

Reunión Regional de Análisis y Evaluación de la
PROGRAMA

Ley General
de Acceso de las *Mujeres*
**A UNA VIDA LIBRE
DE VIOLENCIA**

8:30 – 9:30 Registro
9:30 – 10:00 Inauguración.
10:00 – 11:00 Conferencia Magistral
*“La ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de
Violencia, como un mecanismo de protección y defensa de los
derechos humanos”*
A cargo de: Dr. Raúl Plascencia Villanueva. Primer Visitador General.
C.N.D.H.

11:00 – 12:15
Mesa I “Avances y pendientes en materia de Prevención y Atención
de la violencia hacia las mujeres”.
Moderador: Lic. Luz María Parra Cabeza de Vaca, Directora del
Instituto de las Mujeres del Estado de Nayarit.

Relatora: Lic. Armida Zepeda. Comisión Estatal de Derechos
Humanos de Colima.

- a) Programas de prevención a la violencia en contra de las mujeres.
Experiencias exitosas. Dra. Lourdes Pacheco Ladrón de Guevara.
UAN.
- b) La atención especializada con perspectiva de género. Lic. Gladis
Araceli Ruíz Tiznado. Procuraduría de la Defensa del Trabajo,
Nayarit.
- c) Consolidación de los refugios para mujeres víctimas de violencia.
Dra. Aurora del Río Z. Secretaría de Salud.

12:15- 12:30 Sesión de preguntas y respuestas

12:30-14:00 Mesa II “Acciones Estratégicas contra la violencia
hacia las mujeres”.

Moderadora: Lic. Georgina Vallarta Trejo. Instituto Municipal de las
Mujeres de Tepic.

Relatora: Lic. Rita Emilia Peña. C. D. D. H. Nayarit.

- a) Violencia feminicida y acciones institucionales para la reparación del
daño. Lic. Noemí Almada Mireles. SEGOB.
- b) Procedimientos y sanciones administrativas para abatir el
hostigamiento sexual. Lic. Celia Barreto Estrada (STPS).

c) Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la
Violencia contra las Mujeres. Metas alcanzadas a un año de la
publicación de la Lic. Pablo Navarrete G. INMUJERES.

14:00 a 14:15 Sesión de preguntas y respuestas

14:15 a 15:30 **COMIDA**

15:30- 16:45

Mesa III: Marco Jurídico en torno al derecho de las mujeres a una
vida libre de violencia.

Moderadora: Lic. Alejandra González Elizalde. CEDH Sinaloa.

Relatora: Lic. Martha Ramirez M. C.E.D.D.H. Nayarit.

- a) Impacto de la aplicación de la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a
una Vida Libre de Violencia, el caso de San Luis Potosí. Lic. Gabriela
Meade Pons. Instituto de las Mujeres en San Luis Potosí.
- b) Diagnóstico legislativo sobre las Leyes Estatales de Acceso de las
Mujeres a una Vida libre de Violencia y avances en la armonización
legislativa. Dip. Holly Matus Toledo. CCEAMEG.
- c) La función jurisdiccional en torno a la resolución de conflictos que
involucran violencia contra las mujeres. Lic. Socorro Marín Reyes.
Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nayarit.

16:45- 17:00 Sesión de preguntas y respuestas.

17:00- 17:30 Lectura de Conclusiones en Plenaria.

17:40 Clausura por el Dr. José Luis Soberanes
Fernández. Presidente de la C.N.D.H.

Relatora General: Lic. Verónica Chong B. de la
C.N.D.H.

“Reunión de Evaluación de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, a un año de su publicación”

Mesa III. Marco Jurídico en torno al derecho de las mujeres a una Vida Libre de Violencia

Tema: Diagnóstico Legislativo sobre las Leyes Estatales de Acceso a Una Vida Libre de Violencia y Avances en la Armonización Legislativa.

3 de marzo de 2008

Agradezco a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y a la Comisión de Derechos Humanos de Nayarit, que me permitan participar en este importante espacio de reflexión sobre la entrada en vigor y aplicación de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida sin Violencia.

