

INFORME

# PREVENCIÓN DE LAS VIOLENCIAS CONTRA LAS MUJERES

MÉXICO  
2015-2021



Julio, 2022

## DIRECCIÓN GENERAL

Fátima Gamboa

## INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

Nancy Carmona Arellano

Gerardo Contreras Ruvalcaba

Aranza Gamboa Altamirano

Alejandra Ramos Lezama

Lilia Mónica Rebollo López

## APOYO EN LA INVESTIGACIÓN

Diana García Ángeles

Ameyalli Pérez Hernández

*Prestadoras de servicio social*

## DISEÑO EDITORIAL

Eva Gallegos

# INDICE

Introducción	05
Marco de referencia. El deber específico de prevenir las violencias contra las mujeres	10

## 1

### NORMATIVA PARA PREVENIR, ATENDER Y SANCIONAR LAS VIOLENCIAS CONTRA LAS MUJERES

<i>Relato</i>	17
<b>1</b> Ley del Instituto Nacional de las Mujeres	20
<b>2</b> Ley general para la igualdad entre mujeres y hombres	22
<b>3</b> Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia y su reglamento	24
<b>4</b> Legislación vigente en las entidades federativas	27
<b>5</b> Sanción penal de las violencias contra las mujeres	33

## 2

### INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN

<i>Relato</i>	37
<b>1</b> Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	40
<b>2</b> La prevención en el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (Prolgualdad 2013-2018)	42
<b>3</b> El Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (PIPASEVM 2014-2018)	46
<b>4</b> Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024	50
<b>5</b> La prevención en el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Prolgualdad 2020-2024)	53
<b>6</b> El Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (PIPASEVM 2021-2024)	57

# INDICE

## 3

### PERCEPCIONES SOBRE LAS VIOLENCIAS CONTRA LAS MUJERES DESDE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

*Relato* 62

**1** Resultados obtenidos en los espacios de diálogo 65

Conclusiones 69

Anexos 72

Referencias 79

# INTRODUCCIÓN

En nuestro país las violencias contra las mujeres se han recrudecido en los últimos años. De hecho, las mexicanas de 18 años y más identificaron la inseguridad, la violencia y el machismo como los principales problemas que enfrentan; de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Discriminación (Inegi, 2017). Los órganos de derechos humanos se han referido a este fenómeno como el aumento progresivo de la violencia contra las mujeres y las niñas e incluso han expuesto que en el país persisten “patrones de uso generalizado de la violencia en razón de género”, incluidas las desapariciones forzadas, la tortura sexual y el feminicidio a manos de agentes del Estado y también de la delincuencia organizada.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Véanse, las observaciones finales del Comité de Derechos Humanos sobre el sexto informe periódico de México (CCPR/C/MEX/CO/6, párr. 14) y del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre el noveno informe periódico de México (CEDAW/C/MEX/CO/9, párr. 23a).

Según la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares-Endireh (Inegi, 2016), con base en el ámbito de ocurrencia, las mujeres experimentaron mayormente violencia de pareja (44%), seguida por aquella que tuvo lugar en la comunidad (39%), el espacio laboral (27%), la escuela (25%) y la familia (10%) (véase anexo 1). Respecto a los factores que inciden en la

violencia de pareja, la encuesta deja ver que ésta aumenta cuando se registran otras condiciones de desigualdad, por ejemplo, cuando la mujer es más joven, cuando tiene una escolaridad mayor o si trabaja, pero su pareja está desempleada. En sentido inverso, la violencia es menos frecuente si las parejas tienen, en general, más años de estudios.

Igualmente, la Endireh-2016 ilustra que, tanto en los ámbitos escolar como laboral, la violencia se registra dentro de las instalaciones de las escuelas (74%) y los centros de trabajo (79%), y es ejercida especialmente por los compañeros de las mujeres. La violencia en la comunidad, por su parte, la practican personas desconocidas tanto en los contextos urbanos (75%) como rurales (57%), y sucede en la calle (65%), en el transporte público (20%) y las plazas comerciales (5%). Por último, la violencia familiar ocurre con más frecuencia en la casa de las víctimas (47%) y se registran como principales agresores a los hermanos (25%), padres (15%) y madres (14%) de las mujeres. Esta distribución cambia en casos de violencia sexual, perpetrados esencialmente por tíos, primos u otros familiares en los hogares de éstos (42%).



Por otro lado, en su reporte “Información sobre violencia contra las mujeres. Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1”, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública reportó que al finalizar 2020, la tasa de homicidios de mujeres era de 5.7 por cada 100 mil, mientras que la de feminicidio y homicidio doloso se reportaban en 1.1 y 3.2 por cada 100 mil. Asimismo, de acuerdo con las carpetas

de investigación iniciadas, entre los presuntos delitos cometidos contra las mujeres, aquellos con mayor prevalencia son la violencia familiar, lesión dolosa y violación (véase anexo 1).

Ahora bien, además de otros factores estructurales, las violencias pueden atribuirse a la militarización de la seguridad pública en México. Un proceso que se visibilizó significativamente

iniciado el nuevo siglo. Las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos evidencian que el despliegue del ejército en las comunidades expone a las mujeres a la violencia sexual en particular; que prevalecen entre las fuerzas armadas y otros cuerpos de seguridad pública estereotipos que sancionan, en el discurso y en la práctica, la labor de las mujeres como defensoras de derechos humanos, representantes sociales, estudiantes o por sus identidades indígena, afroamericana o sexo-genérica; y que si son éstos quienes ejercen la violencia es porque está institucionalizada.<sup>2</sup>

Más recientemente, la emergencia sanitaria por COVID-19 agudizó las violencias. Por citar algunos ejemplos, en promedio once mujeres son asesinadas diariamente, la apertura de carpetas de investigación por violencia familiar creció por encima de cuando este delito comenzó a registrarse en 2015, y la Red Nacional de Refugios (RNR) reportó un incremento en el número de atenciones, acompañamientos y orientaciones que brindó, aproximadamente 143 por hora, según datos para abril de 2020 (EQUIS, Intersecta y RNR, 2020).

**LA(S)  
VIOLENCIA(S)  
CONTRA LAS  
MUJERES  
NO SE TRATA  
DE PRÁCTICAS  
AISLADAS**

Este documento, enmarcado en el proyecto “Hacia una agenda feminista interseccional para la prevención de la violencia de género en la región”, atiende al compromiso de elaborar un diagnóstico nacional sobre las estrategias del Estado para prevenir la violencia contra las mujeres, así como sus obstáculos y desafíos, de tal suerte que guíe acciones de incidencia a nivel nacional y regional. En el texto nos referiremos a la(s) violencia(s) contra las mujeres con el propósito de visibilizar que no se trata de prácticas aisladas, sino que se relacionan entre sí, con independencia del tipo de violencia que se ejerza y el escenario en que ocurre, y que pueden manifestarse en todas las esferas, así como en cualquier etapa de la vida de las mujeres.

<sup>2</sup> Véanse, Caso Fernández Ortega y otros vs. México, sentencia del 30 de agosto de 2010; Caso Rosendo Cantú y otro vs. México, sentencia del 31 de agosto de 2010 y Caso mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs. México, sentencia del 28 de noviembre de 2018.

Fue elaborado a partir de la revisión y estudio de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres (2001), la Ley general para la igualdad entre mujeres y hombres (el adelante Ley general para la igualdad, 2006), la Ley de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia (en adelante Ley general de acceso, 2007) y su reglamento, así como de instrumentos de planeación tales

como el Plan Nacional de Desarrollo (PND) en sus ediciones 2013 y 2019, el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (ProIgualdad 2013-2018), el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (ProIgualdad 2020-2024) y el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (PIPASEVM), en sus ediciones 2014 y 2021.

Además, se ingresaron solicitudes de información pública al Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) y a la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim) a quienes preguntamos, respectivamente para los periodos 2015-2018 y 2018-2021: ¿Se han implementado políticas públicas para prevenir violencias contra las mujeres? ¿Qué tipos de violencias son las que ha tratado de prevenir mediante esas políticas públicas? ¿Se ha integrado una visión intersectorial en las políticas públicas para prevenir violencias contra las mujeres? y ¿Las políticas públicas implementadas para prevenir violencias contra las mujeres cuentan con indicadores para monitorear sus avances y resultados?

También se organizaron cuatro espacios de conversación que reunieron a nueve organizaciones mexicanas de la sociedad civil, celebrados en mayo y junio de 2021. Nuestras reflexiones giraron en torno a las preguntas: ¿Cuál era la situación de violencia antes de la pandemia por COVID-19? ¿Cuáles eran los principales retos de la política pública antes de la pandemia? ¿Cuál fue la situación de violencia durante los primeros meses de la pandemia por COVID-19? A más de un año de la pandemia ¿Qué han hecho las instituciones para prevenir y atender la violencia contra las mujeres? y, en el contexto de la pandemia por COVID-19 ¿Qué acciones son urgentes para prevenir la violencia contra las mujeres en el país? El objetivo fue documentar su diagnóstico de la situación y obtener su percepción respecto a las violencias.

Por último, este texto se organiza en cinco apartados. En principio, como marco teórico de referencia, se ofrece a las y los lectores un acercamiento a la obligación de prevenir las violaciones a los derechos humanos que tienen los Estados para luego abordar específicamente la prevención de las violencias contra las mujeres. Además, se explican los elementos que debe contener una estrategia en la materia desde un enfoque global. A modo de apertura de cada capítulo, se presenta un “relato” que pretende relevar la incidencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en el posicionamiento del tema en las agendas pública y gubernamental.

