social de las mujeres, entre otros.

Aunque a diferencia de otras dependencias, ésta sí tiene publicados casi todos sus informes de labores de 2013 a 2017 (excepto 2016), solo son resúmenes ejecutivos de los mismos. Por ejemplo, en el último (2017), en materia de violencia en contra de las mujeres, únicamente se incluye el acto de reconocimiento de inocencia y ofrecimiento de disculpa pública ofrecida por el daño causado a las mujeres indígenas hñāhñū, Jacinta Francisco Marcial, Alberta Alcántara Juan y Teresa González Cornelio que se llevó a cabo el 22 de febrero de 2017, después de que en 2006 fueron acusadas de vender droga y secuestrar a seis agentes de la desaparecida Agencia Federal de Investigación (AFI), delito por el que permanecieron poco más de tres años presas.³⁸⁰

De septiembre de 2016 a junio de 2017, se capacitó a 1,422 mujeres y 1,523 hombres en los temas de perspectiva de género, derechos humanos de las mujeres, violencia contra las mujeres, y lenguaje incluyente y no sexista.³⁸¹

También del 1 de septiembre de 2016 al 30 de junio de 2017, se capacitó a los operadores del Sistema de Justicia Penal en materia de derechos humanos. En ese sentido, la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA), reportó 80 actividades de capacitación en las que participaron 4,236 personas (2,385 mujeres y 1,851 hombres) operadoras del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en violencia contra las mujeres y trata de personas de instituciones de procuración de justicia, atención y asistencia a víctimas del delito y seguridad pública de los tres órdenes de gobierno. Asimismo, el personal de la Fiscalía asistió a 51 actividades impartidas por otras instancias, en las que recibieron capacitación 78 operadoras y operadores del Sistema de Justicia Penal Acusatorio (42 mujeres y 36 hombres), principalmente en temas de violencia contra las mujeres, trata de personas, Sistema Penal Acusatorio, atención a víctimas y derechos humanos.

³⁷⁹ Gobierno de la República. *Op. Cit.* Pág. 250.

³⁸⁰ Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/253830/Presentacion_Introduccion.pdf Pág. 14

³⁸¹ Gobierno de la República. *Op. Cit.* Pág. 43.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

En este terreno, es muy importante señalar que las expertas consultadas a través de entrevistas coinciden fuertemente en las debilidades del proceso de capacitación que se ha ofrecido hasta ahora al funcionariado público. Por un lado, reconocen que esta es importante, pero que debe trascender lo esencial. No es suficiente la forma en que reportan las dependencias o el gobierno federal en sus informes, los cientos de capacitaciones recibidas. A. Medina, abogada, sostiene que la capacitación debería evaluarse, en función de los criterios que la sentencia conocida como Campo Algodonero, que marca estándares y le indica al Estado mexicano que se debe dejar de simular acciones. Por lo menos, indica, “en las evaluaciones de las capacitaciones se debe registrar que quién las recibió sabe reconocer la discriminación, qué hacer ante ella y cómo aplicar medidas de nivelación para salir de la misma.”³⁸²

En este sentido, A. Ortega, ubica que un área de oportunidad es las órdenes de protección indicadas en la LGAMVLV, pero no sólo, también las existentes en otras Leyes como en la Ley General de Víctimas o en el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), que deben de ser utilizadas por los jueces de control penal en el Nuevo Sistema judicial. Además, que los jueces debido a la tendencia práctica de utilizar leyes especiales pueden recurrir al menú de opciones que unos conjuntos de leyes ofrecen.

Particularmente para los Ministerios Públicos (MP), ámbito de competencia de la PGR, es una oportunidad que los MP puedan demandar la aplicación de estas medidas cautelares a los jueces de control, para proteger la seguridad de las víctimas.

Asimismo, Ortega señala que las órdenes de protección deben tener un segundo momento, que es el monitoreo. Se piensa que estas medidas por sí mismas protegen a mujer, que la meten en una burbuja. Se debe dictar la medida y supervisarla de manera eficiente. Se dice que es problema de recursos, porque a veces el monitoreo puede resultar muy barato, con una llamada de la trabajadora social con cierta periodicidad, puede bastar.

Otro elemento consiste en aprender a valor el riesgo, que es parte de la operación de la Ley. Debe de haber alguien (personal entrenado) en no subestimar el riesgo. Se debe detectar ese riesgo y diseñar la medida adecuada. Como aplicar la medida de nivelación para salir de la discriminación por la violencia vivida en ese momento por la mujer y, eventualmente, sus hijas e hijos. Actualmente se dictan medidas de protección por decreto, sin hacer una relación con el riesgo particular de esa mujer. El menú se amplía: se pueden usar todas las medidas, de la LGAMVLV, de la ley General de víctimas del CNPP, de las leyes estatales.³⁸³

Es muy complicado saber si dentro de las Acciones y Programas publicados en su sitio web existen mayores datos que abonen a hacer un balance de los logros y avances que mandata la LGAMVLV, toda vez que no están organizados por tema, solo se presentan documentos tipo boletín con información variada, tal cual se va generando día con día, de acuerdo con la agenda del Procurador o de la vida nacional. En el informe de gobierno, encontramos una larga numeralía de acciones instrumentadas por la PRG y la FEVIMTRA, sobre la Alerta amber y varias otras funciones. Lo relevante de esto es que en la práctica cotidiana, las mujeres siguen padeciendo violencias, y el recurrir a algún tipo de ayuda

³⁸² Medina, A. Entrevista personal, febrero de 2018

³⁸³ Ortega, A. Entrevista personal, febrero de 2018.

institucional y/o presentar denuncias, tiene un nivel muy bajo. No es claro en dónde están los servicios de justicia para apoyar a una mujer que vive violencia.

J. Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) (Art. 48 de la LGAMVLV)

El Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) es la instancia que coordina el cumplimiento de la política nacional en materia de igualdad sustantiva y coadyuva con la erradicación de la violencia contra las mujeres. Una de sus principales obligaciones estipuladas en la LGAMVLV es desempeñarse como Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, además de integrar investigaciones promovidas por las dependencias de la Administración Pública Federal sobre las causas, características y consecuencias de la violencia en contra de las mujeres, así como la evaluación de las medidas de prevención, atención y erradicación, y la información derivada a cada una de las instituciones encargadas de promover los derechos humanos de las mujeres en las entidades federativas, la Ciudad de México o municipios. Los resultados de dichas investigaciones serán dados a conocer públicamente para tomar las medidas pertinentes hacia la erradicación de la violencia.

Son muchas las acciones relevantes que el INMUJERES realiza y consigna en sus informes de trabajo, por ejemplo constantemente desarrolla actividades diversas para promover la generación de información con perspectiva de género, participando en el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG), organiza encuentros internacionales en la materia, el “VII Encuentro Internacional de Estadísticas de Género: Desafíos de los indicadores de género de los ODS para que nadie se quede atrás”³⁸⁴.