La lucha por el respeto y reconocimiento de los derechos de las mujeres ha registrado valiosos avances, pues en los últimos años hemos logrado la aprobación y adopción de diversos instrumentos internacionales que buscan eliminar la desigualdad existente, la discriminación por razones de género, avanzar en la protección de los derechos económicos, sociales, políticos y culturales de las mujeres y el reconocimiento de la igualdad entre la mujer y el hombre.

Numerosas y añejas han sido las luchas de las mujeres para garantizar sus derechos. Algunos de los instrumentos internacionales que reivindican los derechos de las mujeres son:

La Convención Interamericana sobre concesión de los Derechos Políticos a la Mujer de 1948, la Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer, proclamada por la Asamblea General de la ONU en 1967; la Convención Interamericana Para Prevenir, Sancionar, y Erradicar la Violencia contra la Mujer,

mejor conocida como "CONVENCIÓN DE BELEM DO PARA", la cual fue aprobada en junio de 1994 por la Asamblea General de Estados Americanos (OEA).

En ese mismo tenor, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en 1979, entrando en vigor el 3 de septiembre de 1981, la Convención Sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW.), conocida también como Carta de los Derechos Humanos de las Mujeres. Con esta Convención se dio un gran paso hacia la meta de la igualdad de derechos para la mujer, al consagrar que la discriminación contra ella es una injusticia y constituye una ofensa a la dignidad humana. La Convención contiene 30 artículos que consagran en forma **jurídicamente obligatoria**, principios aceptados universalmente y medidas de carácter legislativo, político, administrativo o de otro tipo, para lograr que la mujer goce de derechos iguales en todos los aspectos.

Asimismo, la Cuarta Conferencia Mundial de Beijing de 1995 ha sido una de las conferencias mundiales de mayor importancia que haya organizado la ONU, y la mayor de las conferencias especializadas en asuntos de la mujer. El resultado de esta Conferencia se puede sintetizar en dos documentos: a) La Declaración de Beijing, que resume las posiciones y los proyectos de medidas acordadas en la Plataforma de Acción para promover la independencia económica de la mujer, fomentar un desarrollo sostenible enfocado hacia la persona, a través de la educación, la capacitación y la atención primaria de la salud; igualmente expresa la determinación de los gobiernos de garantizar la paz para las mujeres; **la eliminación de todas las formas de violencia contra la mujer y la niña**, la intensificación de esfuerzos para garantizar a éstas el disfrute de condiciones de igualdad de sus derechos humanos y libertades fundamentales; y b) La Plataforma de Acción que es un programa dirigido a potenciar el papel de la mujer en la sociedad, en el que se proponen los objetivos y medidas estratégicas que deben adoptar los gobiernos, la comunidad internacional, el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, para acelerar la promoción, protección y fortalecimiento de los derechos humanos de las mujeres.

En el ámbito institucional, los países que han firmado y ratificado las Convenciones, están obligados a adoptar marcos jurídicos y reformas constitucionales para explicitar la equidad de género, combatir la violencia y eliminar todas las formas de discriminación, ya que, paralelamente a la elaboración de estos instrumentos internacionales, se han creado diversos mecanismos encargados del cumplimiento de los mismos.

Los derechos que se protegen en estos instrumentos internacionales constituyen una parte del deber ser del marco jurídico de los Estados miembros. Son el modelo al cual deben adecuarse el conjunto de leyes locales y nacionales, así como una referencia para los particulares en la defensa, la promoción y la protección de los intereses y derechos de las mujeres.

Asimismo, conforman un marco para la incorporación de las demandas de las mujeres en las agendas nacionales, así como en los planes y en los programas de gobierno. Mediante su aplicación y observancia, pueden implementarse acciones para abatir rezagos, pobreza, y problemas específicos como la violencia, la discriminación y la desigualdad en todos los ámbitos.

El hacer compatibles las disposiciones federales o estatales con estos instrumentos, es decir, la **armonización legislativa**, no constituye una mera transcripción o una copia de los contenidos de un tratado a una ley, es un ejercicio de adaptación legislativa pleno, que implica una reforma del orden y la cultura jurídica.