**1** En el capítulo 1, considerando que cualquier política pública debe tener asidero en la normativa, se revisan la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres porque reconoce el carácter de esta instancia como encargada de promover la cultura de la no violencia contra las mujeres; la Ley general para la igualdad, porque señala el programa en la materia como herramienta para alcanzar el pleno disfrute de derechos de las mujeres en las esferas económica, del desarrollo social y política, la Ley general de acceso porque define la violencia, sus tipos y modalidades y prevé la elaboración del PIPASEVM, así como su reglamento porque conceptualiza el modelo de prevención de las violencias y sus tres niveles. Ahí mismo, se identifican las discrepancias y coincidencias de la legislación de las entidades federativas en tres rubros: conceptualización de la violencia, coordinación interinstitucional y recepción de la participación ciudadana. Este apartado cierra con una breve explicación del paradigma del punitivismo jurídico, usando como ejemplo la tipificación del feminicidio.

**2** El capítulo 2, por otro lado, inicia con la revisión del PND en sus ediciones 2013 y 2019, por ser éste el documento orientador de la planeación, tanto en términos ideológicos como programáticos. Enseguida se analizan los programas antes mencionados, a partir de la clasificación de sus líneas de acción en tendencias.

**3** Por último, el capítulo 3 compila las percepciones de las organizaciones de la sociedad civil sobre las violencias contra las mujeres, y al final, proponemos siete grandes conclusiones.



# MARCO DE REFERENCIA. EL DEBER ESPECÍFICO DE PREVENIR LAS VIOLENCIAS CONTRA LAS MUJERES

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos se señala el derecho de todas las personas a la protección de su vida, su libertad y su seguridad. También se reconoce que hombres y mujeres son iguales ante la ley y tienen el mismo derecho a ser protegidos por ésta (artículos 3 y 7 ). Como su antecesora, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos menciona que el derecho a la vida es inherente a las personas (artículo 6 ). Fue con la emisión de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW, por sus siglas en inglés), que se enunció la obligación de los Estados de adoptar medidas para modificar los patrones socioculturales para eliminar los prejuicios y las prácticas basadas en la idea de inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos (artículo 5 ).

En su recomendación general número 35, el Comité de vigilancia de la CEDAW precisa que el deber de prevención comprende tanto los actos como las omisiones de agentes estatales como las y los funcionarios del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, además de agentes no estatales como las instituciones privadas, las empresas o las iglesias.<sup>3</sup> Al respecto, la Convención de Belén Do Pará establece que es deber de los Estados adoptar políticas para prevenir todas las formas de violencia contra

las mujeres, actuar con debida diligencia e incluir en su legislación las normas necesarias para ello (artículo 7 ). De manera más específica, las Convenciones sobre los Derechos del Niño y sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad aluden a la responsabilidad de adoptar medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas para proteger a las niñas (artículo 19), así como a las niñas y mujeres con discapacidad (artículo 16), respectivamente; del abuso físico o mental, los malos tratos, la explotación y la violencia.

En el artículo 1 la Constitución Política mexicana, por otro lado, se establece que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. De acuerdo con Sandra Serrano y Daniel Vázquez, la obligación de proteger se refiere a la creación del marco jurídico y las instituciones necesarias para prevenir las violaciones de derechos humanos, así como para volver exigibles los derechos frente a posibles violaciones. En su opinión, supone dos formas de organización distintas: aparatos de prevención y mecanismos de exigibilidad. Sobre la primera, los autores apuntan que el Estado:

**[...] se encuentra obligado a establecer un aparato que incluya una legislación, formación de organizaciones y procedimientos, correcto diseño institucional y capacidades suficientes (personal, estructura y capital) que permita realizar la vigilancia y reaccionar ante los riesgos para prevenir violaciones de los [derechos humanos]. (2013, p. 67)**

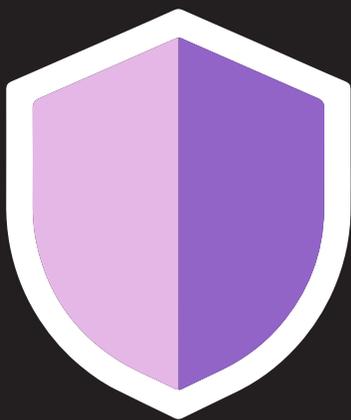
Los mecanismos de exigibilidad, por su parte, consisten en la vigilancia de la actuación de las autoridades del Estado cuando una persona se encuentra en riesgo real o inminente de que sus derechos sean violados, pues “la sola creación del aparato terminaría en una simple simulación de la prevención” (Serrano y Vázquez, 2013,

p. 67). Según Ricardo Ortega et al. (2013) la actuación concreta del Estado, en función de las necesidades particulares de las personas tanto por su condición individual como por la situación específica en que se encuentran, es la “auténtica expresión o razón de ser del denominado deber específico de prevenir” (p. 43). De hecho, implica una responsabilidad reforzada cuando la violencia contra las mujeres ocurre como parte de un patrón general de negligencia y falta de efectividad del Estado (CIDH, 2019).

<sup>3</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación general núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19, CEDAW/C/GC/35, 26 de julio de 2017, párr. 20.

Hasta ahora se ha hecho referencia a una concepción general del deber de prevenir. Una aproximación a través de las recomendaciones formuladas al Estado mexicano por los órganos de derechos humanos deja ver que abarca, al menos, acciones como la implementación de campañas de información, el uso de datos para el diseño de políticas, la tipificación de ciertas conductas, el castigo y enjuiciamiento de quien comete un delito, el desarrollo de mecanismos de alerta temprana, la formación adecuada del funcionariado, la dotación de recursos humanos y financieros suficientes para las instituciones, la revisión y armonización de las leyes, así como el fortalecimiento de la colaboración con las organizaciones de la sociedad civil.

## PREVENCIÓN DE LAS VIOLENCIAS CONTRA LAS MUJERES



De acuerdo con la Entidad de Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres, 2015), prevenir es tratar las causas fundamentales de la violencia para fortalecer los factores de protección y aminorar aquellos que aumentan las posibilidades de que se produzca. Además, como parte de un enfoque global, la prevención de la violencia contra las mujeres integra tres esferas de atención. Primera, ocuparse de la violencia antes de que ocurra, es decir, construir estructuras sociales, normas y prácticas que protejan de la violencia o reducen el riesgo de que acontezca; segunda, evitar la reaparición de la violencia, esto es, establecer estructuras sociales, normas y prácticas que reduzcan la exposición a la violencia y tercera, prevenir los daños a largo plazo causados por esta práctica, mediante estructuras sociales, normas y prácticas que minimicen su impacto.

Con base en una revisión propia de la literatura sobre el tema (Arroyo y Valladares, 2009; CIDH, 2019; Rico, 1996; ONU Mujeres, 2015; Orjuela, 2012) se propone una concepción de

la prevención de la violencia contra las mujeres basada en un enfoque de derechos humanos, que pone énfasis en:

- La obligación del Estado de implementar acciones que pueden ser evaluadas y, con base en ello, atribuir responsabilidades por su incumplimiento.
- Toma en cuenta las características y vivencias particulares de la diversidad de mujeres.
- Coloca al centro de la prevención, todos los derechos humanos de las mujeres, desde los más inmediatos como su vida, salud e integridad física y psicológica, hasta la protección de la ley, el acceso a la justicia y el derecho a ser educada libre de estereotipos.
- Propone que la prevención tenga un enfoque multisectorial, que abarque los ámbitos de la educación, la salud, la justicia, el combate a la pobreza y la planeación urbana, entre otros; cada uno de los cuales se complementa con los demás.
- Plantea acciones que atiendan todos los contextos y etapas de la vida de las mujeres, puesto que en todas se manifiestan las violencias.
- Apela a la implementación de acciones de prevención continuas, no sólo esfuerzos de corto plazo.
- Prioriza la prevención de la violencia que afecta a las mujeres que viven múltiples formas de discriminación o aquellas en situación de vulnerabilidad.
- Incentiva incorporar a las mujeres, individual y/o colectivamente, en los procesos de diseño, adopción y evaluación de las acciones de prevención.

Para la elaboración de este documento se ubicaron cinco marcos de referencia sobre las acciones que debe contener una estrategia de prevención de las violencias contra las mujeres, todas propuestas por agencias de las Naciones Unidas (véase Anexo 2). A modo de síntesis puede decirse que en casi todas se plantea que deben abarcar los planes o programas de estudio de todos los niveles educativos, la concienciación sobre la violencia, así como la mejora de las instituciones de justicia, educación, salud y seguridad social. También coinciden al sugerir la disposición de espacios públicos seguros, el involucramiento de los medios de comunicación y el sector privado, así como el desarrollo de capacidades de las y los funcionarios. Más recientemente se han ido sumando otras esferas de acción como la garantía de procesos migratorios seguros para mujeres y niñas, así como el mejoramiento de habilidades individuales, por ejemplo, para relacionarse o para la crianza.

En este documento se optó por usar como inspiración el Marco de apoyo a la prevención de la violencia contra la mujer de ONU Mujeres. De acuerdo con esta propuesta, la prevención se dirige a toda la población y atiende todos los ámbitos “en que las relaciones de género y los comportamientos violentos se desarrollan para abordar los factores que causan y protegen de la violencia” (2015, p. 15). Para mayor utilidad ajustamos la denominación de cada estrategia –a la que en adelante llamaremos tendencia– y describimos qué acciones contendría cada una. En el capítulo 2 usamos esta clasificación para organizar las líneas de acción que se proponen en los instrumentos de planeación del gobierno mexicano durante el periodo 2015–2021. Así pues, se buscó identificar los diez ámbitos de intervención que se listan en la tabla 1.