En materia de evaluación de los refugios, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, estima que los avances que se han registrado en la materia han sido variados y dependen de lo que a cada una de las dependencias le toca realizar en el ámbito de sus competencias y que incluyen al Sistema del DIF, a la STPS, la SEP, la PGR, la Secretaría de Salud, la SEDESOL, la CDI, CONAVIM, y al INMUJERES. Para tal efecto, realizaron diversas solicitudes de información y en las respuestas destaca la enumeración de actividades sobre la línea estratégica sobre creación de unidades integrales de atención presentada por el INMUJERES, la realización de diagnósticos sobre el funcionamiento de refugios, creación de grupos interinstitucionales para el fortalecimiento de los refugios, hasta la respuesta de la existencia de cero documentos que muestren avances en dichas líneas estratégicas.³⁸⁵

³⁸⁴ Este Encuentro forma parte del programa bienal de las actividades del Grupo de Trabajo de Estadísticas de Género de la Conferencia Estadística de las Américas (CEA-CEPAL), además, se ha constituido en un importante espacio para propiciar y favorecer el diálogo entre las Oficinas Nacionales de Estadística (ONE) y los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres (NAM) e intercambiar conocimientos con especialistas de la academia y con organismos internacionales sobre los avances y desafíos estadísticos en materia de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. Información disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/eventos/2016/genero/>

³⁸⁵ Toledo Escobar, Cecilia y Cécile Lachenal. *Diagnóstico sobre los refugios en la política pública de atención a la violencia contra las mujeres en México*. México, D.F. Pág. 26. Disponible en: <http://fundar.org.mx/diagnostico-sobre-refugios-en-la-politica-publica-de-atencion-a-la-violencia-contra-las-mujeres-en-mexico/>

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

Además de haber emitido entre septiembre de 2016 y junio de 2017, el pronunciamiento de cero tolerancia al hostigamiento sexual y al acoso sexual, en coordinación con otras dependencias, el 31 de agosto de 2016 se publicó en el DOF el Protocolo para la Prevención, Atención y Sanción del Hostigamiento Sexual y Acoso Sexual, guía de actuación para las y los servidores públicos, que busca prevenir conductas que vulneren el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia en sus centros de trabajo.³⁸⁶

El sitio web del INMUJERES, sigue el mismo formato que siguen las dependencias del gobierno federal. Al hacer una revisión general de los informes de labores publicados, encontramos que no están actualizados. El último corresponde a 2015. En el rubro de Transparencia Focalizada es donde podemos encontrar información un poco más concreta sobre: Vida sin Violencia; Programa Proequidad; Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género; y el Sistema de Indicadores de Género; uno de los temas es precisamente la violencia, aunque la información está actualizada solo hasta el 2016.³⁸⁷

En este capítulo de la LGAMVLV correspondiente a la distribución de competencias en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres en México, se pueden observar claros desafíos.

Por un lado, el hecho del acceso a la información transparente, oportuna y veraz que las instituciones del Estado involucradas en dar cumplimiento a esta ley es un enorme reto. En este apartado se dio cuenta de la dificultad para acceder a información de calidad por parte de las instituciones para reportar sus acciones.

Es importante mencionar, que en la actual administración se unificó el formato de las páginas web de las dependencias del gobierno federal, situación que puede llegar a convertirse en un verdadero laberinto para conocer información que por ley, debe ser pública. Todas estas páginas contienen los mismos apartados de: blog, multimedia acciones y programas, prensa, documentos, contacto y transparencia. Este modelo resulta insuficiente para realizar un balance efectivo de las políticas públicas y las acciones implementadas en concordancia con lo que la LGAMVL les mandata. Además de que se limita el derecho a la información para la ciudadanía.

La información reportada se presenta centralmente en forma de numeralia con nulo análisis de cómo estas acciones, desde las competencias institucionales, contribuyen al objetivo de la Ley. Cada dependencia reporta sus acciones de manera separada, sin considerarse parte del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, que los convoca. No se observa es sus informes, ni en los informes globales del gobierno federal mexicano, conexiones importantes de vinculación interinstitucional. Las dependencias no hacen el esfuerzo suficiente para sistematizar y evaluar las acciones emprendidas, situación que impide evaluar los resultados obtenidos, el grado de impacto y por consiguiente, el grado de avance en el cumplimiento de la Ley.

³⁸⁶ Gobierno de la República. *Op. Cit.* Pág. 39.

³⁸⁷ Disponible en: <http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/index.php>

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

De hecho, con esos mismos informes se muestra nítidamente la duplicidad de acciones o instituciones creadas para atender diferentes aspectos de las violencias contra las mujeres, sin que se retomen los antecedentes o modelos previamente existentes, ni vasos comunicantes, por ejemplo, entre los Refugios, los Centros Ciudad de las Mujeres, los Centros de Justicia o las Casas de la mujer indígena, todos ellos mecanismos para atender a las mujeres víctimas de violencia. Esa desarticulación también se refleja en los presupuestos públicos. La senadora M. Tagle³⁸⁸, propone una revisión de la LGAMVLV, tomando en cuenta la experiencia de los operadores de la misma, las competencias de cada institución, cruzada con el presupuesto público. La evidencia parece confirmar que esta es una tarea indispensable.

Como se ha dicho, una de las actividades más reportadas cuantitativamente son las capacitaciones. Existe la guía de la sentencia de Campo Algodonero, para reorientar el sentido de la capacitación. Además, se ha hablado de la necesidad de no desperdiciar más recursos en las capacitaciones, debido a la rotación del personal, sino profundizarla y pensar en un modelo que vaya más a fondo: servicio civil de carrera especializado en género que se capacite y actualice y que tenga permanencia por méritos, así como condiciones dignas de trabajo.

Con el incremento de la inseguridad y la violencia en el país, no es posible asegurar que ha habido realmente avances significativos para frenar la violencia que se comete en contra de mujeres, y este escenario no está considerado explícitamente en la instrumentación de las políticas públicas.

Entre los grandes pendientes que no se han reportado o que al menos no es información pública disponible, está la creación de un registro público sistemático de los delitos cometidos en contra de mujeres, que contenga los datos que estipula la Ley: clasificación de los hechos de los que se tenga conocimiento, lugar de ocurrencia y lugar de hallazgo de los cuerpos, características sociodemográficas de las víctimas y del sujeto activo, especificando su tipología, relación entre el sujeto activo y pasivo, móviles, diligencias básicas a realizar, así como las dificultades para la práctica de diligencias y determinaciones; los índices de incidencia y reincidencia, consignación, sanción y reparación del daño. Este registro se integrará a la estadística criminal y victima para definir políticas en materia de prevención del delito, procuración y administración de justicia.

La presión social ha jugado un papel fundamental en la creación de leyes, protocolos o firmas de convenios en la materia. Sin embargo, a pesar de la reciente implementación del Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (BANAVIM), hasta el momento no existe una base nacional de información genética que contenga la información personal disponible de mujeres y niñas desaparecidas a nivel nacional; la información genética y muestras celulares de los familiares de las personas desaparecidas que lo consientan; la información genética y muestras celulares provenientes de los cuerpos de cualquier mujer o niña no identificada.

³⁸⁸ Tagle, M. Entrevista citada.

