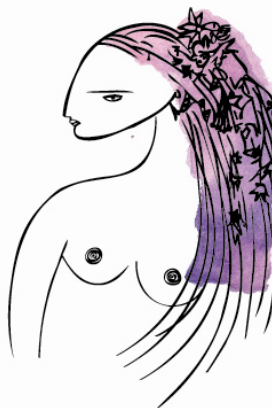


Red de Investigadoras
por la Vida
y la Libertad
de las Mujeres



Lineamientos para el
Reglamento de la Ley
General de Acceso de las
Mujeres a Una Vida Libre de
Violencia



**LINEAMIENTOS GENERALES
PARA EL REGLAMENTO
DE LA LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES
A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA**

Presentados por:

**LA RED DE INVESTIGADORAS POR LA VIDA Y LA LIBERTAD DE LAS
MUJERES***

20 de Noviembre de 2007

La Red de Investigadoras por la Vida y la Libertad de las Mujeres está integrada por: ex legisladoras federales promotoras de la Ley General, académicas feministas, Colectivo de Investigación, Desarrollo y Educación entre Mujeres, (CIDEM, A.C.) y por el Archivo de la Violencia Feminicida y el Programa de Investigación Feminista del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH) de la UNAM.

Los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales. La plena participación, en condiciones de igualdad, de la mujer en la vida política, civil, económica, social y cultural en los planos nacional, regional e internacional y la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo son objetivos prioritarios de la comunidad internacional.

La violencia y todas las formas de acoso y explotación sexuales, en particular las derivadas de prejuicios culturales y de la trata internacional de personas son incompatibles con la dignidad y la valía de la persona humana y deben ser eliminadas. Esto puede lograrse con medidas legislativas y con actividades nacionales y cooperación internacional en esferas tales como el desarrollo económico y social, la educación, la atención a la maternidad y a la salud y el apoyo social.

La cuestión de los derechos humanos de la mujer debe formar parte integrante de las actividades de derechos humanos de las Naciones Unidas, en particular la promoción de todos los instrumentos de derechos humanos relacionados con la mujer.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos insta a los gobiernos, las instituciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales a que intensifiquen sus esfuerzos en favor de la protección y promoción de los derechos humanos de la mujer y de la niña.

Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, junio de 1993

Introducción

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia¹, fue diseñada y presentada por las Comisiones de Equidad y Género, Especial de Femicidio y Especial de la Niñez, Adolescencia y Familias, de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados; en su dictamen también participó la Comisión de Justicia y Derechos Humanos. La conclusión del proceso legislativo hacia su aprobación por el Congreso de la Unión, se consumó en el Senado de la República en el primer periodo ordinario de sesiones del primer año legislativo de la LX Legislatura.

El Transitorio Segundo de la Ley General otorga al Ejecutivo Federal 90 días a partir de la publicación de la misma, para emitir su Reglamento. Hoy estamos a 190 días de que el Reglamento debió ser aprobado y publicado en el Diario Oficial de la Federación. Su falta ha provocado la inaplicabilidad de la Ley y, por consiguiente el incumplimiento de sus disposiciones, creando un vacío en la responsabilidad que tiene el Gobierno Federal para cumplir con el objeto de esta Ley marco y retrasando la posibilidad de que las mujeres y las niñas de este país puedan conocer y apreciar las bondades de la Ley General para acceder a condiciones que les aseguren su vida y su bienestar.

¹ En adelante LGAMVLV.- Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de febrero de 2007.

La coordinación entre la Federación, las 32 entidades federativas y los municipios para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia de género contra las mujeres y las niñas, es una disposición de la Ley General, cuyo objetivo se sustenta en los preceptos de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém Do Pará) aprobada por nuestro país, y que señala que todos los Estados Partes de este tratado, se comprometen a adoptar las medidas necesarias, a fin de proteger los derechos de las mujeres eliminando las situaciones de violencia tanto en el ámbito público como en el privado, que puedan afectarlas.

El Congreso de la Unión, congruente con esta vinculación, promulgó la Ley General para armonizar además de la Convención de Belém Do Pará, a otros tratados sobre Derechos Humanos de las Mujeres, entre ellos la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención sobre Derechos de la Niñez, enfatizando la responsabilidad del Estado mexicano para dar respuestas políticas, jurídicas y sociales que aseguren la ciudadanía plena de las mujeres y el respeto a sus derechos humanos desde que nacen. Así también, el *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer*, del Secretario General de Naciones Unidas, con fecha de julio de 2006, constituye otra de las bases que sustentan la importancia de impulsar una Ley como la mexicana. Por ello, la Ley General destaca que todas las medidas que de ella deriven, garantizarán la prevención, la atención, la sanción, y la erradicación de todos los tipos y modalidades de violencia de género contra las mujeres y las niñas durante su ciclo de vida y promoverán su desarrollo integral y su plena participación en todas las esferas de la vida. Se establece que las disposiciones de la Ley General son de orden público, de interés social y de observancia general en la República Mexicana.

En este tenor, el Reglamento debe fundamentarse en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de violencia, que tutela los derechos humanos de las mujeres y las niñas, mismos que garantizan el respeto a su vida y a su dignidad, a su integridad física, psíquica y moral, a su libertad y seguridad personales, a su igualdad de protección ante la Ley. Debe orientar a los ámbitos locales judiciales a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes que las amparen contra actos que violen sus derechos, su libertad de asociación, su libertad de profesar la ideología, religión y creencias propias dentro de la Ley y que las potencien para tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y para participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.