**TABLA 1**  
**TENDENCIAS PARA AGRUPAR LAS ACCIONES DE PREVENCIÓN.**

**TENDENCIA**

Adopción, reforma y aplicación de marcos normativos

Adopción y aplicación de planes, compromisos organizativos e institucionales

Educación formal para reforzar las normas sociales contra la desigualdad, la discriminación y la violencia

**DESCRIPCIÓN**

Incluye la emisión de normativa (leyes, protocolos, normas oficiales y/o modelos), la armonización legislativa con estándares de derechos humanos, la homologación legislativa o la tipificación de delitos.

Refiere a la compilación de datos, la elaboración de estudios, la creación o mejoramiento de infraestructura, la promoción de la coordinación institucional o la estandarización de procesos.

Alude a la incorporación de contenidos en los planes o programas de estudio, así como la revisión o actualización de materiales pedagógicos.

## TABLA I

### TENDENCIAS PARA AGRUPAR LAS ACCIONES DE PREVENCIÓN

TENDENCIA	DESCRIPCIÓN
Promoción o difusión de información	Agrupar la provisión de información sobre derechos humanos, género, servicios de atención a víctimas o recursos legales; a través de cualquier medio de comunicación.
Mobilización e involucramiento de comunidades	Contiene sensibilizaciones para las familias o acciones de articulación con organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, así como la promoción de proyectos comunitarios.
Involucramiento de los medios de comunicación	Implica la promoción de cambios en los contenidos que se difunden, la elaboración de lineamientos o códigos, así como el reconocimiento de buenas prácticas.
Desarrollo y formación para mejorar las destrezas profesionales del funcionariado	Propone la capacitación y/o la certificación del personal que provee servicios de atención y procuración de justicia para las víctimas.
Desarrollo del liderazgo social, económico y político de mujeres y niñas	Conjunta la oferta de servicios educativos, capacitaciones y cursos, así como su involucramiento en el diseño de las políticas públicas.
Desarrollo de habilidades individuales de hombres y niños	Incluye la impartición de talleres, formación sobre masculinidades, relaciones no violentas, crianza positiva y reeducación para agresores.
Aminorar las consecuencias de exposiciones a la violencia	Refiere la creación, incremento o mejoramiento de servicios de atención como módulos, unidades especializadas, albergues o refugios, así como la aplicación de procedimientos.

Fuente: *Elaboración propia con base en ONU Mujeres (2015).*

Para conocer el estado que guarda la política pública en México, en los capítulos siguientes se revisa y analiza cómo la prevención de las violencias contra las mujeres ha sido incorporada en la legislación, en el entendimiento que todo curso de acción del Estado requiere una fundamentación que le dé obligatoriedad,

así como en instrumentos tales como el Plan Nacional de Desarrollo y dos programas que se derivan de éste, a saber: (i) Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y (ii) Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

CAPITULO

**NORMATIVA  
PARA PREVENIR,  
ATENDER Y  
SANCIONAR LAS  
VIOLENCIAS  
CONTRA LAS  
MUJERES**

Los avances normativos para prevenir la violencia de género han materializado la lucha y el trabajo arduo de grupos feministas.

En la década de 1980, las primeras legisladoras feministas como Amalia García e Hilda Anderson, centraron sus iniciativas en el incremento de las penas y la definición de la violación como un tipo penal que atenta contra la dignidad personal y la libertad sexual. Las propuestas eran pocas y se limitaban al uso del enfoque punitivo. Incluso, a pesar de contar con el apoyo presidencial, enfrentaban constantemente la resistencia del partido en el poder y de otros partidos. La oposición no era menor. En diciembre de 1997, durante la votación para la reforma al Código Penal Federal, que tipificaba la violencia doméstica y la violación conyugal, se registraron 156 abstenciones de los 500 curules. A pesar de esta estrategia de sabotaje de los diputados panistas, la reforma obtuvo los votos suficientes para ser aprobada.

La transición a la democracia trajo consigo nuevos retos para atender la violencia contra las mujeres. La apertura del país frente a los sistemas internacionales de protección de derechos humanos, el fortalecimiento de la prensa y la creación de nuevas asociaciones civiles permitieron, en conjunto, visibilizar la violencia letal y sistémica contra las mujeres.

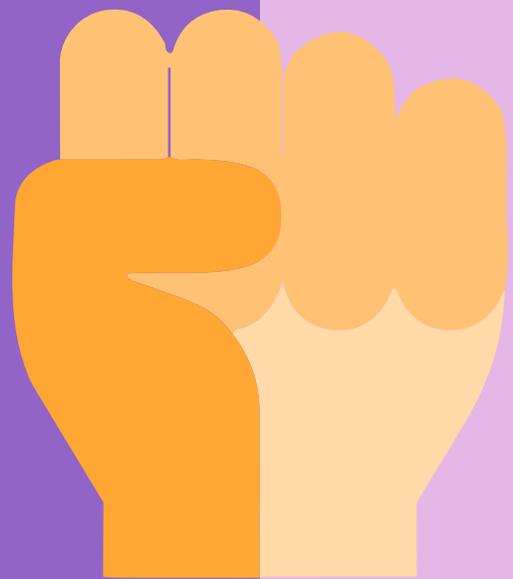
El hecho que captó la atención internacional y los esfuerzos de varias activistas fue el ahora conocido como “los feminicidios en Ciudad Juárez”, ocurridos en 1993. La situación imperante en la ciudad nortea comenzó a visibilizarse a inicios del 2000, por la movilización de colectivos de mujeres como el Centro para el Desarrollo Integral de la Mujer, Casa Amiga y Nuestras Hijas de Regreso a Casa A.C. A la par, más de 300 organizaciones se unieron a la campaña **¡Alto a la Impunidad! ¡Ni una más!** para difundir el contexto de asesinato a nivel nacional e

internacional. En 2003, se presentó ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el caso de los feminicidios de “Campo Algodonero”, que fue aceptado como demanda contra el Estado mexicano en 2004.<sup>4</sup> Un año después, el Comité CEDAW presentó un informe sobre el país que alertaba de la respuesta incompetente, impune y represiva del gobierno para atender los casos de homicidio y desaparición en Ciudad Juárez.<sup>5</sup>

El Estado mexicano estaba en la mira y no habría salida fácil. La LVIII Legislatura del Congreso de la Unión decidió crear la Comisión Especial para el Seguimiento a las Investigaciones sobre los Homicidios de Mujeres en Ciudad Juárez, dividida

en 2003 en la Comisión Especial para Juárez del Senado y la Comisión Especial para Conocer y dar Seguimiento a las Investigaciones sobre los Feminicidios en la República Mexicana y la Procuración de Justicia Vinculada en la Cámara de Diputados. Esta última, bajo el liderazgo de Marcela Lagarde, académica feminista y diputada por el Partido de la Revolución Democrática, elaboró la **Investigación Diagnóstica sobre la Violencia Feminicida en la República Mexicana en 2005.**<sup>6</sup> La investigación fue un insumo que los equipos parlamentarios podían consultar para entender la situación de violencia sistémica que vivían las mujeres en el país.

La combinación de presión internacional, movilización social e incidencia de las legisladoras feministas ofrecía una ventana de oportunidad ideal para proponer un instrumento jurídico que estableciera la obligatoriedad de la perspectiva de género y la coordinación interinstitucional para el combate a la violencia. Aprovechando esta situación, las diputadas Diva Hadamira Gastélum, Marcela Lagarde y Angélica de la Peña, presidentas de las comisiones de Equidad y Género, la Especial de Feminicidios y la Especial de Niñez, Adolescencia y Familia, respectivamente; presentaron la iniciativa de Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia el 14 de abril de 2005,<sup>7</sup> aprobado por unanimidad por el pleno de la Cámara de Diputados un año más tarde, sin objeción o debate.



4 Véase en Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Campo Algodonero*: Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez (Casos 12.496 y 12.498) contra los Estados Unidos Mexicanos, 4 de noviembre de 2007, <http://www.cidh.org/demandas/12.496-7-8%20Campo%20Algodonero%20Mexico%204%20noviembre%202007%20ESP.pdf>

5 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Informe de México producido por el Comité para la Eliminación contra la Mujer bajo el Artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención y respuesta del Gobierno de México*, CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO, 27 de enero de 2005, <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw32/CEDAW-C-2005-OP.8-MEXICO-S.pdfpdf>

En una mala sincronización, el proyecto aprobado fue enviado al Senado en los últimos días de la LIX Legislatura, por lo que debió esperar ocho meses para ser votado. Durante los posicionamientos, todos los partidos se mostraron a favor de la ley y la importancia de la coordinación entre niveles de gobierno para atender la violencia. Se señaló, por ejemplo, que la ley era un instrumento para la aplicación de sus compromisos internacionales y que de no aprobarse “no [tendría] caso de que México siga firmando todo por el mundo”. También se reconoció que el proyecto ofrecía la posibilidad de proteger a grupos en situación de vulnerabilidad, incluyendo a mujeres indígenas y desplazadas. Finalmente, el 19 de diciembre de 2006, la LGAMVLV fue aprobada con 105 votos a favor, uno en contra y sin abstenciones.

