

DE LA DIPUTADA HOLLY MATUS TOLEDO, CONCERNIENTE A SU PARTICIPACIÓN EN LA REUNIÓN DE EVALUACIÓN DE LA LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, A UN AÑO DE SU PUBLICACIÓN, EFECTUADA EL LUNES 3 DE MARZO DE 2008 EN TEPIC, NAYARIT

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

Mesa III. Marco jurídico en torno del 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", por la diputada Holly Matus Toledo

Agradezco a las Comisiones Nacional de los Derechos Humanos, y 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 de las Mujeres a una Vida Libre de 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 y la discriminación por razones de género, y avanzar en la protección de los derechos económicos, sociales, políticos y culturales de las mujeres y el reconocimiento de la igualdad entre mujeres y hombres.

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 Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1967; y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar, y Erradicar la Violencia contra la Mujer, mejor conocida como "Convención de Belem Do Pará", aprobada en junio de 1994 por la Asamblea General de Estados Americanos.

La Asamblea General de las ONU aprobó en 1979 –y entró en vigor el 3 de septiembre de 1981– la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), o 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 tiene 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.

La Cuarta Conferencia Mundial de Beijing, 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 centrado en 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, un programa dirigido a potenciar el papel de la mujer en la sociedad, en el que se proponen los objetivos y las medidas estratégicas que deben adoptar los gobiernos, la comunidad internacional, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales para acelerar la promoción, la protección y el 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 estos instrumentos internacionales, se han creado mecanismos encargados de su cumplimiento.

Los derechos que se protegen en esos instrumentos internacionales constituyen una parte del deber ser del marco jurídico de los Estados miembro. Son el modelo al cual debe 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, forman 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 implantarse acciones para abatir rezagas, pobreza y problemas específicos, como la violencia, la discriminación y la desigualdad en todos los ámbitos.

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 jurídicos.

Los fines y efectos de la armonización legislativa son

- a) Cumplir 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 o locales; y
- c) Dotar de eficacia a los instrumentos internacionales.

Los requerimientos o las implicaciones de la armonización conllevan

- a) Derogación o abrogación de normas jurídicas;
- b) Creación de normas o reformas de las existentes para adaptarlas al derecho internacional; y
- c) Creación de órganos públicos, de procedimientos, de tipos penales o de sanciones administrativas.¹

Por 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 del sector público y 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 obedece a 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, correspondió al artículo 4o., en el que se plasma la igualdad jurídica entre los hombres y las mujeres, elevándola a rango constitucional. La segunda, en 2001, atañó al artículo 1o., garantizando la no discriminación por razones de sexo, edad, etnia, preferencias, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana.²

Derivado 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. Que crea el Instituto Nacional de la Mujeres (2001);
2. Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (2003);
3. General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2006); y
4. General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007).

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

Entre las recomendaciones que el Comité de Expertas de la CEDAW formuló al gobierno de México en 2006 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 los municipios no adoptan las reformas legislativas necesarias para garantizar su cumplimiento".³

En la recomendación, el Comité instó al Estado mexicano a conceder gran prioridad a la armonización de las leyes y las normas federales, estatales y municipales con la convención, en particular mediante la revisión de las disposiciones discriminatorias vigentes, a fin de garantizar que toda la legislación se adecue plenamente al artículo 2 y a otras disposiciones pertinentes de la convención; y a poner en marcha un mecanismo eficaz para asegurar y supervisar este proceso de armonización. Recomienda también que se adopten medidas para fomentar la concienciación sobre la convención y las recomendaciones generales del comité destinadas, entre otros, a los diputados y los senadores, a los funcionarios públicos, al Poder Judicial y a los abogados a nivel federal, estatal y municipal.

En cuanto a la **Ley General de Acceso de 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 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 contra las mujeres en sus diversas modalidades... y que estableciera condiciones jurídicas para brindar seguridad a todas las mujeres del 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, tomar acciones necesarias... que den paso al verdadero acceso de las mujeres a una vida libre de violencia".⁴

La **Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia** considera a éstas como sujetas de derecho y les reconoce el derecho a una vida libre de violencia, independientemente de su edad, estado civil, profesión, religión, origen étnico, condición social, o cualesquiera otras en que se puedan encontrar en desventaja.