Los fines y efectos de la armonización legislativa son:

- a) Cumplir con los compromisos del Estado; cada órgano del Estado debe aplicar los tratados firmados por el país
- b) Evitar conflictos entre normas; eliminar las contradicciones entre normas derivadas de los tratados y las leyes mexicanas, federales y/o locales.

c) Dotar de eficacia a los instrumentos internacionales

Por otra parte, los requerimientos o implicaciones de la armonización conllevan:

- a) a la Derogación o abrogación de normas jurídicas
- b) Creación de normas o reformas a las existentes para adaptarlas al Derecho Internacional
- c) Creación de órganos públicos, de procedimientos, de tipos penales o de sanciones administrativas¹.

En lo que concierne a nuestro país y los tratados internacionales sobre los derechos de las mujeres que ha ratificado; se han creado entidades dedicadas al tema de la mujer, desde un alto nivel del poder ejecutivo que ha permitido desarrollar un trabajo intersectorial y de articulación tanto del sector público como de la sociedad civil. La creación de estas instituciones de género que defienden los derechos de las mujeres en el marco del poder legislativo o judicial, está conformado por una trama institucional que permite aplicar políticas de acción positiva.

En respuesta a los compromisos internacionales, México ha realizado dos reformas constitucionales de gran relevancia. La primera en 1974, reformando el artículo 4º. Constitucional, en el que se plasma la igualdad jurídica entre el hombre y la mujer, elevándola a rango constitucional. La segunda en 2001, en la que se reforma el artículo 1º. Constitucional, garantizando la no discriminación por razones de sexo, edad, etnia, preferencias, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana².

¹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Tratados Internacionales de Derechos Humanos: armonización de la legislación mexicana*. Presentación en power point para el diplomado en Derechos Humanos impartido en la H. Cámara de Diputados, enero-mayo de 2008.

² Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Informe especial sobre el derecho de igualdad*

Derivada de dichas reformas constitucionales, y ante la necesidad de poner en marcha mecanismos legales e institucionales encaminados a consolidar la igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres, se emitieron las siguientes leyes:

- 1) *Ley que crea el Instituto Nacional de la Mujeres (2001)*
- 2) *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (2003)*
- 3) *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2006) y,*
- 4) *Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007)*

Sin embargo, no se puede negar que existe un rezago en la armonización de nuestra constitución, leyes federales y estatales, con los instrumentos internacionales ratificados por México, por razones de muy diversa índole.

Entre las recomendaciones que en el año 2006 hizo el Comité de Expertas de la CEDAW al Gobierno de México, destaca la preocupación del Comité "... de que no haya una armonización sistemática de la legislación y de otras normas federales, estatales y municipales con la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, lo cual tiene como consecuencia la persistencia de leyes discriminatorias en varios estados y dificulta la aplicación efectiva de la Convención. El Comité lamenta las escasas explicaciones proporcionadas sobre los mecanismos existentes para que los estados cumplan las leyes federales y los tratados internacionales de derechos humanos en que México es parte, así como sobre las medidas que se toman cuando los estados y municipios no adoptan las reformas legislativas necesarias para garantizar su cumplimiento"³.

En la recomendación, el Comité instó al Estado Mexicano a que conceda una alta prioridad a la armonización de las leyes y las normas federales, estatales y

entre mujeres y hombres. México, 2007, p. 18-19

³ Secretaría de Relaciones Exteriores. *Recomendaciones al Gobierno de México del Comité de Expertas de la CEDAW*. En: Manual: Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres y su Protocolo Facultativo CEDAW. México, 3ra. Edición abril de 2007, pp. 222-223.

municipales con la Convención, en particular mediante la revisión de las disposiciones discriminatorias vigentes, con el fin de garantizar que toda la legislación se adecue plenamente al artículo 2 y a otras disposiciones pertinentes de la Convención; y a que ponga en marcha un mecanismo eficaz para asegurar y supervisar este proceso de armonización. Recomienda también a que se adopten medidas para fomentar la concientización sobre la Convención y las recomendaciones generales del Comité destinadas, entre otros, a los diputados y senadores, los funcionarios públicos, el poder judicial y los abogados a nivel federal, estatal y municipal.