La LGAMVLV es trascendental porque contempla la atención de la violencia feminicida sin una visión punitiva. Creó el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y diseñó medidas precautorias y cautelares que no requieren una denuncia, por medio de órdenes de protección. La ley también es clave por los aprendizajes de su proceso legislativo. En un periodo donde aún no era integrado el discurso de derechos humanos en la Constitución, el éxito de la iniciativa residió en la habilidad del movimiento feminista de canalizar la presión internacional y tejer alianzas con legisladoras para construir una ventana de oportunidad.

La política nacional prevenir, atender y sancionar las violencias contra las mujeres tiene asidero en tres leyes que se presentan enseguida (véase esquema 3). Con base en su análisis, se pretende clarificar cómo sus mandatos se traducirían en acciones concretas. Además, se ofrece una breve caracterización de las legislaciones estatales.

---

6 Véase en Marcela Lagarde y de los Ríos, “Por los derechos de las mujeres: a la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 49, no. 200 (2007): 147.

7 Véase el proceso legislativo de la LGAMVLV en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/011\\_DOF\\_01feb07.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/011_DOF_01feb07.pdf)



# 1.1

## LEY DEL INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (INMUJERES)

Como su nombre lo indica, regula al Inmujeres como instancia encargada de impulsar y fortalecer las políticas públicas a favor de la igualdad de género. Señala como sujetos de derechos a todas las mujeres mexicanas sin condición, empero no presenta una visión que reconozca que características como el origen étnico o nacional, la edad, el estado civil o la condición social se intersectan y requieren acciones con enfoques pertinentes, flexibles y aceptables.

Como se verá más adelante, es tarea del Instituto proponer el modelo de prevención de las violencias contra las mujeres, así como el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y revisarlo periódicamente. Además, está a cargo de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Prevención, Atención,

Sanción y Erradicación de la Violencia. También le corresponde la promoción de la cultura de la no violencia, la no discriminación contra las mujeres y la igualdad de género. De manera más específica, se traduce en las facultades que se enumeran abajo:

- Impulsar la incorporación de la perspectiva de género en la planeación nacional del desarrollo, programación y presupuesto.
- Promover, entre los tres Poderes de la Unión y la sociedad, acciones dirigidas a mejorar la condición social las mujeres y la erradicación de todas las formas de discriminación en las esferas social, económica, política y cultural.
- Establecer relaciones con las autoridades responsables de la procuración de justicia y de seguridad pública, para proponer medidas de prevención contra la discriminación de las mujeres.

Por su naturaleza, este ordenamiento ahonda en las facultades del Instituto; sin embargo, se consideró que las tres mencionadas arriba son clave, por un lado, porque a través de la incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto se pueden direccionar los recursos económicos para la implementación de acciones para prevenir las violencias contra las mujeres, y por otro, por la interlocución y articulación entre las autoridades de los poderes del Estado y de éstos con la sociedad civil, para su diseño e implementación.

# 1.2

## LEY GENERAL PARA LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES (2006)

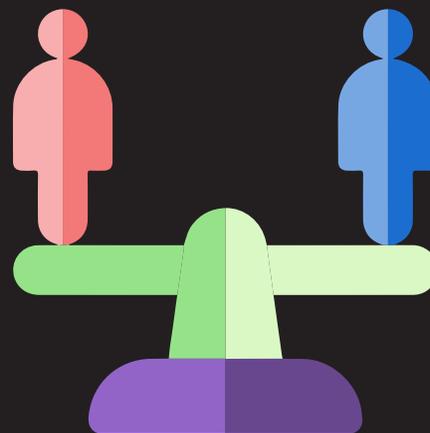
Esta ley plantea como su horizonte la igualdad sustantiva en la vida económica, en el acceso y disfrute a los derechos sociales, la participación y representación política, así como en la vida civil; para lo que habilita tres instrumentos: (i) el Sistema Nacional para la Igualdad,<sup>8</sup> (ii) el Programa Nacional en la materia, y (iii) la observancia en el seguimiento, la evaluación y el monitoreo de la política nacional. En adición, reconoce como sujetos de los derechos que enuncia, a las mujeres y los hombres que se encuentren en desventaja y afirma que la igualdad sólo puede existir sin violencia. En nuestra opinión, este enfoque permite enmarcar las violencias de género en una dimensión amplia e implica la aceptación del carácter estructural de esta práctica y que, por tanto, ameritaría un tratamiento diferenciado.

<sup>8</sup> Se denomina así al conjunto de estructuras, relaciones, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y entidades de la administración pública federal entre sí, con las organizaciones de la sociedad civil y con las autoridades de los estados y municipios para ejecutar acciones destinadas a la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres.

Asimismo, ordena a las autoridades emprender algunas acciones que, aunque no son exhaustivas, establecen el punto de partida en la materia:

- Impulsar reformas legislativas y políticas públicas para prevenir, atender y sancionar y erradicar las violencias en los ámbitos público y privado.
- Establecer mecanismos para atender a las víctimas de todos los tipos de violencias contra las mujeres.
- Fomentar las investigaciones en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de las violencias contra las mujeres.

No obstante, aunque esta ley reconoce las competencias de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), no define las facultades de las autoridades que integran el Sistema Nacional para la Igualdad y apenas aborda aspectos relativos al seguimiento y evaluación de la política nacional en referencia. Por ejemplo, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es el órgano encargado de la observancia, pero sólo precisa que consiste en la recepción y difusión de información sobre las actividades de la administración pública, así como la evaluación de su impacto, pero no se ocupa de requisitos y criterios mínimos para llevarla a cabo.



# 1.3

## LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA (2007)

Este ordenamiento establece las bases para la coordinación entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno a fin de articular la política nacional contra las violencias hacia las mujeres. Al respecto, propone cuatro ejes para su abordaje: prevención, atención, sanción y erradicación. Respecto a la definición de violencia que contiene, como se puede observar en la tabla 2, retoma todos los elementos que contiene la Convención de Belem do Pará e incluso la amplía al atribuir responsabilidades por omisión y al reconocer el detrimento patrimonial y económico que pueden aparejar las violencias.

## TABLA 2

### DEFINICIÓN DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

#### CONVENCIÓN BELEM DO PARÁ

Cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.

#### LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA

Cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público.

*Fuente: Elaboración propia con base en la Convención Belem do Pará y la Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.*

Esta ley también determina, en lo general, el entendimiento de los tipos y modalidades que puede adoptar la violencia. En la primera categoría se agrupan la psicológica, física, patrimonial, económica y sexual; mientras que en la segunda se reconocieron inicialmente la violencia familiar, laboral y docente, en la comunidad, institucional y feminicida, a las que más recientemente se sumaron la violencia política (2020), así como digital y mediática (2021). Sin embargo, este catálogo no es exhaustivo ni está exento de discrepancias, como se verá al revisar la legislación estatal.

Además, esta normativa determina la integración del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, como el mecanismo de articulación de las autoridades federales, de los estados y de los municipios en que se conjuntan los instrumentos, servicios y las políticas públicas. Al respecto, enuncia que éstas últimas deben observar los principios de igualdad, dignidad, no discriminación y libertad de las mujeres. De manera más precisa, indica que corresponde a la Secretaría de Gobernación el diseño del

programa integral en la materia que contendrá acciones relativas a la transformación de modelos de conducta; la capacitación del personal encargado de la procuración e impartición de justicia, así como de aquél que brinda servicios de atención y protección a las víctimas; la investigación y elaboración de diagnósticos y la promoción de la denuncia, entre otras.

#### REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA (2008)

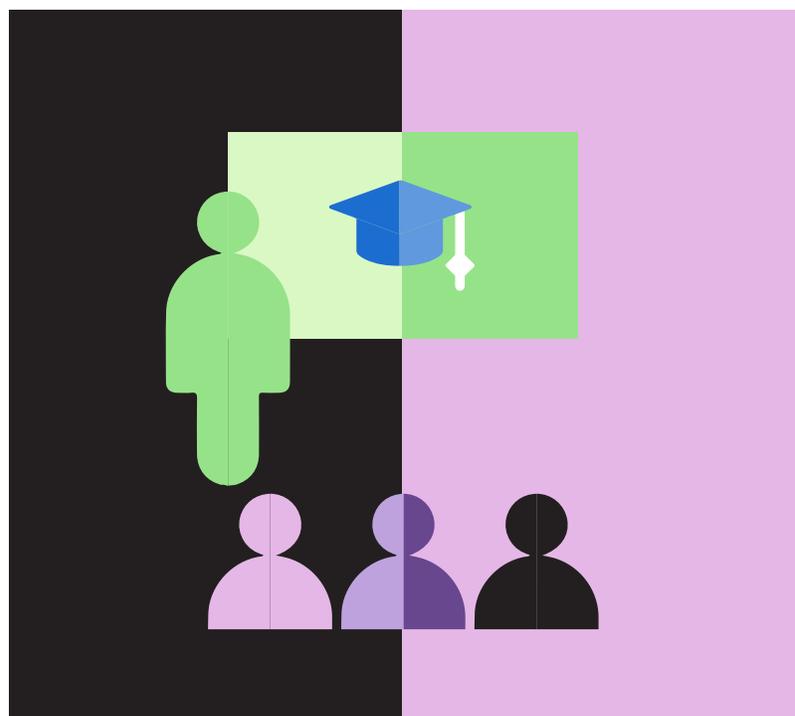
En este instrumento se define el eje de prevención como el grupo de estrategias del Estado encaminadas a generar las condiciones para eliminar la violencia y la discriminación contra las mujeres en los ámbitos público y privado, así como modificar los comportamientos basados en estereotipos. Éste, a su vez, se implementa a través de un modelo de prevención de tres niveles: primario (evitar las violencias), secundario (dar respuesta a las violencias una vez ocurridas) y terciario (brindar atención y apoyo de largo plazo a las víctimas para evitar su recurrencia); que conjunta las siguientes acciones:

- Sensibilizar, concientizar y educar.
- Diseñar campañas de difusión disuasivas y reeducativas.
- Detectar posibles actos o eventos de violencia.
- Fomentar la promoción del respeto a la dignidad de las mujeres y evitar el uso de lenguaje o imágenes que reproduzcan estereotipos o roles de género que refuercen o naturalicen la violencia, en los medios de comunicación.
- Generar mecanismos para la comunicación institucional con un lenguaje incluyente y con perspectiva de género.
- Implementar todas aquellas acciones para eliminar factores de riesgo.