Recomendaciones generales

En materia de revisión de legislación

- Realizar una evaluación integral de los diferentes aspectos de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en coordinación con los operadores de la Ley, tanto en el ámbito federal como el local, que incluya el componente de los presupuestos públicos. Revisar funciones, competencias, instrumentos, modelos, Programas, Sistemas.
- Pendiente una revisión de la LGAMVLV conforme el Sistema de Justicia Penal Acusatorio. Debe privilegiarse las órdenes de protección. Quien debe perder derechos es el agresor. Los refugios debían ser medidas de excepción.
- Es necesario revisar los plazos de la AVG en sus distintas fases, con base en el análisis de su adecuado diseño e implementación. Facilitar protocolos o lineamientos claros que permitan a las entidades federativas la correcta implementación de las acciones recomendadas.
- Sobre los Modelos de atención. Es imperante garantizar la coordinación interinstitucional, especificando en la legislación y normas las competencias de las distintas dependencias y entidades federativas para el Modelos de atención, no dejar las acciones enunciadas de una manera genérica.
- Revisar la figura del Agravio Comparado y determinar cómo se le impone al estado, entidad federativa, reparar ese agravio. Si será por vía judicial debido a desigual protección de la ley.

De operación

- Se debería crear un **servicio civil de carrera especializado en género y en violencia de género**. Las funcionarias y funcionarios deben además recibir un salario digno y trabajar en condiciones dignas. Reconocer la atención a víctimas, es un trabajo de alto riesgo que requiere condiciones y beneficios particulares. Considerar recursos presupuestales para esta recomendación.
- Diseñar perfiles adecuados a las funciones y responsabilidades a desarrollar, selección conforme del funcionariado apegada a los perfiles, capacitación permanente, evaluable y con incentivos que motiven la acreditación no sólo de conocimientos, sino la aplicación práctica y cotidiana de los mismos.
- Diseñar y notificar acciones de la AVG a los tres poderes: ejecutivo, judicial y legislativo. Acciones evaluables que incorporen indicadores cualitativos con base en la perspectiva de derechos humanos y de género, en cumplimiento del respeto a los derechos humanos de las mujeres, y del cumplimiento de las obligaciones constitucionales del Estado en su conjunto, que den cuenta de acciones transversales.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

- Es fundamental analizar y medir los avances de las entidades que cuentan con Declaratoria de AVGM, particularmente en entidades en las que se ha dado un cambio de gobierno, a fin de que no se pierda la continuidad de las acciones emprendidas. Así como, hacer públicos los informes de seguimiento emitidos por SEGOB, en los que decidió no declarar la AVG.
- Contar con información disponible, accesible, amigable y actualizada. Contar con bases de datos nacionales que sistematicen y permitan el intercambio de información para la planificación de acciones contra la violencia hacia las mujeres, así como la coordinación institucional entre los tres órdenes de gobierno.
- Cumplir los compromisos de Gobierno Abierto, respecto a publicitar la información gubernamental de manera accesible de los Programas, Sistemas, Presupuestos, Evaluaciones, y demás componentes que implica la LGAMVLV. La unificación de las páginas web del gobierno federal retrasó el derecho al acceso a la información para la ciudadanía.
- Promover entre MP y jueces, el uso exhaustivo de las órdenes de protección de la LGAMVLV, Ley General de Víctimas, Código Nacional de Procedimientos Penales y Leyes locales, tanto en su otorgamiento como en su monitoreo.
- Difundir masivamente entre operadores de justicia la tesis de jurisprudencia “Acceso a la justicia en condiciones de igualdad. Elementos para juzgar con perspectiva de género”.³⁸⁹
- El registro público sistemático de los delitos cometidos en contra de mujeres sigue pendiente.
- Capacitaciones. Profundizar su contenido para alcanzar mayor capacidad de resolución. Evaluar los procesos de capacitación con base en indicadores estándares de derechos humanos y género, basados en la sentencia de Campo Algodonero y buscar que se transforme la interpretación que hacen de la LGAMVLV los operadores de justicia. Se tienen que fortalecer los esfuerzos en las currículos universitarias y en las judicaturas.
- La CNDH podría acompañar la parte técnica de desarrollo de indicadores basados en derechos humanos para evaluar impacto de capacitaciones.
- Es necesario supervisar y evaluar los mecanismos y las instancias que se han construido, evitar duplicidades y eficiente los recursos disponibles.
- Elevar el nivel de conocimiento público de la LGAMVLV con el fin de elevar los niveles de denuncia sobre la violencia ejercida contra las mujeres y que las mujeres y la sociedad se apropien de ella

³⁸⁹ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tesis de Jurisprudencia: 1a./J. 22/2016 (10a.) Décima Época, Registro: 2011430, Primera Sala, Tesis, Libro 29, Abril de 2016, Tomo II, Materia Constitucional. ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

- Es necesario institucionalizar las políticas públicas y sus instrumentos para evitar la politización del cumplimiento de la Ley, dependiendo de cambios en las administraciones públicas federales y/o locales, con el fin de ofrecer continuidad. En ese sentido, los Sistemas encargados de coordinar la instrumentación de la Ley deben ser eficientes.
- Considerar el contexto nacional de la violencia ejercida por la delincuencia organizada y su implicación en la violencia contra las mujeres y las políticas públicas que deberían instrumentarse.
- Considerar presupuesto para realizar una evaluación integral de diferentes aspectos de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en coordinación con los operadores de la Ley.
- Promover la asignación de recursos locales en los gobiernos de las entidades federativas.
- Etiquetar presupuesto para la AVG. En el PEF 2018 existe esta etiquetación se requiere fiscalización y rendición de cuentas de los montos aprobados vía el Anexo 13. Fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas de estas transferencias y vigilar que esos recursos estén en consonancia con las demandas enmarcadas por los Grupos de trabajo respectivos de las AVG.
- Realizar un ejercicio de revisión del ciclo presupuestal sobre los recursos destinados a la instrumentación de la LGAMVLV.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

Bibliografía

Aguilar León, Norma Inés (Coord.), et al. *Análisis, Seguimiento y Monitoreo de la Política Nacional en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres. Diagnóstico de la violencia contra las mujeres a partir de las leyes federales y de las entidades federativas. (Principales resultados de la Observancia)*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, (México: CNDH, 2016).

Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. Diagnóstico sobre Victimización a causa de Violencia Obstétrica e México. México, 2016. 227 págs. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/194701/Diagnostico_VO_port.pdf

Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), *Diagnóstico de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como integrante de los grupos de trabajo que dan seguimiento a los procedimientos de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres*

Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), *Monitoreo realizado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) de Leyes de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, (México: CNDH, 2017). Manuscrito inédito.

Comisión Nacional de Seguridad. Página web. Disponible en: <http://www.cns.gob.mx/>

Congreso de la Unión. Cámara de Diputados. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. México, 2018. 37 págs. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV_220617.pdf

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, (CONAPRED), *Estados en los que se cuenta con cláusula antidiscriminatoria constitucional, ley antidiscriminatoria y conducta tipificada en relación a la discriminación*. Consultado el 7 de febrero de 2018 en: http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=505&id_opcion=650&op=650&id_opcion=651&op=651

Corral, R. Entrevista personal 10 de febrero 2018.

del Río, A. Entrevista personal, 9 de febrero 2018.