Con esta base, conviene señalar de manera general cuáles deben ser las características de un Reglamento como el que nos ocupa.

El Reglamento debe hacer operativa la Ley General que es de carácter general, universal y abstracto. La Ley General es una Ley marco estructural fundada en la norma suprema de la igualdad jurídica entre hombres y mujeres y la no discriminación por condición de género. Es una Ley estructural por cuanto requiere para su aplicabilidad de reformas en el ámbito local; y es integral por cuanto apunta a la erradicación de la violencia de género contra las mujeres y las niñas en todos sus tipos y modalidades, como garantía para la realización de sus derechos humanos. Otros principios rectores para el acceso a una vida libre de violencia son: el respeto a la dignidad humana y la libertad de las mujeres y las niñas.

Por otro lado, el Reglamento debe tomar en cuenta que la Ley General establece ordenamientos en los tres órdenes de gobierno y también instituye directrices que competen al ámbito judicial. Su novedad estriba en que se

deben considerar las facultades que son competencia del ámbito federal y las que están reservadas para el ámbito local y los municipios, hacia una coordinación, coadyuvancia y corresponsabilidad, tomando en consideración las acciones afirmativas a favor de los derechos humanos de las mujeres y las niñas. Este propósito requiere de la aplicación de una política sustentada en el respeto a las facultades que cada orden y ámbito de gobierno tienen establecidas desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Reglamento debe considerar que la Ley General define cuando menos cinco tipos de violencia contra las mujeres: *psicológica, física, patrimonial, económica y sexual*; y establece cinco modalidades de la violencia que son: la *familiar, laboral y docente, en la comunidad, institucional y feminicida*. Estos tipos y modalidades conforman la materia a partir de la cual se constituye el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, prescrito en el Título Tercero de la Ley. El Sistema tiene por objeto la conjunción de esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para la prevención, atención, sanción, y erradicación de la violencia de género contra las mujeres y las niñas. Es la respuesta adjetiva que la Ley General determina para asegurar la ejecución de su parte sustantiva.

El Reglamento debe señalar los principios para la constitución y realización del Diagnóstico Nacional, así como del Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres, también prescritos en la Ley General.

Otro de los elementos que debe considerar el Reglamento, tiene que ver con la responsabilidad de los medios de comunicación en alentar un conocimiento y conciencia sobre los derechos humanos de las mujeres y las niñas, y sumarlos

en la tarea de erradicar la violencia de género que atenta contra su vida y su libertad.

Por último, el Reglamento debe advertir que lo señalado en los artículos 27, 28, 29, 30, 32, 33 y 34 de la Ley General y *a menos de que se trate de un delito del orden federal*, es materia del ámbito local, por lo que el Reglamento tiene que establecer los criterios generales que deben considerar los Congresos locales en el diseño de sus respectivas leyes y en las reformas que propondrán a otros ordenamientos en materia civil, familiar y del fuero común. Es importante tomar cuenta lo que establece el artículo 21 constitucional en los casos de órdenes de protección de emergencia y de prevención. En el caso de las órdenes de protección de naturaleza civil, esta materia está conferida al ámbito local de manera que se deben reformar los códigos civiles o familiares y los códigos de procedimientos civiles de las entidades federativas para hacerlos acordes a los estipulados en la Ley General.

Hemos conocido en la Red de Investigadoras por la Vida y la Libertad de las Mujeres, un Proyecto de Reglamento elaborado por distintas dependencias de la Administración Pública Federal y nos preocupa que en ese documento no se inscriben de manera clara y concreta los procedimientos y lineamientos para aplicar la Ley General; tampoco se especifica qué tipo de norma regulativa es el reglamento -el cual debe señalar el conjunto de estrategias que expresen detalladamente las medidas y acciones que garanticen la seguridad y el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres y las niñas, a través de los Modelos de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género contra las mujeres y las niñas.

Otra de las preocupaciones de la Red de Investigadoras es que el Proyecto de Reglamento enfoca muchos de sus enunciados en la violencia familiar o

doméstica, desatendiendo otros tipos y modalidades, al tiempo que omite la *modalidad de violencia feminicida*, lo cual resulta alarmante.

En lo relativo a lo señalado en dicho Proyecto sobre la Alerta de Violencia de Género, estamos de acuerdo en que el agravio comparado existe en caso de que un cuerpo normativo vigente contenga en comparación con otro de igual jerarquía y materia, algunos de los supuestos enunciados. Sin embargo señalamos que los requisitos propuestos en ese documento para declarar la Alerta de Violencia de Género seguramente impedirán que este mecanismo pueda ser utilizado con eficiencia. Igualmente es necesario establecer los procedimientos protocolarios que requieren los ámbitos internacionales para solicitar la declaratoria de Alerta.

En este sentido, la Ley General establece que la Alerta de Violencia de Género es el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado y el artículo 24 establece que la declaratoria se emitirá cuando los delitos del orden común contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres, perturben la paz social en un territorio determinado y la sociedad así lo reclame. La Alerta de Violencia de Género en donde incurran delitos del fuero común, será decretada por el ámbito local, por lo que es necesario que el Reglamento especifique las pautas para la colaboración del ámbito federal, sin que se afecten las facultades del orden de gobierno local o municipal.