El referido modelo de prevención es propuesto por el Inmujeres conjuntamente con la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim), su seguimiento está a cargo de una comisión y debe ser evaluado

anualmente también por el Instituto, con apoyo de instituciones externas u organizaciones de la sociedad civil, incluyendo los recursos usados en su implementación, el cumplimiento de procesos y la medición de su impacto en la población.

Además, este reglamento puntualiza las acciones de prevención de la violencia institucional en el ámbito federal, a saber: (i) capacitar permanentemente a las y los servidores públicos que participan directa o indirectamente en la prevención, investigación, procesamiento judicial, sanción y reparación del daño causado por las violencias contra las mujeres; (ii) educar a las y los funcionarios de la administración pública sobre las modalidades de la violencia; (iii) difundir campañas que informen sobre las instancias para presentar una denuncia; (iv) proveer servicios públicos especializados en prevención; (v) impulsar campañas sobre roles, estereotipos o conductas que generen discriminación contra las mujeres, (vi) asignar presupuestos con perspectiva de género.



# 1.4

## LEGISLACIÓN VIGENTE EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

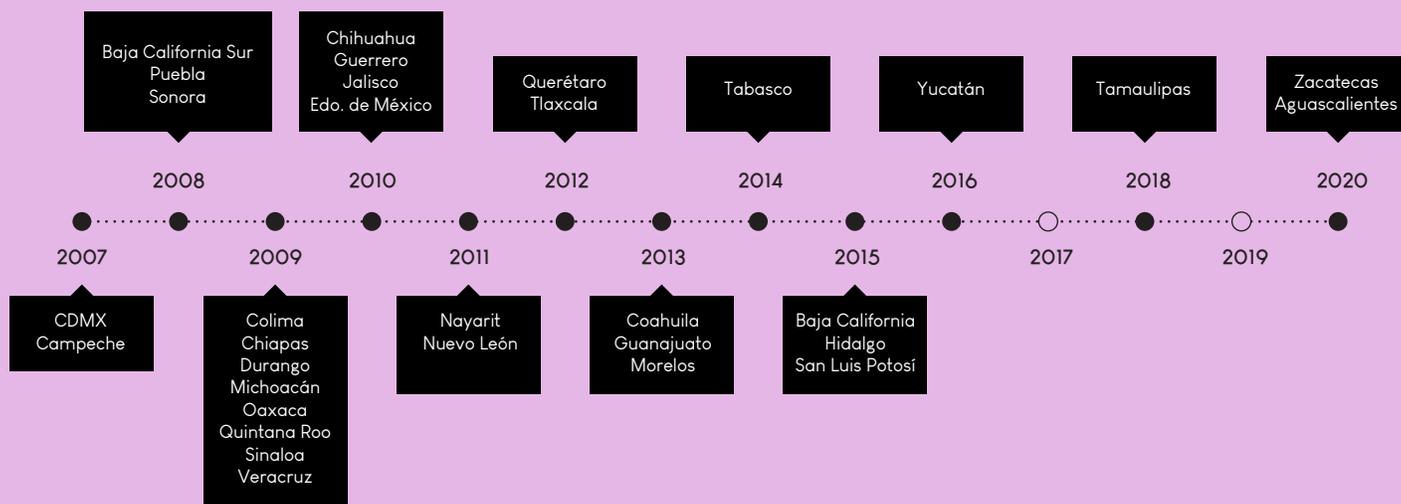
La concurrencia de estados es de suma importancia para prevenir, atender, sancionar y erradicar las violencias contra las mujeres. La Ley general de acceso ordena a las entidades federativas y los municipios que instrumenten y articulen sus políticas públicas en concordancia con la política nacional, previendo la asignación de recursos específicos para su implementación, así como el diseño de acciones que correspondan a su contexto y a las características de su población.<sup>9</sup> En los gráficos 1 y 2 que se presentan abajo, se resumen las fechas de emisión de las leyes en materia de igualdad entre mujeres y hombres, así como las leyes de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia en el país.

---

<sup>9</sup> Sobre la presupuestación de acciones para garantizar el cumplimiento de los objetivos del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, el artículo 39 de la Ley general de acceso indica que anualmente la federación debe incorporar, en el presupuesto de egresos, una partida específica para ello. A su vez, la Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria, señala los anteproyectos de presupuesto de egresos anuales que presentan las dependencias y entidades federativas deben contener las acciones que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género y cualquier forma de discriminación de género. Al tiempo, esto se refleja en los presupuestos de egresos de la federación y las entidades federativas como parte de un anexo transversal. Por ejemplo, el artículo 21 del decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación señala: el Ejecutivo Federal impulsará, de manera transversal, la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres a través de la incorporación de la perspectiva de género en el diseño, elaboración, aplicación, seguimiento y evaluación de resultados de los programas de la Administración Pública Federal.

## ESQUEMA 1

### LÍNEA DE TIEMPO DE LA EMISIÓN DE LEYES DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, SEGÚN ENTIDAD FEDERATIVA (MÉXICO, 2021)

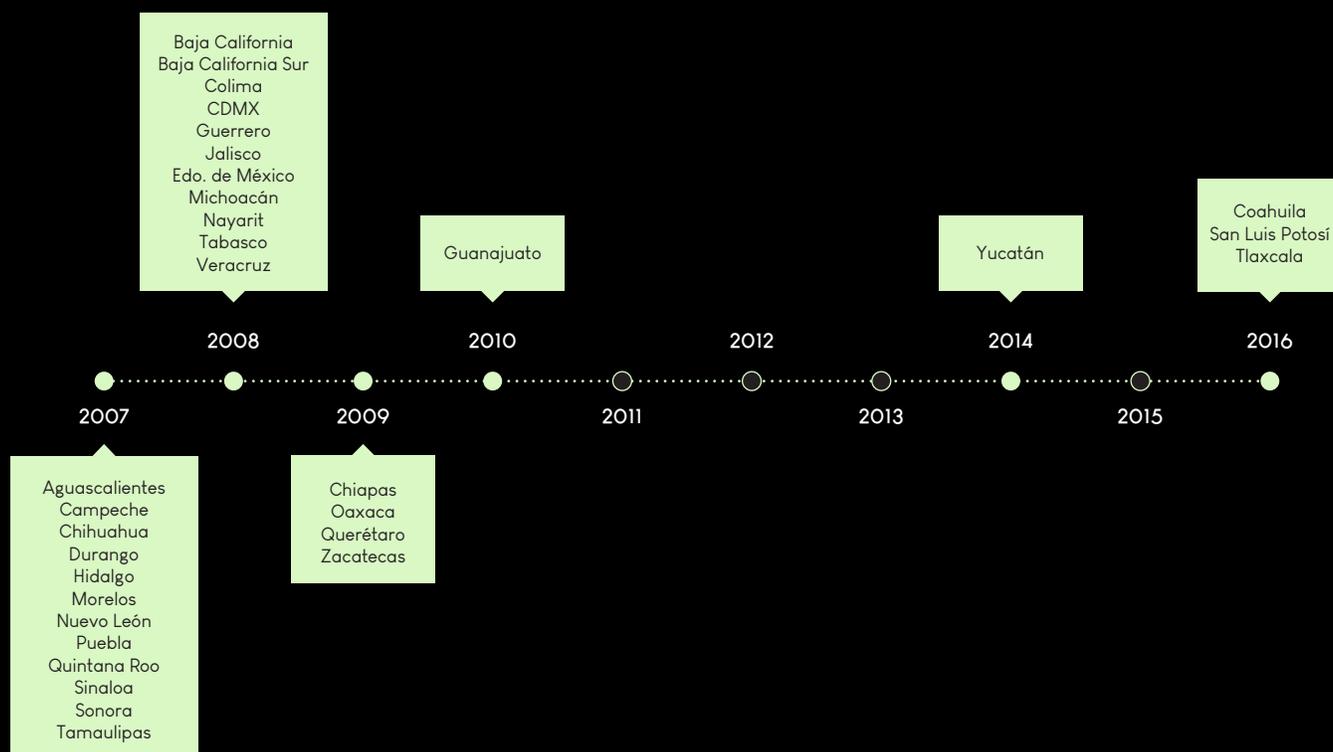


Fuente: Elaboración propia con base en las leyes en materia de igualdad entre mujeres y hombres de cada entidad federativa.

Como puede observarse, todas las entidades federativas han emitido ambos ordenamientos. La ley general para la igualdad no disponía un lapso para la publicación de la legislación en los estados, lo que implicó que se llevara a cabo entre 2007 y hasta 2020, cuando hicieron lo propio Zacatecas y Aguascalientes. La Ley general de acceso, por otro lado, indicaba un plazo de seis meses para la promulgación de las normativas específicas, es decir, este compromiso debía quedar cumplimentado en agosto de 2007; no obstante, este proceso tomó casi una década, registrando sus momentos más álgidos en 2007 y 2008, siendo Coahuila, San Luis Potosí y Tlaxcala los últimos en hacerlo (2016).