En cuanto a la **Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia**, publicada en 2007; su creación obedeció a "... la necesidad de contar con un instrumento jurídico que además de cumplir con los tratados internacionales ratificados por México, fuera operativo en la aplicación de sanciones, en las medidas de protección para las mujeres que se encuentran en situación de riesgo o peligro, que describiera la violencia a las mujeres en sus diversas modalidades... y que estableciera las condiciones jurídicas para brindar seguridad a todas las mujeres de este país, sin ser exclusiva de una localidad, sino aplicable a todo el territorio nacional y obligatoria para los tres niveles de gobierno; en los que se deben aplicar las políticas públicas necesarias para dar respuesta a las demandas de la población; permitiendo, por supuesto, la concurrencia legislativa que permita a las entidades federativas, en el marco del federalismo, a tomar acciones necesarias... que den paso al verdadero acceso de las mujeres a una vida libre de violencia"⁴

La **Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia** considera a las mujeres como sujetas de derecho y reconoce el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, independientemente de su edad, estado civil,

⁴ Iniciativa de Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, suscrita por las Diputadas Diva Hadamira Gastélum Bajo, Marcela Lagarde y de los Ríos y Angélica de la Peña Gómez. En: *Gaceta Parlamentaria*. H. Cámara de Diputados, México, miércoles 14 de diciembre de 2005.

profesión, religión, origen étnico, condición social, o cualesquiera otras en las que se puedan encontrar en desventaja.

La Ley consta de 59 artículos englobados en tres títulos, en el primer título, enuncia la naturaleza de la Ley, su objetivo, sus principios rectores y los tipos de violencia contra las mujeres; en el título segundo, "Modalidades de la Violencia", se define la violencia en el ámbito familiar y el establecimiento de modelos de atención, prevención, y sanción de la misma a nivel federal, estatal y municipal", asimismo, incluye los temas de violencia laboral y docente, la violencia en la comunidad, la violencia institucional, la violencia feminicida y la alerta de violencia de género contra las mujeres, y finalmente, las órdenes de protección para las mujeres víctimas de violencia.

En el título tercero, se señalan las acciones que el Estado mexicano debe realizar en sus diversos niveles de gobierno en concordancia con los poderes legalmente constituidos en cada entidad federativa para el establecimiento del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, el Programa del mismo, y la distribución de competencias de la Federación, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, la Procuraduría General de la República, el Instituto Nacional de las Mujeres, las Entidades Federativas y los Municipios para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. El título incluye también los apartados de Atención a las Víctimas, y de Refugios para las Víctimas de Violencia.

Como podemos apreciar, la Ley no sólo instrumenta las bases mínimas para diseñar el contenido de políticas, programas y acciones para la erradicación de la violencia contra mujeres y niñas, sino que además establece la cooperación entre las autoridades de los tres órdenes de gobiernos y entre éstas y los organismos privados; y atribuye facultades y obligaciones a los refugios públicos y privados

que reciben recursos del erario para cumplir su cometido de asistir y proteger eficientemente a las víctimas de violencia

Otro aspecto relevante de la Ley es que visibiliza la violencia laboral, docente, comunitaria e institucional, y subraya que la violencia feminicida "es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado, y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres". En el mismo tenor, define la alerta de violencia de género "como el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado".

Asimismo, la Ley consta de 8 artículos transitorios que establecen los tiempos para emitir el reglamento de la Ley, la integración del Sistema Nacional y la emisión de su ley, la elaboración del Diagnóstico Nacional, la creación del Banco Nacional de Datos e Información sobre casos de Violencia, el tiempo en que las legislaturas de los Estados promoverán las reformas necesarias en la legislación local, y establece el origen de los recursos para llevar a cabo los programas y la implementación que se derivan de dicha Ley.

En septiembre de 2007 la H. Cámara de Diputados aprobó el primer paquete de reformas a Ley General de Acceso de la Mujeres a una vida Libre de Violencia, en donde se eliminó la palabra "desamor" del artículo 6, como una forma de violencia hacia las mujeres; e incluyó al Distrito Federal para establecer la coordinación entre la federación, las entidades federativas y los municipios con el propósito de prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres⁵.

⁵ Tesoro, María de la Luz. *Incluyen al DF en la Ley General de Vida Libre de Violencia y eliminan de la norma la palabra "desamor"*. En: <http://www.cimacnoticias.com/site/07080712-Incluyen-al-DF-en-L.30254.0.html>

Sin embargo, y a un año de su publicación, sigue sin darse cumplimiento por parte de las instancias de gobierno involucradas, a lo que establecen los artículos transitorios de dicha ley; esto es, la emisión e instrumentación tanto del Reglamento de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, como del Reglamento del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, lo que dificulta la operación de esta Ley.