Siguiendo con esta materia, es necesario revisar los tiempos especificados en el Proyecto sobre procedencia o no de la solicitud de la Alerta, para garantizar una acción inmediata de las autoridades y de la procuración de justicia. En este sentido es importante evitar los prejuicios sobre la participación de las organizaciones de la sociedad civil que pudiesen solicitarla.

El Proyecto de Reglamento establece que de ser procedente la solicitud de Alerta de Violencia de Género, el Sistema conformará un grupo interinstitucional y multidisciplinario para el estudio y análisis de la posible emisión de Alerta y señalará fecha de sesión para resolver en definitiva sobre la declaratoria. Este enunciado nos parece contradictorio pues si se ha establecido la procedencia de la solicitud de Alerta, lo que correspondería a continuación es instruir a las autoridades correspondientes para su intervención, y en el caso de que se tratara de una comisión inscrita en el ámbito local, se debería proceder a las gestiones respetuosas con los gobiernos local y municipal para una pronta respuesta, convenida y coordinada. Además, llama la atención la propuesta de crear este grupo, pues no se establece cómo y quiénes lo integrarán, ni cuáles serán los criterios de selección y las características de su funcionamiento.

Por otro lado, consideramos importante señalar que los mecanismos para el adelanto de las mujeres *no están supeditados o bajo la jurisdicción del ámbito federal*; estas instituciones pertenecen al ámbito de la Administración Pública de cada entidad federativa y en todo caso son *pares* del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres).

El Inmujeres tiene atribuciones específicas dentro del Sistema, sin embargo el Proyecto de Reglamento le confiere encargos y mandos que son facultad de la Secretaría de Gobernación, en su carácter de Presidencia del Sistema, que son concordantes con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Asimismo, preocupa que el Proyecto de Reglamento incluya conceptos que no están inscritos en la Ley General como las *acciones disuasivas*, y *el desaliento de prácticas violentas*, y no se explica en qué consisten, cómo se aplicarán y qué alcance real tendrán. Conviene que se dirima qué significa *la anticipación*

*de la generación de la violencia, o la detección en forma oportuna de los posibles actos o eventos de la violencia, y cómo se lograrán tales propósitos: a nuestro entender se reduce la atención a la *disminución del impacto* y a la *disminución del estado de riesgo*. En los lineamientos normativos y metodológicos para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres no están especificados los procedimientos para su aplicación, por lo que se consideran sólo enunciaciones. Es necesario definir que la erradicación significa la posibilidad de alcanzar la concreción de un estado de derecho a favor de las mujeres y las niñas, reivindicando el Estado constitucional y los valores de igualdad, libertad y democracia, garantía de los derechos fundamentales y el respeto a la división de poderes. Este fundamento debe enfatizar la misión de las instancias gubernamentales hacia la construcción de mejores condiciones de vida y de relaciones humanas entre mujeres y hombres, que pasa inexorablemente por certificar el acceso a una vida libre de violencia de las niñas, las adolescentes y las mujeres mayores de edad, materia de la Ley General.*

El Poder Ejecutivo en los tres órdenes de gobierno, tiene la obligación de aplicar irrestrictamente la norma jurídica, dejando muy claro cuál es el bien jurídico a tutelar, que en este caso es el derecho de las mujeres y de las niñas a acceder a una vida libre de todo tipo de violencia y asegurar la implementación de las políticas y acciones gubernamentales para atender, prevenir, sancionar y erradicar todos los tipos y todas las modalidades de violencia de género que se ejercen contra ellas.

Para que se garantice el objeto de la Ley es necesario que el Reglamento establezca cuáles serán las formas y procedimientos para la coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, tomando siempre en consideración el bien jurídico a tutelar remontando las visiones arcaicas que

impiden la construcción de normas inscritas en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Insistimos en que se debe definir con claridad cómo se va a reglamentar y cuáles van a ser los procedimientos para asegurar el objeto de la Ley, tomando en consideración no invadir competencias y en todo caso, convenir políticas que permitan el funcionamiento del Sistema a nivel nacional, es decir entre la Federación, las entidades federativas y los municipios que se vayan integrando al propio Sistema.

Con base en los principios y fundamentos de la Ley General, el Reglamento debe definir los procedimientos, disposiciones y normas referenciales con perspectiva de género a implementar por parte de las instituciones y dependencias de la Administración Pública Federal, disposiciones que complementen y amplíen la comprensión y el contenido irrestricto de sus preceptos, ni más ni menos. Las directrices transversales deben instruir a cada dependencia sobre lo que hay que hacer para aplicar la Ley en función de las atribuciones y facultades que cada dependencia tiene tomando en consideración los propios planes de trabajo de cada una de ellas y obligando su rendición de cuentas.

En el procedimiento es importante señalar que los municipios están investidos de personalidad jurídica y manejan su propio patrimonio, y son las legislaturas de los estados las que decretan las Leyes en materia municipal en base a las cuales los Ayuntamientos aprueban los bandos de policía y gobierno, sus reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones y como lo señala el artículo 115 Constitucional en la fracción III inciso i) párrafo tercero: *sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los*

servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las Leyes federales y estatales.

Ello significa que las disposiciones materia de la Ley, deben ser contenidas en el Reglamento y deben considerar las normas jurídicas que son atribución del Órgano Legislativo de la entidad federativa, de tal forma que no se invadan competencias, sino que por el contrario, se establezcan los criterios de la coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios para prevenir, atender sancionar y erradicar la violencia de género. En este ámbito conviene señalar la importancia de inscribir bandos municipales para garantizar la aplicación de las órdenes de protección de emergencia y preventivas, de tal forma que el ámbito gubernamental pueda dar respuesta inmediata y eficaz para proteger la vida de las mujeres y las niñas.