Diario Oficial de la Federación. Acuerdo 02/2009 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se establecen los Lineamientos para determinar e integrar la información del Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres. México, 2009. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5087253&fecha=16/04/2009

Diario Oficial de la Federación. Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF), para el ejercicio fiscal 2017. Disponible en: <https://www.gob.mx/indesol/documentos/reglas-de-operacion-2017-paimef>

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se reforma el artículo 71 y se adiciona un octavo párrafo al artículo 108 de la Ley Agraria. México, 2017. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5477638&fecha=27/03/2017

Diario Oficial de la Federación. Protocolo para la Prevención, Atención y Sanción del Hostigamiento Sexual y Acoso Sexual. México, 2016. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5450530&fecha=31/08/2016

Gaceta Oficial del Distrito Federal el 4 de agosto del 2017. Ver: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-541c8c3c5d4c05a43a47a977cde017af.pdf>

Gobierno de la República. Quinto Informe de Gobierno 2016-2017. México, 2017. 680 págs. Disponible en: http://cdn.presidencia.gob.mx/quintoinforme/Quinto_Informe_de_Gobierno_2017.pdf

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016. México, 2016. 20 págs. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/endireh/endireh2017_08.pdf

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Sistema Integrado de Estadísticas sobre Violencia contra las Mujeres (SIESVIM). Disponible en: <https://sc.inegi.org.mx/SIESVIM1/>

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Programa Estratégico del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica 2016-2040. México, 2016. 26 págs. Disponible en: http://www.snieg.mx/contenidos/espanol/programas/PESNIEG_2016-2040.pdf

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). XVII Encuentro internacional de estadísticas de género. Desafíos de los indicadores de género de los ODS para que nadie se quede atrás. México, 2016. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/eventos/2016/genero/>

Instituto Nacional de las Mujeres. Alerta de Violencia de Género contras las Mujeres. Disponible en: <https://www.gob.mx/inmujeres/es/acciones-y-programas/alerta-de-violencia-de-genero-contras-las-mujeres-80739>

Instituto Nacional de las Mujeres. Página web. Disponible en: <https://www.gob.mx/inmujeres/>

Instituto Nacional de las Mujeres. Sistema de Indicadores de Género. México, 2018. Disponible en: <http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/index.php>

Medina, A. Entrevista 9 de febrero 2018.

ONU México. Agenda 2030. Disponible en: <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/>

Organización de las Naciones Unidas y otras. México ante la CEDAW. México, 2012. Disponible en: <http://www.unfpa.org.mx/publicaciones/CEDAW.pdf>

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

Ortega, A. Entrevista personal 5 de febrero 2018.

Oxfam México. Contra la violencia hacia las mujeres. Disponible en: <https://www.oxfamexico.org/identificador-de-historia/seminario-masculinidades>

Pérez Olvera, Janeth. *Seguimiento a la armonización legislativa en las entidades federativas de las siguientes leyes: Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, Ley Federal para Prevenir y Eliminar y Discriminación y Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos*, Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, Cámara de Diputados

Presidencia de la República. Página web. Disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/>

Procuraduría General de la República. Diagnóstico Institucional sobre la Incorporación de la Perspectiva de Género y la Igualdad entre Mujeres y Hombres en la Procuraduría General de la República. México, 2017. Disponible en: <https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&ved=0ahUKEwjhxoq-5nZAhUPgK0KHePGDN4QFghPMAY&url=http%3A%2F%2Fpgrarchivos.blob.core.windows.net%2Fpaginaweb%2FDocumento%2520Incorporado%20Diagn%25C3%25B3stico%2520PGR.pdf&usg=AOvVaw0y9j1ruglMWdnjEs3YXnzA>

Procuraduría General de la República. Página web. Disponible en: <https://www.gob.mx/pgr>

Procuraduría General de la República. Política de Igualdad Laboral y no Discriminación con Perspectiva de Género 2016-2018. México, 2016. 76 págs. Disponible en: <https://www.gob.mx/pgr/acciones-y-programas/politica-de-igualdad-laboral-y-no-discriminacion-con-perspectiva-de-genero-2016-2018>

Procuraduría General de la República. Quinto Informe de Labores 2016-2017. México, 10 págs. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/253830/Presentacion_Introduccion.pdf

Redacción. SemMéxico. “*Ingresa al Congreso iniciativa de Ley de Desarrollo Constitucional en Chiapas*”, 31 de mayo 2017. Diputada María Mayo Mendoza, Presidenta de la Comisión de Género. Consultado el 28 de enero de 2017 en: <http://www.semmexico.com/nota.php?idnota=1938>

Relatoría: Balance a los diez años de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Diputada Federal Maricela Contreras Julián. 16 de noviembre de 2017. Museo Nacional de las Culturas del Mundo.

Rodríguez Soriano, Dora. Consejera Electoral en el estado de Tlaxcala. Entrevista personal 6 de febrero 2018.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Página web. Disponible en: <https://www.gob.mx/sedatu>

Secretaría de Desarrollo Social. Página web. Disponible en: <https://www.gob.mx/sedesol>

Secretaría de Educación Pública. Página web. Disponible en: <https://www.gob.mx/sep>

Secretaría de Educación Pública. Propuesta Curricular para la Educación Obligatoria 2016. México, 2016. 376 págs. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/docs/Propuesta-Curricular-baja.pdf>

Secretaría de Gobernación. Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres. México, 2018. Disponible en: https://www.mujereslibresdeviolencia.gob.mx/Banavim/Informacion_Publica/Informacion_Publica.aspx

Secretaría de Gobernación. Página web. Disponible en: <https://www.gob.mx/segob>

Secretaría de Salud. Acuerdo por el que se crea el Comité para la Igualdad Laboral y la No Discriminación de la Secretaría de Salud. México, 2017. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/232471/Acuerdo_de_creacion_Comite_para_la_Igualdad_Laboral_y_No_Discriminacion_SS.pdf

Secretaría de Salud. Página web. Disponible en: <https://www.gob.mx/salud>

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Página web. Disponible en: <https://www.gob.mx/stps/>

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Protocolo de actuación frente a casos de violencia laboral, hostigamiento y acoso sexual, dirigido a las empresas de la República Mexicana. México, 2017. 51 págs. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/281042/Protocolo_28062017_FINAL.pdf

Toledo Escobar, Cecilia y Cécile Lachenal. Diagnóstico sobre los refugios en la política pública de atención a la violencia contra las mujeres en México. México, 2015. 54 págs. Disponible en: <http://fundar.org.mx/diagnostico-sobre-refugios-en-la-politica-publica-de-atencion-a-la-violencia-contra-las-mujeres-en-mexico/>

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

Acrónimos y siglas

AFI. Agencia Federal de Investigación

APF. Administración Pública Federal

AVGM. Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres

BANAVIM. Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres

CAMI. Casas de la Mujer Indígena

CCM. Centros Ciudad de las Mujeres

CDI. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

CDN. Convención sobre los Derechos del Niño

CEAV. Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas

CECOVIM, Centros Especializados para la Erradicación de las Conductas Violentas hacia las Mujeres