La ley consta de 59 artículos, englobados en tres títulos. En el primero enuncia la naturaleza de la ley, su objetivo, sus principios rectores y los tipos de violencia contra las mujeres. En el segundo, "Modalidades de la Violencia", se define la violencia en el ámbito familiar y el establecimiento de modelos de atención, prevención, y sanción del fenómeno a nivel federal, estatal y municipal". Asimismo, incluye los temas de violencia laboral y docente, en la comunidad, la violencia institucional y la feminicida, 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 los 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; del programa de éste; y de la distribución de competencias de la federación, las Secretarías de Gobernación, de

Desarrollo Social, de Seguridad Pública, de Educación Pública, y de Salud, la Procuraduría General de la República, el Instituto Nacional de las Mujeres, las entidades federativas y los municipios a fin de prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. El título incluye también los apartados de atención de las víctimas, y de refugio para las víctimas de violencia.

Como se aprecia, la ley no sólo instaure 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 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, formada 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".

La ley consta de ocho 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, y el tiempo en que las legislaturas de los estados promoverán las reformas necesarias en la legislación local. Establece el origen de los recursos para llevar a cabo los programas y la implantación que se derivan de dicha ley.

En septiembre de 2007, la Cámara de Diputados aprobó el primer paquete de reformas de Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia, donde se eliminó del artículo 6 la palabra *desamor* como una forma de violencia hacia las mujeres; e incluyó el Distrito Federal para establecer la coordinación entre federación, entidades federativas y municipios con el propósito de prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.⁵

Sin embargo, a un año de la publicación, las áreas de gobierno involucradas siguen sin cumplir lo que establecen los artículos transitorios de dicha ley; esto es, la emisión e instauración del Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y del Reglamento del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, lo que dificulta la operación de esta ley.

El plazo para la publicación del reglamento venció en mayo de 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 del diagnóstico y del banco de datos, sin que a la fecha tampoco cuente con su respectivo reglamento.⁶

En cuanto a la armonización legislativa, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia dispone en el artículo 49 que las entidades federativas deberán impulsar reformas para el cumplimiento de los objetivos de ésta, y para establecer como agravantes los delitos contra la vida y la integridad cuando éstos sean cometidos contra mujeres, por su condición 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 la 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 de 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 había ya una Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia en el Estado de Guerrero, de 1999, la cual fue derogada para dar paso a la 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 la respectiva 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.

Por la cantidad de leyes estatales emitidas en la materia hasta el momento, hay un serio rezago 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 consenso que el tema ha generado en las diversas fuerzas políticas representadas en los Congresos.

Pero es urgente que se superen la indiferencia, la resistencia, y las visiones machistas y misóginas, y que haya voluntad política real de los integrantes de los Congresos estatales que aún no emiten su ley de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, para que se pueda avanzar en el reconocimiento pleno de la ciudadanía de las mujeres en el país.

El Estado mexicano, por ser signatario de los instrumentos internacionales que protegen los derechos humanos de las mujeres, está obligado a abstenerse de realizar cualquier acción que vulnere sus derechos o restrinja o impida su ejercicio, por lo que debe propiciar las condiciones y adoptar las medidas necesarias para que el ejercicio de esos derechos sea pleno en todo el país; y esto nos incluye a nosotros, como legisladores federales y estatales.

Mientras haya violencia contra las mujeres y se violenten sus derechos humanos, en el país no podrá existir la justicia social que todos anhelamos.

Notas

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 Cámara de Diputados, enero-mayo de 2008.
2. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Informe especial sobre el derecho de igualdad entre mujeres y hombres*, México, 2007, páginas 18 y 19.
3. Secretaría de Relaciones Exteriores. "Recomendaciones al gobierno de México del Comité de Expertas de la CEDAW", en el *Manual Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres y su Protocolo Facultativo CEDAW*, tercera edición, México, abril de 2007, páginas 222 y 223.
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, Cámara de Diputados, México, miércoles 14 de diciembre de 2005.
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>
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 a la creación del Fondo Nacional para la Alerta de Violencia de Género, asignado al Ramo 4, de la Secretaría de Gobernación, por 15 millones de pesos. Mientras, el diagnóstico nacional y otros estudios complementarios (banco de datos) recibieron 20 millones de pesos. Al Inmujeres se asignaron 112.3 millones de pesos, dirigidos al 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.

Atentamente

Diputada Holly Matus Toledo

**Publicado en la Gaceta Parlamentaria
El día 1° de Abril de 2008**