A la vista de lo señalado, la Red de Investigadoras presenta en este documento los Lineamientos para el Reglamento de la Ley General, estableciendo los procedimientos y normas de referencia para la aplicación de la Ley en el ámbito de la Administración Pública Federal y las directrices que la Federación sugiere respetuosamente al ámbito local, para el establecimiento de un Sistema Nacional que pueda coordinarse a partir de lo que establecen cada una de las Leyes en la materia en el ámbito local aprobadas por los congresos locales.

El documento está organizado de la siguiente manera: en el primer apartado, se refieren los conceptos que el Reglamento debe considerar mientras que en el segundo se anotan los principios generales y se realizan algunas recomendaciones puntuales al Reglamento, con base en el Proyecto que fue revisado por la Red de Investigadoras, con el fin de dotar a este instrumento del carácter integral y estructural de la propia Ley General.

Estos lineamientos están sustentados en el compromiso que la Red de Investigadoras tiene con la promoción de políticas y acciones de gobierno en la construcción de los Derechos Humanos de las Mujeres. Por ello, solicitamos sean considerados para hacer pertinente, eficiente y eficaz la aplicabilidad de la Ley General en todos sus términos y alcances, y se garantice el acceso de las mujeres y las niñas a una vida libre de violencia de género y el respeto de sus derechos humanos, sin discriminación de ninguna índole y bajo ninguna circunstancia.

Marco conceptual

Violencia de género.- Es la violencia misógina contra las mujeres por el solo hecho de serlo, ubicándolas en relaciones de desigualdad de género: opresión, exclusión, subordinación, discriminación, explotación y marginación. Las mujeres son víctimas de amenazas, agresiones, denigración, maltrato, lesiones y daños misóginos que pueden manifestarse de manera física, verbal o psicológica e incluso provocarles la muerte. Las modalidades de la violencia de género son: familiar, en la comunidad, institucional, laboral, docente y feminicida. La violencia de género contra las mujeres involucra tanto a las personas en lo particular, como a la sociedad en todas sus expresiones: relaciones, prácticas e instituciones; de tal forma que es una responsabilidad de todo el Estado prevenirla, atenderla, en su caso sancionarla; sus directrices deben tener como objetivo erradicarla. Las políticas públicas y sociales deben evitar su reproducción asegurando la igualdad entre mujeres y hombres y la no discriminación por condición género; estas políticas deben pugnar por no propagar o perpetuar formas legales, jurídicas, judiciales, culturales con una visión androcéntrica y de jerarquía de género, debiendo otorgarse garantías de seguridad a todas las mujeres.

Instrumentos de Coordinación.- Son las instancias y los convenios de colaboración entre las instituciones y dependencias de la Federación, y las que celebre la Federación con las entidades federativas y con los municipios; todos tendientes a asegurar la ejecución de las acciones de la Política Nacional Integral, así como las relacionadas con los ámbitos local y municipal. Los

Instrumentos definirán los mecanismos y las políticas que deberán operar a nivel interinstitucional.

Política Nacional Integral.- Son las acciones y directrices de cada una de las instituciones y dependencias de la Administración Pública Federal, decididas desde la transversalidad de la perspectiva de género y dirigidas a eliminar todas las formas de discriminación y violencia de género contra las mujeres y las niñas. Los planes de trabajo de estas instituciones tendrán como finalidad la eliminación de estereotipos, valores, actitudes y creencias relacionadas con la concepción androcéntrica de la humanidad en todos los ámbitos del quehacer público y privado. La Política Nacional Integral debe ser medida y evaluada periódicamente para ratificar o rectificar las acciones y directrices realizadas; así mismo verificar la asignación presupuestal de estas acciones y directrices en el corto, mediano y largo plazo del quehacer público, orientadas a la identificación y la erradicación de las causas que incurren, propagan, inducen o perpetúan la discriminación por condición de género en la sociedad. En la medida de sus posibilidades y de acuerdo a su marco jurídico, las entidades federativas y los municipios podrán coordinarse con el ámbito nacional con el propósito de instrumentar una Política Nacional.

Mecanismos para el adelanto de las mujeres de las entidades.- Son las instancias de las entidades federativas creadas para impulsar la transversalidad de la perspectiva de género en el ámbito de la Administración Pública en cada entidad; su cometido es el diseño, promoción, y en su caso ejecución, de políticas públicas que garanticen el respeto de los Derechos Humanos de las Mujeres y de las Niñas.

Modelo- Conjunto de estrategias que reúnen las medidas y las acciones integrales gubernamentales para la prevención, la atención, la sanción y la erradicación de la violencia de género, en todos sus tipos y modalidades, que garantice la seguridad, el ejercicio de los derechos de las mujeres y su acceso a una vida libre de violencia en todas las esferas de su vida.

Formación general.- Premisas teóricas, metodológicas y conceptos fundamentales sobre la perspectiva de género que deben recibir todas y todos los servidores públicos que integran la Administración Pública Federal, con la finalidad de incorporar esta visión al diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas, las acciones y los programas de su competencia, así como en sus relaciones laborales.