CEDAW. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (mejor conocida por sus siglas en inglés)

CENSIDA. Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH y el sida

CJM. Centros de Justicia para las Mujeres

CNDH. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

CNEGSR, Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva

CNPP. Código Nacional de Procedimientos Penales

CNS. Comisión Nacional de Seguridad

Comité CEDAW. Comité Para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer

Comité DESC. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

CONAPO. Consejo Nacional de Población

CONAVIM. Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres

CONEVAL. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

Convención de Belem do Pará. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer

DDHH. Derechos Humanos

DDSSRR. Derechos sexuales y reproductivos

DIF-NACIONAL, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

DOF. Diario Oficial de la Federación

ENDIREH. Encuesta Nacional Sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares

ENSANUT. Encuesta Nacional de Salud y Nutrición

ENSAR. Encuesta Nacional de Salud Reproductiva

FEVIMTRA. Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas

IMEF. Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas.

IMSS. Instituto Mexicano del Seguro Social

INDESOL. Instituto Nacional de Desarrollo Social

INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía

INMUJERES. Instituto Nacional de las Mujeres

INSP. Instituto Nacional de Salud Pública

ISSSTE. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

ITS. Infecciones de transmisión sexual

LAMVLV. Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

LGAMVLV. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

LGDNA. Ley General de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes

MIEVMCM, Modelo de Intervención para Erradicar la Violencia Masculina contra las Mujeres

MP. Ministerios Públicos

mpd. Millones de pesos

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

NNA. Niñas, niños y adolescentes

OCNF. Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio

OCS. Organizaciones de la Sociedad Civil

OMS. Organización Mundial de la Salud

ONU. Organización de las Naciones Unidas

PAE. Programas de Acción Específicos

PAIMEF, Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas

PEMEX. PETRO LEOS MEXICANOS

PGJ, Procuraduría General de Justicia

PGR. Procuraduría General de la República

PIPASEVCM. Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres

PND. Plan Nacional de Desarrollo

PROIGUALDAD. Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres

PROSESA. Programa Sectorial de Salud

Reglamento de la LGAMVLV. Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

SEDATU. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

SEDENA. Secretaría de la Defensa Nacional

SEDESOL. Secretaría de Desarrollo Social

SEGOB , Secretaría de Gobernación

SEGOB. Secretaría de Gobernación

SEMAR. Secretaría de Marina

SEMEFO. Servicio Médico Forense

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

SEP. Secretaría de Educación Pública

SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SINAIS. Sistema Nacional de Información en Salud

SIPINNA. Sistema Integral de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes

SNDIF. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

SNIEG. Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica

SNPASEVCM. Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres

SS. Secretaría de Salud

SSP. Secretaría de Seguridad Pública

SSR. Salud sexual y reproductiva

STPS. Secretaría del Trabajo y Previsión Social

UAIM. Unidad Agrícola Industrial de la Mujer

VIH. Virus de inmunodeficiencia humana

Expertas entrevistadas

1. Alejandra Maritza Cartagena López, Maestra en Derecho. Coordinadora Nacional del Comité de América Latina y El Caribe para la Defensa de los derechos de las Mujeres e integrante del Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio
2. Andrea Medina Rosas, Abogada y consultora Independiente experta en género y derechos humanos. Coadyuvó en el litigio del caso de feminicidios en Ciudad Juárez “Campo algodnero”.
3. Aurora del Río Zolezzi, Médica. Directora General Adjunta de Equidad de Género en el CNEGSR.
4. Dora Rodríguez, Doctora en Trabajo Social. Consejera Electoral en el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.
5. Imelda María Camargo González, Licenciada en periodismo y especialista en Políticas Públicas desde la Perspectiva de Género y en Políticas Públicas en Salud y Género.
6. Lucía Melgar Palacios. Doctora y profesora de literatura y género; crítica cultural e investigadora independiente
7. María Guadalupe Adriana Ortega Ortiz, Maestra en Derecho. Secretaria de Estudio y Cuenta. Ponencia del Señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
8. Maricela Contreras Julián. Diputada Federal
9. Martha Angélica Tagle Martínez, Senadora y experta en género.
10. Rocío Corral Espinoza Monsiváis, Abogada y directora del Centro de Apoyo a la Mujer Margarita Magón, A.C, (CAM).

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

Anexo

1. Principales tesis y jurisprudencias que se basan en la LGAMVLV

Información Tesis	Título	Tipo o Modalidad de Violencia	Aporte
Época: Novena Época Registro: 162349 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXXIII, Abril de 2011 Materia(s): Común Tesis: XIX.1o.P.T.22 P Página: 1335	JUSTICIA PARA ADOLESCENTES. MARCO NORMATIVO Y PERSPECTIVAS ESPECIALES QUE DEBEN CONSIDERARSE SI EL ACTO RECLAMADO CONSISTE EN UNA ORDEN DE APREHENSIÓN GIRADA CONTRA UN MENOR DE EDAD POR LA COMISIÓN DE DELITOS SEXUALES (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).	Tipo: Violencia Sexual Establece que cuando el acto reclamado en un juicio de amparo es una orden de aprehensión girada contra un adolescente por la comisión de delitos sexuales deben valorarse los derechos en conflicto, por un lado, los del probable protodelincuente y del otro los de la víctima, en especial ordenamientos para una vida libre de violencia para las mujeres y la protección especial a víctimas menores de edad que han sido objeto de delitos sexuales. Después de hacer un desglose de dichos ordenamientos la tesis concluye que el marco normativo y las perspectivas especiales deberán “ser atendidos en los juicios de amparo en función de un criterio estructural que considere las diferentes ampliaciones y restricciones de los derechos fundamentales implicados, dirigido a descalificar aquellas intervenciones que supongan un sacrificio inútil, innecesario o desproporcionado y en función de una valoración proporcional y razonable para la resolución de colisiones de derechos fundamentales en aras de garantizar su coexistencia o de alcanzar objetivos sociales.”	La protección de derechos de ambas partes es el centro de esta tesis, sin embargo, en el Código Penal de Tamaulipas también se puede observar el especial cuidado en casos de violencia sexual contra menores de edad puesto que tanto el abuso, como la violación, así como el hostigamiento, tienen penas específicas cuando se comenten contra menores de edad.
Época: Décima Época Registro: 2005296 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación	PRUEBA PERICIAL EN PSIQUIATRÍA FORENSE. LA OMISIÓN DEL JUEZ DE ORDENAR OFICIOSAMENTE SU DESAHOGO CUANDO ADVIERTA QUE LA MUJER ACUSADA DE HOMICIDIO SUFRIÓ VIOLENCIA DE GÉNERO POR LA VÍCTIMA, A EFECTO	Modalidad: Violencia Familiar Establece lo que es la violencia contra las mujeres y las afectaciones, así como la responsabilidad del Estado en “los actos de violencia contra las mujeres perpetrados por particulares en tanto no adopte medidas con la diligencia debida para impedir la violación de derechos o para investigar y castigar actos de violencia e indemnizar a las víctimas. En ese sentido, cuando el Juez advierta que la mujer acusada de homicidio, sufrió violencia de género por parte de la	En este caso, la falta de perspectiva de género en los casos de homicidio donde existía una relación familiar puede llevar a un trato discriminatorio ante los tribunales que puede resultar en la privación de la libertad de la mujer acusada cuando podría ser excusada por ser víctima de violencia familiar en caso de que se comprobaran afectaciones a su estado mental.