## ESQUEMA 2

### LÍNEA DE TIEMPO DE LA EMISIÓN DE LEYES DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, SEGÚN ENTIDAD FEDERATIVA (MÉXICO, 2021)



Fuente: Elaboración propia con base en las leyes de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia de cada entidad federativa.

Como se mencionó antes, en las leyes federal y estatales de acceso se pueden encontrar coincidencias y diferencias importantes, en este apartado analizaremos tres aspectos: (i) la identificación de los tipos y modalidades de violencia, (ii) la mayor o menor diversidad de actores involucrados en los espacios de coordinación interinstitucional, y (iii) cómo se concibe la participación ciudadana.

### IDENTIFICACIÓN DE LA VIOLENCIA (TIPOS Y MODALIDADES)

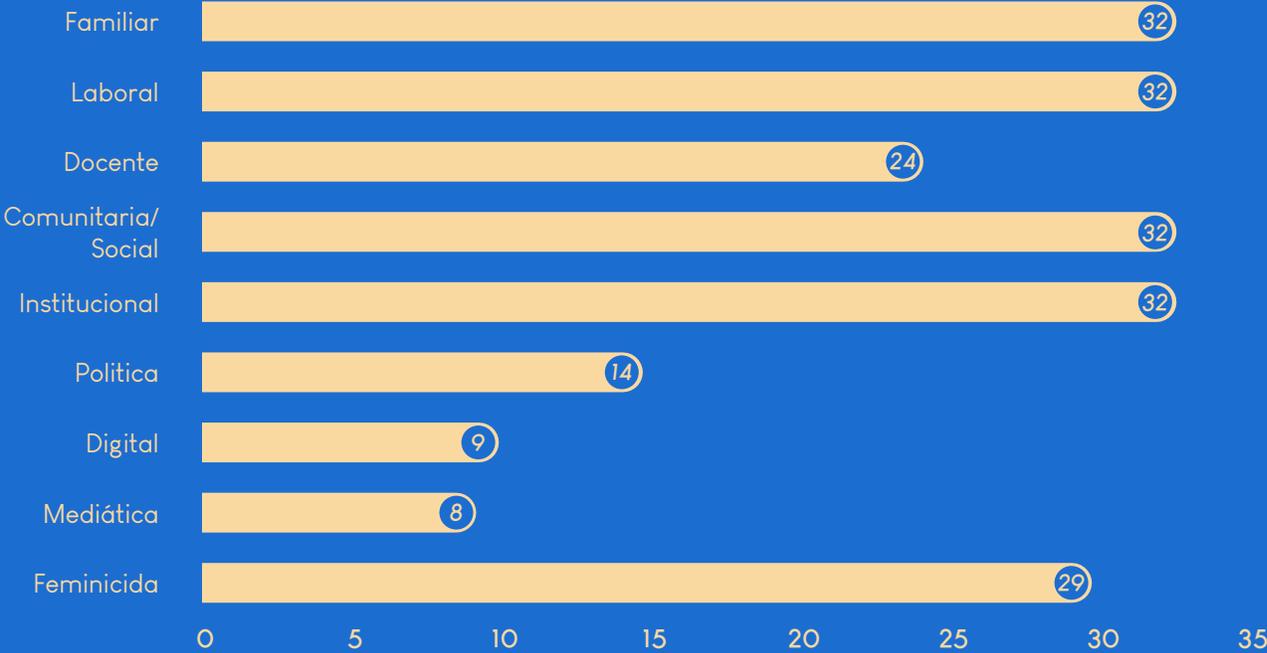
Las leyes de acceso estatales clasifican los tipos y modalidades de las violencias, de forma diversa. En algunas se reconocen ciertas violencias como tipos, mientras que en otras son consideradas modalidades. Por citar un ejemplo, en la Ley general de acceso, la violencia política se enlista entre las modalidades que puede adoptar esta práctica, pero en Coahuila y la Ciudad de México es más bien un tipo de violencia. En Baja California Sur, este término es al mismo tiempo

tipo y modalidad. En el primer supuesto se enuncian las acciones concretas a través de las que se manifiesta, mientras que en el segundo los ámbitos en que se presenta.

Es relevante analizar cómo las entidades tipifican y diferencian las violencias pues contemplarlas en la legislación permite que haya un entendimiento institucional de sus elementos

y un reconocimiento a las víctimas directas e indirectas que las viven. Las modalidades de violencia familiar, laboral, comunitaria e institucional son reconocidas en todo el país. La violencia feminicida se tipifica en 29 entidades federativas, con excepción de Chiapas, Durango y Michoacán, pero apenas ocho definen la violencia mediática y nueve más la violencia digital, como se representa en el gráfico 3.

**GRÁFICO 1**  
**MODALIDADES DE VIOLENCIA RECONOCIDAS EN LA LEGISLACIÓN DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (México, 2021)**



Fuente: Elaboración propia con base en las leyes de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia de las entidades federativas.

Otros estados amplían su marco de protección a otras violencias como la obstétrica, simbólica, moral o estética. Se identificó que siete entidades reconocen la violencia contra los derechos sexuales y reproductivos y la distinguen de la

violencia sexual, asunto importante porque se diferencia la vulneración del derecho a decidir libremente sobre el cuerpo, del ejercicio de la sexualidad. En el caso de Durango se examinan también el hostigamiento y acoso sexual

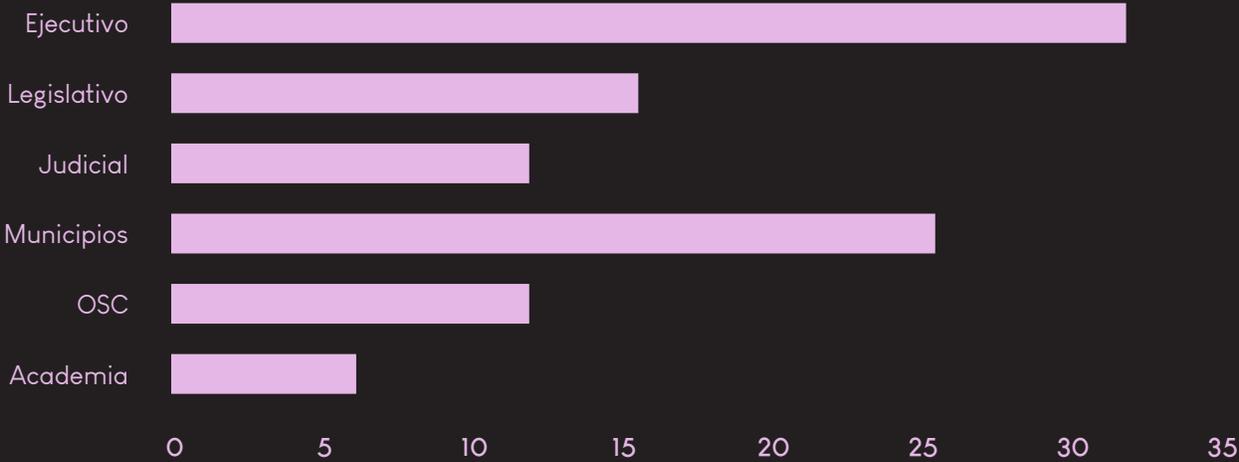
como tipos de violencia, esto puede resultar confuso ya que ambas prácticas se engloban en la violencia sexual. También se observó que Coahuila y Durango enuncian la violencia en el espacio o transporte público, y que la Ciudad de México y Tamaulipas definen la violencia simbólica como aquella que hace alusión al sistema patriarcal arraigado en los patrones, las costumbres y las actividades diarias. Aunque es interesante, la redacción de las normas complica la comprobación de que efectivamente se cometieron actos u omisiones en este sentido.

### COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

Contrariamente a lo que ocurre en el ámbito federal, donde el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de Violencia contra las Mujeres está conformado por dependencias y entidades del Ejecutivo, además de mecanismos para el adelanto de las mujeres de las entidades federativas;<sup>10</sup> en el ámbito local, los sistemas prevén la participación de los tres poderes del estado de formas varias: (i) entidades que legislan sólo la integración de los poderes Ejecutivo y Legislativo, (ii) estados donde la colaboración se da entre el Ejecutivo y el Poder Judicial, y (iii) aquellas que establecen la participación conjunta de los tres poderes como los casos de Chiapas, Durango, Guerrero, Estado de México, Oaxaca, Puebla, Veracruz y Zacatecas (véase gráfico 4).

### GRÁFICO 2

**PARTICIPACIÓN EN LOS SISTEMAS ESTATALES PARA PREVENIR, ATENDER, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES; SEGÚN ACTOR (MÉXICO, 2021)**



Fuente: Elaboración propia con base en las leyes de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia de las entidades federativas.

<sup>10</sup> Los mecanismos para el adelanto son las instituciones (institutos o secretarías de las mujeres, así como las unidades de género a nivel federal, estatal y municipal) que tienen como objetivo la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres

Dentro de las coordinaciones estatales se contempla la integración de actores como los municipios, órganos autónomos y organizaciones de la sociedad civil. La mayoría de las entidades federativas legislan la intervención municipal a excepción de Aguascalientes, Coahuila, Estado de México, Puebla y Veracruz, pero no especifican sus facultades. Hay casos, como Campeche, donde la participación de los organismos y dependencias locales encargadas específicamente de la protección de los derechos de la mujer se encuentra delimitada en facultades específicas.



## PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de Violencia contra las Mujeres no contempla la participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), a diferencia de lo que ocurre en los estados, donde además se admite a personas académicas o investigadoras especialistas en el tema. Respecto a los procesos para su integración, únicamente Nuevo León, Querétaro, Veracruz, Zacatecas y San Luis Potosí especifican cómo se realizará la designación de las OSC participantes. En particular, en el artículo 15 de la Ley de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia del estado de San Luis Potosí se señala que se hará por invitación, sin que se precisen los requisitos para ser consideradas. Por último, la experiencia de Guanajuato llama la atención porque, conforme al artículo 10 de su legislación, la persona que presidirá el Consejo Estatal deberá ser un habitante de la entidad designado por la gubernatura, sin especificar sus características o cómo solicitar el encargo.



# 1.5

## LA SANCIÓN PENAL DE LAS VIOLENCIAS CONTRA LAS MUJERES

Como se mencionó en el marco de referencia, la sanción penal es sólo una de las estrategias que pueden adoptar los Estados para prevenir las violencias contra las mujeres. Este supuesto se basa en la idea de que la tipificación de una conducta implica recibir un castigo como consecuencia de la acción, lo que inhibirá su comisión (véase Becker, 1968 y Paternoster, 2010). Sin embargo, en los últimos años la sanción se ha vuelto la opción predilecta por los gobiernos para atender la violencia de género.

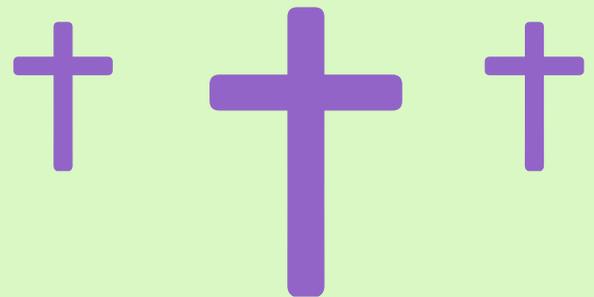
Apostar por la sanción penal tiene diversas causas, entre ellas, la comprensión clásica de la justicia como retribución (Duarte d'Almaedia, 2009), los beneficios de promover reformas penales para las y los legisladores (Bonner, 2019) y la mediatización de discursos que generan histeria social (Carrillo, 2020 y Bonner, 2021). Todas comparten la idea de que el castigo es un medio para solucionar problemas públicos, conocido como punitivismo.

En su definición formal, el punitivismo es el paradigma jurídico-político que concibe al derecho penal como la respuesta única e idónea a los problemas sociales (EQUIS, Intersecta y RNR 2020). Así, en México cada vez con mayor frecuencia se ha apostado por la tipificación

de conductas, el incremento de las penas o la inclusión de delitos a la lista de prisión preventiva oficiosa para atender las violencias contra las mujeres (Núñez Rebolledo, 2019), tendencia que se aprecia al analizar el caso del feminicidio.

El término feminicidio se introdujo en el país a inicios del 2000 como una categoría para describir la ocurrencia de asesinatos violentos y sistémicos de mujeres en Ciudad Juárez (Lagarde, 2006), basado en la propuesta de femicide de Jill Radford y Diana Russell (1992). En 2006, su símil violencia feminicida se introdujo en la Ley general de acceso, definiéndola como “la forma más extrema de violencia de género (...), producto de la violación de derechos humanos (...) que puede conllevar impunidad social y del Estado” (artículo 21). Posteriormente, el Estado mexicano, a partir de la sentencia de Campo Algodonero, adquirió la responsabilidad de crear una figura jurídica para atraer casos del fuero local al federal cuando se presenten condiciones de impunidad (CoLDH, 2009, párr. 513), lo cual da inicio al trayecto del feminicidio en el derecho penal del país.

## FEMINICIDIO ES “LA FORMA MÁS EXTREMA DE VIOLENCIA DE GÉNERO”



Entre 2011 y 2015, la Federación y la mayoría de las entidades federativas, con excepción de Chihuahua y Nayarit, adicionaron el feminicidio en sus códigos penales y lo definieron –aunque con variaciones en la redacción– como la privación de la vida a una mujer por razón de género. Si bien se pensó que su tipificación facilitaría la atracción de casos, las y los legisladores argumentaron en sus discursos y exposiciones de motivos que su propósito era “inhibir la conducta delictiva” (H.

Congreso de la Unión, 2008). Esta repetición y mediatización de argumentos transformaron a este tipo penal en la estrategia idónea contra la violencia. En consecuencia, la tipificación no estuvo acompañada de una política de prevención (González Velázquez, 2014). Un reciente estudio econométrico demuestra que su tipificación no tuvo ningún efecto disuasivo en la tasa de muertes violentas de mujeres en México (Jaso Martínez, 2021).

A partir de 2016 surgió una tendencia, en la mayoría de las ocasiones de la mano de las recomendaciones de las Alertas de Violencia de Género, de aumentar las penas a los delitos relacionados con la violencia contra las mujeres porque no había “sanciones suficientes que desinhiban la comisión del delito” (Conavim, 2016). Este discurso desencadenó una serie de reformas que, entre 2016 y 2021, aumentaron las penas privativas de la libertad por este delito en 23 de los 32 códigos penales del país (véase Anexo 3). De una pena en término media de 37.5 años de prisión se pasó a 55 años, en caso de no existir ningún agravante. Es decir, en promedio se ha aumentado 17.5 años a la sanción privativa de la libertad. Incluso en 2019 el Congreso de la Unión incluyó este delito dentro de la lista de prisión preventiva oficiosa.

Al respecto, destacan tres razones por las que las políticas punitivistas, en el largo plazo, son poco pertinentes para prevenir las violencias contra las mujeres. Primera, el derecho penal tiene un problema de origen pues el uso retórico del “castigo” y la “cárcel” genera una falsa percepción de seguridad. Segunda, las políticas públicas enfocadas en el punitivismo implican una omisión del Estado de actuar con debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar los actos de violencia contra la mujer (ONU, 1993). Finalmente, el castigo perpetúa las desigualdades sociales y provoca un efecto desproporcionado para las mujeres familiares de las personas privadas de la libertad. Como han evidenciado Catalina Pérez Correa (2015) y Carolina Agoff et al. (2020), cuando un hombre ingresa a prisión, son las mujeres quienes mantienen a sus parientes, a la vez que se convierten en las principales proveedoras de su familia nuclear.



CAPITULO



# INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN

**E**ra la una de la tarde en el Monumento a la Revolución. Las calles y las banquetas estaban repletas de mujeres que coreábamos al unísono ¡Ni una más! Apenas nos movíamos. Éramos tantas que era fácil perder de vista a tu contingente. Sin embargo, entre todas nos reconocíamos como hermanas que, ese 8 de marzo de 2020, caminábamos bajo el sol por las que ya no están con nosotras y para denunciar la violencia que nos tiene hartas. Caminábamos por el dolor que compartíamos y con el compromiso de que la dignidad se vuelva costumbre.

El suelo se movía bajo nuestros pies. En la consigna “la que no brinque es macho”, el salto unísono de miles mujeres hacían vibrar las calles. Debajo de nosotras, las líneas de metro estaban llenas de mujeres que se dirigían a marchar y acompañaban el trayecto coreando las consignas. Desde la entrada a las estaciones se escuchaba el eco “mujer, ni sumisa ni devota, te quiero libre linda y loca”, que aumentaba mientras las compañías se abrían paso a la superficie

A su vez, colectivos feministas se reunieron desde temprano en el zócalo para pintar alrededor de la asta cientos de nombres de víctimas de feminicidio en el país. Judith, Yesenia, Mariana, Ingrid, Betsy, Norma, Dorotea, Vianey, Monserrat. La intervención al espacio público atrapaba la curiosidad de algunos peatones. La prensa aprovechó para documentar el proceso. Concepción, Luz Nayeli, Saira, Arely, Alejandra, Carmen, Ma. Teresa, Saira. Cada vez que se agregaba un nuevo nombre, sentíamos un nudo en el estómago.

“MUJER,  
NI SUMISA  
NI DEVOTA,  
TE QUIERO  
LIBRE,  
LINDA  
Y LOCA”



Empezamos a marchar y las aguas de las fuentes se tornaron color rojo. En las calles había más de ochenta mil asistentes, para muchas de ellas era la primera vez que asistían a una movilización.<sup>11</sup> Nuestras compañeras que habían participado en el movimiento feminista desde la década del 2000 no dejaban de repetir lo impresionante que era la cantidad de personas que nos encontrábamos reunidas. Algunas íbamos con amigas, otras con sus madres, tías y hermanas y unas más con sus hijas y parejas en el escuadrón mixto. Éramos una marea heterogénea, de olas negras, blancas, verdes y moradas. Algunas llevábamos consignas o estadísticas de la violencia en el país y otras más, la mayoría de ellas madres, llevaban lonas con la cara de sus desaparecidas o asesinadas.

La mezcla de emociones es difícil de describir. Sentíamos euforia de ver a tantas mujeres unidas y diversas, pero a la vez era una especie de duelo. Experimentábamos la tristeza de recordar a aquellas que ya no están y de ver a las madres que siguen buscando, también una rabia por la incapacidad de las autoridades y la impunidad de esta violencia. Ha pasado más de un año, pero aún recuerdo esas sensaciones dentro de mí.