Especialización.- Son los conocimientos específicos contruidos desde la perspectiva de género que deben articularse con la disciplina académica de las y los funcionarios, a fin de aplicar y asegurar la igualdad entre mujeres y hombres, los derechos humanos de las mujeres y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. El Inmujeres será la instancia encargada de diseñar e instrumentar la formación de las y los servidores públicos, vía cursos, seminarios, talleres, seminarios, diplomados y/o especialidades académicas.

Actualización.- Proceso permanente de formación, desde la perspectiva de género, con la finalidad de incorporar a la administración y gestión públicas los avances y nuevas perspectivas en materia de igualdad, equidad y derechos humanos de las mujeres.

La formación, especialización y actualización deben entenderse como momentos de un proceso integral y continuo. Es imprescindible la elaboración y difusión de materiales de apoyo con perspectiva de género destinado a todas y todos los servidores públicos de la Administración Pública Federal, con la finalidad de fortalecer su desempeño a favor de los derechos humanos de las mujeres y las niñas, así como el acceso de éstas a una vida libre de violencia de género. Para ello deberá impulsarse la difusión de la legislación nacional en la materia y los Instrumentos Internacionales del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Prevención- La prevención tiene como objetivo eliminar las causas estructurales de la violencia contra las mujeres, las actitudes y los estereotipos existentes en la sociedad acerca de las mujeres y los hombres los cuales se manifiestan en la opresión, la desigualdad, la discriminación, la subordinación, la explotación, la exclusión y la violencia contra las mujeres y las niñas.

Las instituciones y dependencias de la Administración Pública efectuarán políticas y acciones gubernamentales para la prevención, con una visión transversal de la perspectiva de género, que promueva e impulse la seguridad de las mujeres junto con el respeto a su integridad, dignidad y libertades.

Atención. Es el conjunto de servicios especializados, integrales y gratuitos proporcionados por las instancias gubernamentales a cualquier mujer víctima de violencia de género, a sus hijas e hijos. Estos servicios tienen como objetivo el fortalecimiento de la ciudadanía de las mujeres y su empoderamiento.

Sanción.- Es la medida punitiva dictada por la autoridad judicial, cuya sentencia y aplicación deriva de una comisión de delito.

Erradicación.- Conjunto de acciones y políticas públicas diseñadas con la finalidad de eliminar estereotipos, valores, actitudes y creencias misóginas y androcéntricas, que derivan en los diferentes tipos y modalidades de la violencia contra las mujeres.

Androcentrismo o visión androcéntrica.- Es la consideración valorativa social y cultural de que los hombres y lo masculino son superiores, mejores, más adecuados, más capaces y más útiles que las mujeres. Como concepción que organiza las relaciones personales, políticas, económicas, jurídicas y sociales entre mujeres y hombres, establece que lo masculino se caracteriza por adscripción al universo exterior y político, mientras que lo femenino remite a la intimidad y a lo doméstico.

Observaciones y recomendaciones generales al Proyecto de Reglamento

Sobre Título Primero. Capítulo Único

El Reglamento debe definir con toda claridad cuáles son las bases de coordinación entre el ámbito federal y los órdenes de gobierno local y municipal, de tal forma que no se invadan competencias. En este sentido, se debe aplicar irrestrictamente la Carta Magna que refiere en su Artículo 124 que *las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estado*. Por ello es necesario que el Reglamento contenga las disposiciones en lo relativo al Poder Ejecutivo Federal, tomando en consideración las facultades de la Administración Pública Federal que tienen conferidas desde la Constitución.

La Ley General es una Ley marco cuyos preceptos, en función del acceso de las mujeres y las niñas a una vida libre de violencia, inscribe fundamentos legislativos que son competencia tanto del ámbito federal como del ámbito local. El Reglamento debe referir de manera respetuosa, a través de convenios que encabece el Sistema Nacional, una coadyuvancia, coordinación o corresponsabilidad entre dichos órdenes, y que los Congresos locales armonicen su legislación con los tratados internacionales sobre derechos humanos de las niñas y las mujeres que México ha firmado, para hacer acorde su legislación a los términos de la Ley General. El Reglamento tiene que ser aplicado en el ámbito de la Administración Pública Federal y enunciar lo que

deberían impulsar las 32 entidades federativas, en la construcción del Sistema Nacional.

La Ley General establece criterios para promover entre los congresos locales la modificación de los códigos que tengan que ver con la materia de la Ley General considerados por el Poder Judicial, en función del bien jurídico a tutelar, cuidando siempre que el Reglamento no trastoque las facultades de dicho Poder y sea respetuoso de las atribuciones conferidas desde la norma máxima

Es importante que en la construcción del Estado de Derecho en el país que garantice el acceso de las niñas y las mujeres a una vida libre de violencia, se evoquen los Tratados Internacionales que México ha firmado y que comprometen al Estado Mexicano. Por lo tanto, y como estrategia, es necesario pugnar por la aplicabilidad de los preceptos de dichos Tratados en los tres órdenes de gobierno, y en los tres Poderes de la Unión, ya que aplicando las tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tratados Internacionales están por debajo de la Constitución y por encima de toda la legislación secundaria.

Otras observaciones que consideramos fundamentales sobre los contenidos de este Título, son las siguientes:

1. Para los efectos del Reglamento, además de las definiciones contenidas en el Artículo 5 de la Ley General y de las definiciones que apunta el Proyecto, es necesario retomar las observaciones realizadas en el Marco Conceptual.