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

Libro 2, Enero de 2014, Tomo IV Materia(s): Constitucional Tesis: I.9o.P.44 P (10a.) Página: 3189	DE CONOCER EL ESTADO MENTAL DE AQUÉLLA AL MOMENTO DE LOS HECHOS, VIOLA DERECHOS HUMANOS (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL).	víctima, debido a una relación de parentesco por consanguinidad o afinidad, de matrimonio, concubinato o a una relación de hecho; deberá ordenar de oficio el desahogo de la prueba pericial en materia de psiquiatría forense, para conocer, con certeza, su verdadero estado mental al momento de los hechos, pues sólo en esas condiciones estará en aptitud legal de resolver sobre la procedencia o no de alguna causa de exclusión del delito a que alude el artículo 29 del Código Penal para el Distrito Federal; de ahí que la omisión de su desahogo viole derechos humanos.”	
Época: Décima Época Registro: 2005799 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 4, Marzo de 2014, Tomo I Materia(s): Constitucional Tesis: 1a. LXXXVII/2014 (10a.) Página: 528	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 PREVEN PREVENIR RESPECTIVAMENTE, MEDIDAS Y ÓRDENES DE PROTECCIÓN DE EMERGENCIA, NO VIOLAN EL ARTÍCULO 16, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.	Modalidad: Violencia Familiar y cualquier otra modalidad de violencia que afecte el ámbito civil o penal Los artículos 62 y 66, fracciones I a III, al establecer las medidas y órdenes de protección de emergencia, en materia de violencia contra las mujeres, no violan el artículo 16, párrafo tercero, de la Constitución. “Ello es así, pues las medidas y órdenes de protección de emergencia no tienen la finalidad de aprehender a quien se considera probable responsable de la comisión de un delito para ponerlo a disposición de un juez para que se inicie un proceso penal en su contra; por el contrario, dichas medidas son actos de urgente aplicación en función del interés superior de la mujer víctima de violencia, por encontrarse en riesgo su integridad física o psicológica, su libertad o seguridad y la de las víctimas indirectas; además, porque no sólo puede dictarlas un juez penal sino también uno en materia civil o familiar; de ahí que las medidas y órdenes que prevén los numerales de referencia no tienen por qué dictarse bajo las condiciones y los requisitos que establece dicho precepto constitucional para la orden de aprehensión, pues el objeto y la finalidad de las dos figuras son completamente distintos.”	De hecho, tan no es violatorio de la constitución el dictar órdenes de protección que el no hacerlo cuando está en peligro la víctima es un delito tipificado en el Código Penal del DF, el cual lee: “ARTÍCULO 299 Bis.- Se impondrán de cuatro a dieciséis años de prisión y de cien a seiscientos días multa, al servidor público que no imponga una medida cautelar cuando se encuentre en peligro la víctima u ofendido del delito de violencia familiar, delitos contra la mujer, lesiones o se trate de la protección de niñas, niños, integrantes de pueblos o comunidades indígenas, discapacitados o adultos mayores.”
Época: Décima Época	DERECHO DE LA MUJER A UNA VIDA	No especifica ningún tipo o modalidad de violencia.	En el mismo sentido que en la tesis anterior, el delito de

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

Registro: 2009084 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 18, Mayo de 2015, Tomo I Materia(s): Constitucional Tesis: 1a. CLX/2015 (10a.) Página: 431	LIBRE DE DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA. LAS AUTORIDADES SE ENCUENTRAN OBLIGADAS A ADOPTAR MEDIDAS INTEGRALES CON PERSPECTIVA DE GÉNERO PARA CUMPLIR CON LA DEBIDA DILIGENCIA EN SU ACTUACIÓN.	Soló establece que “el derecho de la mujer a una vida libre de discriminación y de violencia se traduce en la obligación de toda autoridad de actuar con perspectiva de género, lo cual pretende combatir argumentos estereotipados e indiferentes para el pleno y efectivo ejercicio del derecho a la igualdad.” Además retoma la obligación del artículo 1o. constitucional y del parámetro de regularidad constitucional, de todas las autoridades de actuar con la debida diligencia adquiere una connotación especial en casos de violencia contra las mujeres y lo que esto implica.	discriminación es un incentivo más para cualquier autoridad para actuar con perspectiva de género y para combatir activamente los estereotipos.
Época: Décima Época Registro: 2009087 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 18, Mayo de 2015, Tomo I Materia(s): Constitucional Tesis: 1a. CLXI/2015 (10a.) Página: 439	FEMINICIDIO. LAS AUTORIDADES ENCARGADAS DE LA INVESTIGACIÓN DE MUERTES VIOLENTAS DE MUJERES TIENEN LA OBLIGACIÓN DE REALIZAR LAS DILIGENCIAS CORRESPONDIENTES CON BASE EN UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO.	Modalidad: Violencia Feminicida En casos de una muerte violenta de una mujer se debe investigar con perspectiva de género. La Primera Sala retoma lo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido sobre investigaciones serias y el deber jurídico propio que tiene ante estas el Estado. Además establece los requisitos para considerar una investigación eficiente y efectiva. Se establece el deber de “abrir las líneas de investigación con los elementos existentes que podrían ser compatibles con la violencia de género y avanzar la investigación sin descartar esa hipótesis para localizar e integrar el resto de los elementos probatorios,” el cual, obtiene “mayor relevancia en relación con la muerte de una mujer en un contexto de violencia contra las mujeres.”	La obligación de las autoridades de investigar las muertes violentas con perspectiva de género por ser posiblemente violencia feminicida, se ve reforzada en la misma tipificación del delito de feminicidio en el Código Penal Federal toda vez que el artículo 325 en su último párrafo establece que “Al servidor público que retarde o entorpezca maliciosamente o por negligencia la procuración o administración de justicia se le impondrá pena de prisión de tres a ocho años y de quinientos a mil quinientos días multa, además será destituido e inhabilitado de tres a diez años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.” Enfatizando así la obligación de una investigación eficiente y efectiva en los casos de feminicidios.
Época: Décima Época Registro: 2009256 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito	ACTOS DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER. ES OBLIGATORIO PARA LOS JUZGADORES DAR VISTA DE OFICIO A LA AUTORIDAD	No especifica tipo o modalidad de Violencia contra las mujeres Se establece lo que es la violencia contra las mujeres y que esta “incluye actos que infligen daños o sufrimientos de índole física, mental o sexual, amenazas de cometer esos actos, coacción y otras	El tomar acciones especiales en casos de violencia de género, va de la mano con la obligación de las autoridades de actuar con perspectiva de género. Nuevamente vemos que no hacerlo resulta en un acto discriminatorio, que en