Es importante mencionar que el plazo para la publicación del Reglamento venció en mayo del 2007; y una vez que el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres cumpla un año de creado (en abril del presente), deberá iniciar la elaboración tanto del Diagnóstico como del Banco de Datos, sin que hasta la fecha tampoco cuente con su respectivo reglamento⁶.

En cuanto a la armonización legislativa, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en su artículo 49, dispone que las entidades federativas deberán impulsar reformas para el cumplimiento de los objetivos de la misma, así como para establecer como agravantes los delitos contra la vida y la integridad cuando éstos sean cometidos contra mujeres, por su condición de género.

⁶ En el Presupuesto Etiquetado para Mujeres y la Igualdad de Género de 2008, presentado por la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados, se destinó una partida para la creación del Fondo Nacional para la Alerta de Violencia de Género (SINAVIM), asignado al Ramo 4 de la Secretaría de Gobernación por 15 millones de pesos. Mientras que para el Diagnóstico Nacional y otros estudios complementarios (Banco de Datos) recibió 20 millones de pesos. Al INMUJERES se le asignaron 112.3 millones de pesos para "el Programa de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en las Entidades Federativas y el Distrito Federal, a través de órganos interdisciplinarios encargados de brindar atención integral a las víctimas de violencia de género".

Esto significa que los Congresos deben armonizar su legislación conforme a la Ley General en comento, a fin de contar con un marco normativo que tutele el derecho de las mujeres a una vida sin violencia.

De noviembre de 2006 a enero del presente, sólo 18 entidades federativas han aprobado su legislación estatal en la materia:

1. **Chihuahua.** Ley Estatal del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (9 de noviembre de 2006)
2. **Campeche.** Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Campeche (22 de junio de 2007)
3. **Tamaulipas.** Ley para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (29 de junio de 2007)
4. **Sinaloa.** Ley para la Igualdad y el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (Agosto del 2007)
5. **San Luis Potosí.** Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de San Luis Potosí)
6. **Nuevo León.** Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (23 de agosto de 2007)
7. **Chiapas.** Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia para las Mujeres en el Estado de Chiapas (28 de agosto de 2007)
8. **Sonora.** Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (12 de octubre de 2007)
9. **Aguascalientes.** Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Aguascalientes (15 de octubre de 2007)
10. **Puebla.** Ley para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Puebla (6 de noviembre de 2007)
11. **Quintana Roo.** Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Quintana Roo (20 de noviembre de 2007)
12. **Morelos.** Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Morelos (3 de diciembre de 2007)

13. **Tlaxcala.** Ley que garantiza el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en el Estado de Tlaxcala (6 de diciembre de 2007)
14. **Durango.** Ley de las Mujeres para una Vida sin Violencia del Estado de Durango (14 de diciembre de 2007)
15. **Distrito Federal.** Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en el Distrito Federal (13 de diciembre de 2007)
16. **Guerrero.** Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Guerrero (20 de diciembre de 2007). En Guerrero existía ya una Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia en el Estado de Guerrero del año 1999, la cual fue derogada para dar paso a la ley actual.
17. **Hidalgo.** Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Hidalgo (29 de diciembre de 2007)
18. **Veracruz.** Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Veracruz (30 de enero de 2008)

Las 14 Entidades Federativas que aún no han emitido su Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia son: Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Tabasco, Yucatán y Zacatecas.

En el artículo octavo transitorio de la LGAMVLV, se señala que en un marco de coordinación, las legislaturas de los Estados promoverán las reformas necesarias en la Legislación Local, previstas en las fracciones II y XX del artículo 49, dentro de un término de 6 meses, contados a partir de la entrada en vigor de la mencionada Ley. Podemos observar que por la cantidad de leyes estatales emitidas en la materia hasta el momento, hay un serio rezago por parte en casi la mitad de los congresos locales.

Sin embargo, no podemos dejar de reconocer que en casi todas las entidades que ya cuentan con su Ley, éstas han sido aprobadas por unanimidad, claro indicio del