2. Los procedimientos para la articulación de los Instrumentos de Coordinación deben estar claramente definidos en el Reglamento.
3. El Reglamento debe definir los Modelos de Prevención, Atención y Erradicación en el ámbito federal y recibir en el Registro de Modelos el acervo de los modelos que se impulsen en el ámbito local.
4. En cuanto al Modelo de Sanción, se debe señalar que es materia que le corresponde al Poder Judicial. En este sentido, el Sistema Nacional puede favorecer acciones y directrices, en el ámbito local, para el Poder Legislativo y para el Poder Judicial.
5. La coordinación interinstitucional debe inscribir como requisito, además de la formación, especialización y actualización de los y las funcionarias públicas, su idoneidad para la aplicación de la materia.
6. Las características que deben reunir los Modelos, son las siguientes:
 - Ser elaborados científicamente con perspectiva de género.
 - Estar dotados de una visión interdisciplinaria con perspectiva de género.
 - Estar dotados de una visión integral pues deben contemplar todos los tipos y modalidades de la violencia de género contra las mujeres.
 - Deben diseñar y ejecutar mecanismos constantes y periódicos de seguimiento y evaluación acerca de lo que establezcan.

La evaluación de los Modelos será efectiva siempre y cuando tenga una incidencia en la revisión de las políticas y las acciones gubernamentales para remontar las causas que originan la violencia de género contra las mujeres y las niñas, y tengan un impacto en las asignaciones presupuestales. En los ámbitos

locales, recomendamos sugerir a las entidades federativas crear su propio sistema de evaluación de los Modelos.

Los criterios generales para dicha evaluación, se basarán en su:

1. Efectividad.
2. Aplicabilidad de las leyes.
3. Impacto del Programa.

Sobre el Título Segundo. Capítulos I, II, III y IV

De la Prevención, Atención, Sanción y Erradicación

Observaciones generales

Consideramos que no existe una visión integral en la estructuración de los Capítulos I, II, III y IV de este Título. Por ello, sugerimos el replanteamiento de la estructura y el contenido de los mismos. Consideramos que deben estar interrelacionados y con una visión integral, de manera tal que cada uno de los Modelos a los que se hace referencia, vayan ligados a la atención, prevención y erradicación de todos los tipos y modalidades de la violencia de género contra las mujeres y las niñas.

Por otro lado y habiendo descrito en la parte conceptual lo que es la Prevención, la Atención, la Sanción y la Erradicación, el Reglamento debe

definir las características de los Modelos para estos efectos, por lo que toca a su constitución, diseño, aplicabilidad, ejecución y evaluación. Estos Modelos tendrán que estar, además, sancionados por el Sistema Nacional.

Los Modelos de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación tienen un carácter integral; por lo tanto, la operación de cada uno será posible si, y sólo si, los tres modelos restantes son puestos en marcha. Por ello, no es posible ejecutar la política de Atención sin antes haber cumplido con los principios de la política de Prevención, mismas que en su conjunto contribuirán a la construcción de la política de Erradicación y la de Sanción. Y sólo la realización de todas, en su conjunto, hará posible el respeto a la vida y la libertad de las mujeres y las niñas.

Los Modelos de Prevención, Atención y Erradicación deben considerar los siguientes aspectos:

1. El diagnóstico del tipo y la modalidad de la violencia de género contra las mujeres y las niñas de que se trate, que deberá incluir la información relativa a:
 - ❖ El grupo de mujeres y niñas sobre las que se ejerce la violencia, considerando su etnia, lengua, etapa de la vida, condiciones social, económica, educativa y cultural.
 - ❖ La percepción social de la violencia de género contra las mujeres y las niñas.
 - ❖ Los usos y costumbres de los distintos grupos sociales.

2. Las estrategias metodológicas y operativas, la intervención interdisciplinaria y la formación, especialización y actualización de todas las personas involucradas en el diseño y ejecución de cada Modelo.
3. El establecimiento de metas a corto, mediano y largo plazo, y el diseño y ejecución de mecanismos periódicos de evaluación.

Observaciones Particulares

Sobre la Prevención

El Reglamento deberá expresar que la Prevención está sustentada, tal y como lo expresa la Ley, en el principio del empoderamiento de las mujeres, al que define como *un proceso por el cual las mujeres transitan de cualquier situación de opresión, desigualdad, discriminación, explotación o exclusión, a un estadio de conciencia, autodeterminación y autonomía, el cual se manifiesta en el ejercicio del poder democrático que emana del goce pleno de sus derechos y libertades, en perspectiva de género, desde una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres.*

Este Capítulo deberá sustentarse en el fomento en la sociedad sobre el conocimiento de las leyes, la importancia de su exigibilidad, así como el conocimiento sobre la denuncia frente a hechos que transgreden la legalidad.

Al mismo tiempo, existen principios fundamentales que establece nuestra Carta Magna, y que apuntan a los derechos humanos de las mujeres señalando como

principios: el respeto a la dignidad humana de las mujeres, la igualdad entre mujeres y hombres, la no discriminación y el derecho de las mujeres a la libertad.

El Reglamento debe establecer que el empoderamiento de las mujeres es condición necesaria para la prevención de la violencia de género.

El Reglamento deberá definir las normas y procedimientos para la aplicación del Modelo de Prevención.

El Reglamento deberá establecer que todo el personal que forme parte de la Administración Pública, debe ser formado en el conocimiento de los derechos humanos de las mujeres y las niñas.