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 18, Mayo de 2015, Tomo III Materia(s): Constitucional Tesis: I.9o.P.82 P (10a.) Página: 2094	MINISTERIAL CUANDO DE AUTOS ADVIERTAN DICHA CIRCUNSTANCIA.	formas de privación de la libertad; por lo que el Estado también es responsable de los actos de violencia contra las mujeres perpetrados por particulares en tanto no adopte medidas con la diligencia debida para impedir la violación de derechos o para investigar y castigar actos de violencia e indemnizar a las víctimas. En ese sentido, cuando el juzgador advierta de autos que una mujer sufre, sufrió o puede sufrir algún tipo de violencia, oficiosamente deberá dar vista con tales hechos a la autoridad ministerial, a fin de que ésta determine lo que a su representación social corresponda.”	este caso afectan los derechos de la víctima a vivir libre de violencia tanto física, mental, sexual o de otra índole.
Época: Décima Época Registro: 2010797 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 26, Enero de 2016, Tomo IV Materia(s): Constitucional Tesis: XXVII.1o.3 C (10a.) Página: 3498	VIOLENCIA INSTITUCIONAL CONTRA LA MUJER. CUANDO SE RECLAMAN ACTOS U OMISIONES EN LOS PROCESOS JURISDICCIONALES DEL ORDEN FAMILIAR, DONDE AQUÉLLA SE ESTIMA CONFIGURADA, ES NECESARIO QUE SE ADVIERTA EN SU EJECUCIÓN LA INTENCIÓN DE LAS AUTORIDADES DE DISCRIMINAR O QUE TENGA COMO FIN DILATAR, OBSTACULIZAR O IMPEDIR EL GOCE Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LA PERSONA CON AQUELLA CALIDAD.	Modalidad: Violencia Institucional Esta tesis aislada establece lo que es violencia contra las mujeres según Belém do Pará y lo que es violencia institucional según el artículo 18 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. “En ese sentido, cuando se reclaman actos u omisiones en los procesos jurisdiccionales del orden familiar, que se estima configuran violencia institucional contra las mujeres, es necesario que se advierta en la ejecución de aquéllos, la intención de las autoridades de discriminar o que tenga como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de la persona en su calidad de mujer; o el ánimo de impedirle el disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia, o bien, aun cuando no tengan como finalidad trastocar esos derechos, que éstos generen, per se, ese resultado.”	El mismo razonamiento de la discriminación se puede utilizar en cualquier acto de autoridad que entorpezca o limite el acceso a los derechos humanos de una persona por cuestiones de género.
Época: Décima Época Registro: 2011430 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Gaceta del Semanario	ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO.	Del reconocimiento de los derechos humanos a la igualdad y a la no discriminación por razones de género, deriva que todo órgano jurisdiccional debe impartir justicia con base en una perspectiva de género, para lo cual, debe implementarse un método en toda controversia judicial, aun cuando las partes no lo soliciten, a fin de verificar si existe una situación de violencia o	Para ello, el juzgador debe tomar en cuenta lo siguiente: i) identificar primeramente si existen situaciones de poder que por cuestiones de género den cuenta de un desequilibrio entre las partes de la controversia; ii) cuestionar los hechos y valorar las pruebas

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

Judicial de la Federación Libro 29, Abril de 2016, Tomo II Materia(s): Constitucional Tesis: 1a./J. 22/2016 (10a.) Página: 836		vulnerabilidad que, por cuestiones de género, impida impartir justicia de manera completa e igualitaria.	desechando cualquier estereotipo o prejuicio de género, a fin de visualizar las situaciones de desventaja provocadas por condiciones de sexo o género; iii) en caso de que el material probatorio no sea suficiente para aclarar la situación de violencia, vulnerabilidad o discriminación por razones de género, ordenar las pruebas necesarias para visibilizar dichas situaciones; iv) de detectarse la situación de desventaja por cuestiones de género, cuestionar la neutralidad del derecho aplicable, así como evaluar el impacto diferenciado de la solución propuesta para buscar una resolución justa e igualitaria de acuerdo al contexto de desigualdad por condiciones de género; v) para ello debe aplicar los estándares de derechos humanos de todas las personas involucradas, especialmente de los niños y niñas; y, vi) considerar que el método exige que, en todo momento, se evite el uso del lenguaje basado en estereotipos o prejuicios, por lo que debe procurarse un lenguaje incluyente con el objeto de asegurar un acceso a la justicia sin discriminación por motivos de género.
Época: Décima Época Registro: 2011439 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación	VIOLENCIA FAMILIAR. ELEMENTOS QUE DEBEN VERIFICARSE PARA DICTAR UNA MEDIDA DE PREVENCIÓN.	Modalidad: Violencia Familiar Establece que para dictar una medida de prevención basta que exista una situación de riesgo que comprometa los bienes y derechos de los integrantes del grupo familiar. No hace falta que se compruebe un daño, solo se necesita el dicho de la víctima y que el juzgador advierta “la existencia de indicios leves sobre dicha situación.”	En un primer momento, para los casos de violencia familiar en el Estado de México tanto la Ley de Acceso de la entidad, como esta jurisprudencia ofrecen una protección inicial, sin necesidad de probar más allá de la duda razonable la existencia de dicha violencia. A la par de estas órdenes, el Código Penal del Estado de México también ofrece

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

Libro 29, Abril de 2016, Tomo II Materia(s): Constitucional Tesis: 1a. CXI/2016 (10a.) Página: 1151			protección, de una manera más definitiva al tipificar el delito de violencia familiar, esto es, una vez que se pruebe en juicio la culpabilidad el agresor enfrentara una condena penal, sin embargo, gracias a las órdenes de protección, en ningún momento la víctima tiene que estar en un estado de peligro innecesario.
Época: Décima Época Registro: 2011620 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 30, Mayo de 2016, Tomo IV Materia(s): Constitucional Tesis: XXVII.3o.24 P (10a.) Página: 2533	ABUSO SEXUAL. SI LA VÍCTIMA DE ESTE DELITO ES UNA MENOR DE EDAD, ATENTO A QUE SE ENCUENTRA EN UN DOBLE ESTADO DE VULNERABILIDAD, LE SON APLICABLES LOS ORDENAMIENTOS QUE PROTEGEN A LAS MUJERES, CON LA FINALIDAD DE SALVAGUARDAR SUS DERECHOS FUNDAMENTALES, POR SER CONSIDERADA MUJER CON INDEPENDENCIA DE SU EDAD (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE QUINTANA ROO).	Tipo: Violencia Sexual Cuando la víctima de abuso sexual, delito previsto en el artículo 129, párrafo segundo, del Código Penal para el Estado de Quintana Roo, sea menor de edad se debe de tomar en cuenta su doble situación de vulnerabilidad por ser mujer y por ser niña. Por ello debe ser protegida por las leyes internacionales, federales y estatales que buscan erradicar la violencia contra las mujeres, independientemente de su edad.	El Código Penal de Quintana Roo sólo refuerza la idea de que se debe de dar protección a una mujer independientemente de su edad, es más le da una especial protección puesto que la pena del abuso sexual establecida en el artículo 129 se puede aumentar hasta la mitad cuando se trata de una persona menor de edad.
Época: Décima Época Registro: 2013866 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 40, Marzo de 2017, Tomo I	JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. CONCEPTO, APLICABILIDAD Y METODOLOGÍA PARA CUMPLIR DICHA OBLIGACIÓN.	Modalidad: Violencia institucional Existe una obligación de los y las juzgadas de impartir justicia con perspectiva de género. Lo que implica que “la obligación de juzgar con perspectiva de género exige a quienes imparten justicia que actúen remediando los potenciales efectos discriminatorios que el ordenamiento jurídico y las prácticas institucionales pueden tener en detrimento de las personas, principalmente de las mujeres.” Lo que resulta en tener que cumplir con los	A pesar de que la violencia institucional no está tipificada a nivel federal, el delito de discriminación puede proporcionar un incentivo adicional para los y las juzgadas al momento de impartir justicia con perspectiva de género. Esto toda vez que está prohibido discriminar por cuestiones de género y más aún hay un incremento en la pena cuando dichos actos discriminatorios limiten el acceso “a garantías