La política de Prevención también deberá contemplar la celebración de convenios entre el Sistema Nacional y organismos e instituciones privadas, con la finalidad de promover una conciencia sobre la prevención de la violencia de género contra las mujeres y las niñas a nivel estructural.

La política de Prevención deberá considerar la responsabilidad de los medios de comunicación en la erradicación de la violencia de género contra las mujeres. En este sentido, el Reglamento deberá garantizar que los medios de comunicación promuevan la igualdad entre las mujeres y los hombres, erradicando la producción de contenidos que, basados en la reproducción de estereotipos sexistas y que las representan como objetos sexuales, que alientan la pornografía y la prostitución, contribuyen a la discriminación y la violencia de género.

El Reglamento deberá establecer que no corresponde al Poder Ejecutivo la formación, especialización y actualización del personal de impartición de justicia, sino al Poder Judicial.

El Reglamento deberá aclarar que las áreas que tengan que integrarse a la Administración Pública Federal para dar seguimiento a la Ley General, deben tener funciones de autoridad. Asimismo, el Reglamento deberá garantizar la creación de mecanismos para que la información que generan dichas áreas sea tomada en consideración.

El Reglamento deberá garantizar la difusión social del Diagnóstico Nacional que periódicamente realizará el Sistema, con la finalidad de informar de la prevalencia de la violencia de género contra las mujeres, en todos sus tipos y modalidades, como un principio de la política de Prevención.

La política de prevención debe tomar en consideración que la impunidad, la corrupción y la falta de seguridad crean condiciones que ponen en peligro la vida de las mujeres. Por ello, consideramos que el Reglamento deberá garantizar la promoción de un estado de derecho que se sustenta en el conocimiento de las leyes, su exigibilidad y la protección de las mujeres y las niñas.

Sobre la Atención

El Reglamento deberá definir las normas y procedimientos para la aplicación del Modelo de Atención.

Sobre la denuncia, nuestra Carta Magna señala que *la víctima o el ofendido solicitará las medidas y providencias que prevea la Ley para su seguridad y auxilio*. Desde esta perspectiva, y siguiendo las lecturas de las garantías individuales establecidas para todas las personas, es importante considerar que las mujeres que denuncian violencia tienen o sufren una agravante adicional, que es la de ser objeto de dominio por parte de la persona agresora, por lo que consideramos que el Reglamento debe establecer la protección de las mujeres y de sus familias cuando proceden a la denuncia.

Sobre la Erradicación

El Reglamento deberá definir las normas y procedimientos para la aplicación del Modelo de Erradicación.

Consideramos que la política de Erradicación debe ser definida como una responsabilidad del Estado en su conjunto, esto es, de los tres órdenes de gobierno y de los Poderes Legislativo y Judicial. Por lo tanto, en la política de Erradicación fundamentalmente se inscriben las estrategias y acciones que transforman las estructuras de la sociedad, y que en este sentido, deberán apuntar a la erradicación de la violencia de género contra las mujeres y las niñas. Ello demanda un estudio y entendimiento de los comportamientos misóginos como condición para sistematizar y definir en su integralidad y complejidad una política efectiva de Erradicación.

Sobre la Sanción

En este Capítulo consideramos importante llamar la atención sobre la importancia de promover las reformas a los distintos ordenamientos en el ámbito local que tienen que ver con esta materia, de tal forma que el Poder Judicial tenga condiciones propicias para garantizar, desde el ámbito judicial, la protección de los derechos humanos de las mujeres y las niñas, con base en los preceptos establecidos en la Constitución, en la Legislación Federal y en los tratados internacionales sobre Derechos Humanos.

Adicionalmente, recomendamos que el Reglamento corrija algunos conceptos que no están inscritos en la Ley y que tergiversan su objeto, como son: *acciones disuasivas que desalienten la violencia; desaliento de la violencia contra las mujeres; disminución del estado de riesgo; desaliento de prácticas violentas.*

Para concluir nuestras observaciones a este Título, consideramos importante enfatizar que la política de Estado materializada en las políticas de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación, debe garantizar, en su conjunto, la promoción, conocimiento y reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres y las niñas, esto es: de su derecho a la integridad física, a una vida libre de violencia, a una vida sexual y reproductiva plena y sana, al trabajo y a conservar los ingresos, a poseer un patrimonio, a la educación, a la cultura, a la participación política, al acceso al poder, y los más importantes, a la vida y a la libertad.

Título III. Capítulo I

De la Alerta de la Violencia de Género y Violencia Feminicida

El Reglamento deberá definir el Protocolo para que las organizaciones, las instituciones y los organismos, así como los propios gobiernos solicitantes, puedan ser beneficiados por el precepto del Artículo 24 sobre la Alerta de la Violencia de Género. Este Protocolo deberá especificar las responsabilidades de las instituciones y las organizaciones y los organismos solicitantes, siempre en congruencia con lo que establecen la Constitución y la Ley General.

En particular, respecto a la Declaratoria de Alerta de la Violencia de Género, consideramos que deberán ser contemplados en el Reglamento los siguientes criterios:

1. Justicia expedita, con el fin de facilitar las condiciones para la solicitud de la declaración de Alerta a las organizaciones y organismos, así como los propios gobiernos solicitantes.
2. Restablecimiento del Estado de Derecho en la zona o territorio de que se trate, con el fin de evitar la impunidad y la corrupción.
3. Vigilancia de los funcionarios y funcionarias para que actúen en apego irrestricto en la Ley.
4. Para recurrir a la Alerta de la Violencia de Género no debe ser una condición la existencia de muertes sistemáticas de niñas y de mujeres. En este sentido, deben tomarse en cuenta otros elementos que se encuentran inscritos en el contexto, como es la presencia de situaciones de impunidad

que generan otros tipos de violencia de género contra las mujeres y las niñas.

5. Sobre la temporalidad que el Proyecto del Reglamento establece acerca de la solicitud de la Alerta de Violencia de Género, consideramos que debe cuidarse la referencia sobre la declaración de su procedencia o improcedencia, pues puede motivar discrecionalidad e impunidad, ya que no existe una autoridad específica y especializada que pueda dirimir, en base a la aplicación de la Ley, cuándo procede o no comprobar una situación de violencia feminicida, y por lo tanto de Declaratoria de Alerta de la Violencia de Género. Al respecto, consideramos que el Reglamento debe puntualizar el perfil, características y disciplinas que deben reunir quienes integren el grupo interinstitucional y multidisciplinario que se encargará del estudio y análisis de la posible emisión de Alerta de la Violencia de Género. Y sugerimos que sea personal especializado en la materia el que conforme estos grupos.

6. El Proyecto de Reglamento debe modificar totalmente los dos últimos artículos del Capítulo I del Título Segundo, dado que el Presidente del Sistema no tiene facultades para otorgarle plazos al titular del Poder Ejecutivo de cualquier Entidad Federativa respecto de la emisión de la Alerta de Violencia de Género, o de la aceptación o no de la modificación o eliminación de alguna legislación, como tampoco procede que sin mayor trámite se emita la Alerta de Violencia de Género cualesquiera que sean las circunstancias. En este sentido, consideramos que se deben replantear los procedimientos de tal forma que prevalezca siempre la política de respeto a los órdenes de gobierno, de coadyuvancia, de corresponsabilidad y de las políticas convenidas mutuamente que permitan atender una preocupación común.

Capítulo II

De la aplicación de las Órdenes de Protección

El Reglamento deberá enfatizar la importancia de promover ante los congresos locales y los bandos municipales la pertinencia de inscribir en su legislación y en sus normas para que se instituyan las órdenes de protección, tanto de emergencia como preventivas.

Las observaciones para las órdenes de protección, emergentes y preventivas, que refieren a los antecedentes violentos del agresor o la gravedad del daño causado por la violencia de género contra las mujeres y las niñas, deben ser estudiadas por peritos especializados en la materia.

Título Cuarto. Capítulo I

Del Sistema y Capítulo II Del Programa

Consideramos que el Sistema y el Programa constituyen mecanismos fundamentales, torales, para la ejecución de la Ley, por lo que ameritan un desarrollo puntual y exhaustivo de su aplicabilidad. La forma en la cual ambos capítulos están enunciados en el proyecto de Reglamento no corresponde con la importancia de los mismos, y en consecuencia minimizan la Ley.

Título Quinto. Capítulo I

De la Coordinación

La primera observación que tenemos al Capítulo I del presente Título, es que no se encuentra estructurado como el resto del Reglamento, por lo cual sugerimos su unificación.

Al igual que el capítulo anterior, el presente alude a un elemento toral para la aplicación de la Ley, que es el de la Coordinación Interinstitucional, por lo que amerita un replanteamiento puntual y detallado en el Reglamento enfatizando:

1. Las facultades y obligaciones que tienen todas las dependencias responsables en el Sistema Nacional para garantizar la aplicación de la Ley. Las mismas deben ser expresadas en normas claras y procedimentales que reflejen cómo van a aplicarse en su responsabilidad cada uno de los preceptos que les corresponden y que están contenidos en la Ley General.
2. Señalar las acciones que tiene que llevar a cabo cada dependencia gubernamental para articular los ejes de acción de su programa de trabajo con los Modelos de Prevención, Atención y Erradicación y con los tipos y modalidades de la violencia de género, a fin de garantizar la aplicabilidad de la Ley General.
3. La importancia de articular la Ley General con otras legislaciones, de tal forma que exista una respuesta integral del Estado para asegurar el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres y las niñas a partir de la directriz fundamental que definen los principios rectores.

Por último, en el caso de las dos últimas Secciones, correspondientes a las entidades federativas y los municipios, consideramos que no enfatizan en la división de poderes y en las formas que la Administración Pública Federal debe convenir para impulsar y promover las directrices que construyan el Sistema Nacional, asegurando en todo momento el respeto a las facultades y atribuciones que tienen estos órdenes de gobierno y promover sus buenos oficios para la homologación de la legislación.

Título Sexto. Capítulo I

De los refugios para las mujeres en situación de violencia

Consideramos importante aclarar que la figura de los Refugios constituye un mecanismo de la política de Atención de la Violencia de Género en el ámbito familiar, lo cual deberá quedar expresado en el Reglamento.

El Reglamento debería influir en la constitución de criterios para la creación, operación, funcionamiento y evaluación de los Refugios, los que deberían estar contenidos en un Sistema Nacional de Refugios, en el que se encuentren también los creados por organismos y organizaciones del ámbito privado. Consideramos la importancia de desarrollar dicho Sistema como una coadyuvancia del Sistema Nacional a las instituciones y organizaciones que trabajan en el ámbito de los derechos humanos de las mujeres.

Por la Vida y la Libertad de las Mujeres