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

Materia(s): Constitucional Tesis: 1a. XXVII/2017 (10a.) Página: 443		requisitos de aplicabilidad y metodología descritos en dicha tesis.	jurídicas indispensables para la protección de todos los derechos humanos” como lo es la impartición de justicia.
Época: Décima Época Registro: 2014508 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 43, Junio de 2017, Tomo II Materia(s): Laboral Tesis: 2a./J. 66/2017 (10a.) Página: 1159	OFRECIMIENTO DE TRABAJO. AUN CUANDO SE CONSIDERE DE BUENA FE, NO DEBE TOMARSE EN CUENTA PARA LA DISTRIBUCIÓN DE LAS CARGAS PROBATORIAS CUANDO EL DESPIDO SE DA DURANTE EL PERIODO DE EMBARAZO DE LA TRABAJADORA, AL CONSTITUIR UN TEMA QUE OBLIGA A JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO.	Modalidad: Violencia Laboral Dicha jurisprudencia inicia señalando la situación de mayor vulnerabilidad laboral a la que se enfrentan las mujeres embarazadas, así como también después del nacimiento de sus hijos. Se señala que la impartición de justicia con perspectiva de género implica que “las mujeres trabajadoras deben ser protegidas de manera especial durante los periodos de embarazo y licencia postnatal, pues por ese solo hecho sufren discriminación laboral, lo cual incide en una violación sistemática a sus derechos humanos, al limitar su ejercicio en los relativos al trabajo, a la seguridad social, a la salud y a un proyecto de vida.” “Así, la prueba de que los motivos del despido no se encuentran relacionados con el embarazo de la trabajadora corresponde al patrón, e independientemente de que el ofrecimiento de trabajo se considere de buena fe, éste pierde el beneficio procesal de revertir la carga probatoria a la trabajadora embarazada o en periodo de licencia postnatal.”	El señalamiento de la Ley General de Acceso de la violencia laboral permea, si bien no con ese nombre, en la legislación penal. El Código Penal Federal establece bajo el delito de discriminación una pena por negar o restringir derechos laborales por cuestiones de género o embarazo. En este caso, no sólo pierde el patrón el beneficio de revertir la carga de la prueba, sino que se puede hacer acreedor a una sanción penal en caso de que se compruebe la violencia laboral.
Época: Décima Época Registro: 2015417 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 47, Octubre de 2017, Tomo IV	ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO. EL INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO CONTRA LA OMISIÓN DEL TITULAR DE LA DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL PUEBLO DE OAXACA DE SOLICITAR QUE SE ACTIVE DICHA MEDIDA EN ESA ENTIDAD FEDERATIVA, SE ACREDITA CON LA COPIA CERTIFICADA	Tipo: Violencia feminicida “El interés legítimo exigido por el artículo 5o., fracción I, de la Ley de Amparo a quien promueve la acción constitucional contra la omisión del titular de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca de solicitar a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Seguridad Pública que active la alerta de violencia de género en el Estado mencionado, la cual, de conformidad con el artículo 22 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, constituye un conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio	La violencia feminicida ha llegado a presentar un problema de tal magnitud que es una de las violencias más tipificadas en los códigos penales. El Estado de Oaxaca no es la excepción, prueba de ello es el capítulo que se le dedica conformado por los artículos 411 y 412. En este tener de ideas, tiene sentido que sólo se pida el acta de nacimiento para probar un interés legítimo para la activación de la Alerta de Violencia de Género, toda vez que la violencia feminicida está reconocida

Balance y Retos a diez años: Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2017)

Materia(s): Común Tesis: XIII.T.A.8 A (10a.) Página: 2405	DEL ACTA DE NACIMIENTO DE LA QUEJOSA.	determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad, se acredita con la copia certificada del acta de nacimiento de la quejosa, pues esta documental pública es idónea para demostrar el carácter de mujer y, por ende, el de integrante de un colectivo indeterminado o difuso que puede ser afectado por la omisión reclamada.”	tanto en la ley de acceso estatal como en su código penal.
Época: Décima Época Registro: 2015900 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación Publicación: viernes 15 de diciembre de 2017 10:27 h Materia(s): (Común, Laboral) Tesis: I.16o.T.9 L (10a.)	VIOLENCIA DE GÉNERO Y DISCRIMINACIÓN. NO SE CONFIGURAN POR EL HECHO DE QUE LA PERSONA QUE FUE DESPEDIDA SEA MUJER, AUN CUANDO EL DESPIDO SEA INJUSTIFICADO, SIN QUE ELLO EXIMA AL TRIBUNAL DE AMPARO DE VERIFICAR ÍNTegramENTE LAS ACTUACIONES DEL JUICIO LABORAL A FIN DE CONSTATAR O DESCARTAR AQUEL TIPO DE CONDUCTAS.	Modalidad: Violencia Laboral Cuando en la demanda de un juicio laboral se alegue despido injustificado, entre otras razones, por ser mujer, y se argumentan violaciones en su perjuicio a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, “esos señalamientos, por sí mismos, no conllevan estimar que efectivamente se ejerció en su contra violencia de género y discriminación, aun cuando se haya acreditado el despido injustificado alegado.” Se debe analizar la litis en el juicio desde la perspectiva de derechos y obligaciones que establecen las normas laborales en la relación laboral, sin embargo, “el tribunal de amparo debe estudiar las constancias que obran en el juicio laboral, a fin de verificar si de ellas se advierte que el patrón desplegó en contra de la trabajadora alguna conducta de violencia de género o discriminación, sólo por ser mujer y que ello haya derivado en la terminación de la relación laboral. “	Nuevamente se trae a colación el delito de discriminación, que especifica conductas de violencia laboral como acreedoras de una pena puesto que los despidos por cuestiones de género son aparentemente muy comunes pues este tipo de discriminación tiene su propia fracción.