Sin embargo, nuestra euforia causa incomodidad. Un día antes muchas habíamos escuchado rumores de que grupos de hombres se estaban organizando para atacar a las asistentes. Aun así, acudimos. A lo largo de nuestra marcha, los contingentes del grupo Atenea supervisaban nuestro andar y otros grupos de policías estaban movilizados a los alrededores de Palacio Nacional. El Palacio de Bellas Artes, el Hemiciclo a Juárez y los negocios estaban asegurados por bardas de tres metros de alto. El resguardo de

11 Véase en “#8M: Como nunca antes, una potente marcha de mujeres lanza grito contra el machismo y violencia feminicida”, *Animal Político*, 8 de marzo de 2020, <https://www.animalpolitico.com/2020/03/mujeres-marcha-8m-cdmx-protesta-machismo/>, y “#8M2020 en México: crónica oral de una marcha histórica por las mujeres”, *El Economista*, 14 de marzo de 2020, <https://www.economista.com.mx/politica/8M2020-en-Mexico-cronica-oral-de-una-marcha-historica-por-las-mujeres-20200313-0070.html>

las propiedades y la presencia de la policía no era casualidad. Su presencia fue testimonio de la vigencia de la política de represión la protesta social y feminista. Nuestro grupo paró en la Antimonumenta para escuchar los testimonios de mujeres víctimas de violencia, quienes ofrecieron compartir su experiencia y sentir con todas nosotras. Eran alrededor de las cuatro de la tarde cuando se lanzaron petardos en contra de las asistentes que caminaban sobre Avenida Juárez y Palacio Nacional.<sup>12</sup> Algunas decidieron permanecer ahí y otras seguimos hasta el Zócalo.

La historia del 8 de marzo no se limita a nuestra experiencia marchando en el centro de la Ciudad de México. En el Centro Penitenciario Femenil Santa Martha Acatitla, mujeres privadas de la libertad protestaron mostrando consignas a través de sus ventanas. También en las capitales de las entidades federativas se reportó la asistencia masiva en sus respectivas movilizaciones. En Tijuana más de dos mil mujeres marcharon a un lado de la frontera y denunciaron la violencia hacia las migrantes.<sup>13</sup> En Guadalajara las calles se paralizaron y las mujeres protestaron al ritmo de consignas y batucadas.<sup>14</sup> Incluso, ciudades con pocos antecedentes de movilizaciones, como León, Aguascalientes y Torreón, experimentaron eventos multitudinarios.

Reconocemos que nosotras, las autoras de este informe, no podemos simplificar las múltiples experiencias que se vivieron este día. Compartimos la nuestra para hacer memoria de las formas en que nos hemos movilizado contra de la violencia hacia las mujeres.

12 Véase en “Minuto a Minuto. Sigue en vivo la marcha 8m en el Día Internacional de la Mujer”, *Forbes*, 8 de marzo de 2020, <https://www.forbes.com.mx/minuto-a-minuto-sigue-en-vivo-la-marcha-8m-en-el-dia-internacional-de-la-mujer/>

13 Véase en Iyari Aranda, “Marchan alrededor de 2 mil mujeres por el 8M en Tijuana”, *Newsweek en Español*, 8 de marzo de 2020, <https://newsweekespanol.com/2020/03/marchan-alrededor-de-2-mil-mujeres-por-el-8m-en-tijuana/>

14 Véase en “Por una vida digna miles de mujeres en Jalisco protestan este 8M”, *Animal Político*, 8 de marzo de 2020, <https://www.animalpolitico.com/2020/03/protesta-mujeres-jalisco-8m/>

Antes de comenzar y para un mejor entendimiento de las personas lectoras, los programas para la igualdad y para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres que se revisan a continuación, se derivan del PND (véase esquema 3). Se estructuran en torno a elementos como el diagnóstico de los problemas, objetivos

justificados por su relevancia, estrategias para lograrlos y líneas de acción –como actividades concretas– para cumplir aquéllas, además de indicadores para su seguimiento y evaluación. Actualmente se les denomina objetivos y estrategias prioritarias, así como acciones puntuales.

### ESQUEMA 3 LA PLANEACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PREVENCIÓN DE LAS VIOLENCIAS CONTRA LAS MUJERES



Fuente: elaboración propia

# 2.1

## EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (PND 2013-2018)

A modo de contexto conviene hacer referencia a dos aspectos de reforma a la Ley de Planeación. Primero, en 2011 se integró la perspectiva de género como un principio observable en la planeación nacional (artículo 2o). Al tiempo, se mandató a las dependencias de la administración pública, no sólo planear sino conducir sus actividades desde este enfoque. Años más tarde, en 2018, se adicionó que la planeación -en tanto eje para el desempeño y medio para lograr los grandes objetivos nacionales- debe llevarse a cabo también con perspectiva intercultural y se hizo extensivo este principio a la actuación de las instituciones públicas. Además, se precisó que el desarrollo del país deberá ser equitativo e incluyente (artículo 9 ).

El Plan Nacional de Desarrollo es un documento que contiene las bases ideológicas y programáticas sobre las que el Ejecutivo ejerce su gobierno. En opinión de Manuel Lara (2021), en él convergen las esferas de la planeación y la política. Por un lado, es un ejercicio técnico que contiene un diagnóstico de la situación y que formaliza los objetivos, las estrategias y las líneas de acción de la Administración Pública Federal, así como un conjunto de indicadores para su monitoreo, y por otro, es la materialización del discurso político donde diferentes actores buscan definir la agenda gubernamental.

Dado el periodo que abarca este informe, se atiende la revisión del PND 2013-2018 que corresponde al gobierno de Enrique Peña Nieto y el instrumento vigente, ideado por el presidente Andrés Manuel López Obrador para el periodo

2018-2024. El primero destacó por haber incorporado la perspectiva de género como un eje transversal, por primera vez. Desde una visión meramente conceptual ello implicaría que todos los programas de las dependencias y entidades federales debían considerar este enfoque. En el documento puede leerse que se aspiraba a generar un cambio profundo al interior de las instituciones de gobierno, así como evitar la reproducción de los roles y estereotipos de género que inciden en la desigualdad, la exclusión y la discriminación, con el objetivo de acortar las brechas de género. Según el entonces presidente significaba que, en vez de tener un sólo programa a favor de la equidad, todas las políticas públicas habrían de impulsarla (Monroy, 2013).

Efectivamente, en cada una de las cinco grandes metas nacionales, pueden hallarse un conjunto de líneas de acción agrupadas en la denominación “perspectiva de género”. El abordaje de las violencias contra las mujeres aparece también en todas ellas (véase tabla 3), particularmente en la meta “México en paz”, con un diagnóstico escueto que la reconocía como una práctica específicamente grave, a la par de otros temas como la seguridad nacional, la justicia penal, el combate a la corrupción, la seguridad pública y los derechos humanos. Sin embargo, se criticó la ausencia de indicadores que permitieran medir puntualmente la disminución de las brechas entre hombres y mujeres, pues sólo se propuso el Índice de Desigualdad de Género para estos fines, siendo una medición que refleja únicamente las dimensiones de la salud reproductiva, empoderamiento y participación en el mercado laboral (García, 2013).

**TABLA 3**  
**LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS METAS NACIONALES CONTENIDAS EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (MÉXICO, 2013-2018)**

MÉXICO EN PAZ	MÉXICO INCLUYENTE	MÉXICO CON EDUCACIÓN DE CALIDAD	MÉXICO PRÓSPERO	MÉXICO CON RESPONSABILIDAD GLOBAL
Fortalecer el Banco Nacional de Datos e Información; acelerar la aplicación de órdenes de protección; armonizar protocolos de investigación policial de homicidios de mujeres; implementar campañas nacionales de sensibilización; simplificar los procesos y mejorar la coordinación.	Coordinar a las instituciones gubernamentales y sociales para prevenir y atender la violencia contra las mujeres.	Impulsar el acceso a la educación media superior y superior de las mujeres; incorporar en los planes de estudio la perspectiva de género.	Promover el financiamiento para iniciativas productivas de mujeres; remover obstáculos que impiden su participación en las actividades económicas remuneradas.	Cumplir los compromisos internacionales en materia de género, armonizar la normatividad con los tratados sobre derechos de las mujeres.

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

# 2.2

## PROGRAMA NACIONAL PARA LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y NO DISCRIMINACIÓN CONTRA LAS MUJERES (PROIGUALDAD 2013-2018)<sup>15</sup>

En atención a la incorporación de la perspectiva de género como enfoque transversal en el PND de aquel entonces, este programa también fue transversal. Fue publicado en agosto de 2013 y está organizado a partir de seis objetivos orientados a: (i) propiciar un cambio cultural; (ii) prevenir, atender y sancionar la violencia contra las mujeres y las niñas, así como garantizarles el acceso a la justicia; (iii) promover el acceso de las mujeres al trabajo remunerado, el empleo y los recursos productivos; (iv) fortalecer sus capacidades para participar en el desarrollo social; (v) generar entornos seguros y amigables para convivencia y movilidad segura; e (vi) incorporar las políticas de igualdad en los tres órdenes de gobierno. La tabla 4 presenta las cinco estrategias que integran el objetivo 2, las cuales conjuntan un total de 50 líneas de acción.

<sup>15</sup> Este instrumento fue conocido como Programa nacional para la igualdad entre mujeres y hombres (2009-2012), denominación que se retomó en el actual sexenio, como se verá en el numeral 2.5.

## TABLA 4

### LA PREVENCIÓN DE LAS VIOLENCIAS CONTRA LAS MUJERES EN EL PROIGUALDAD 2013-2018

**Objetivo transversal 2.** Prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra mujeres y niñas, y garantizarles acceso a una justicia efectiva.

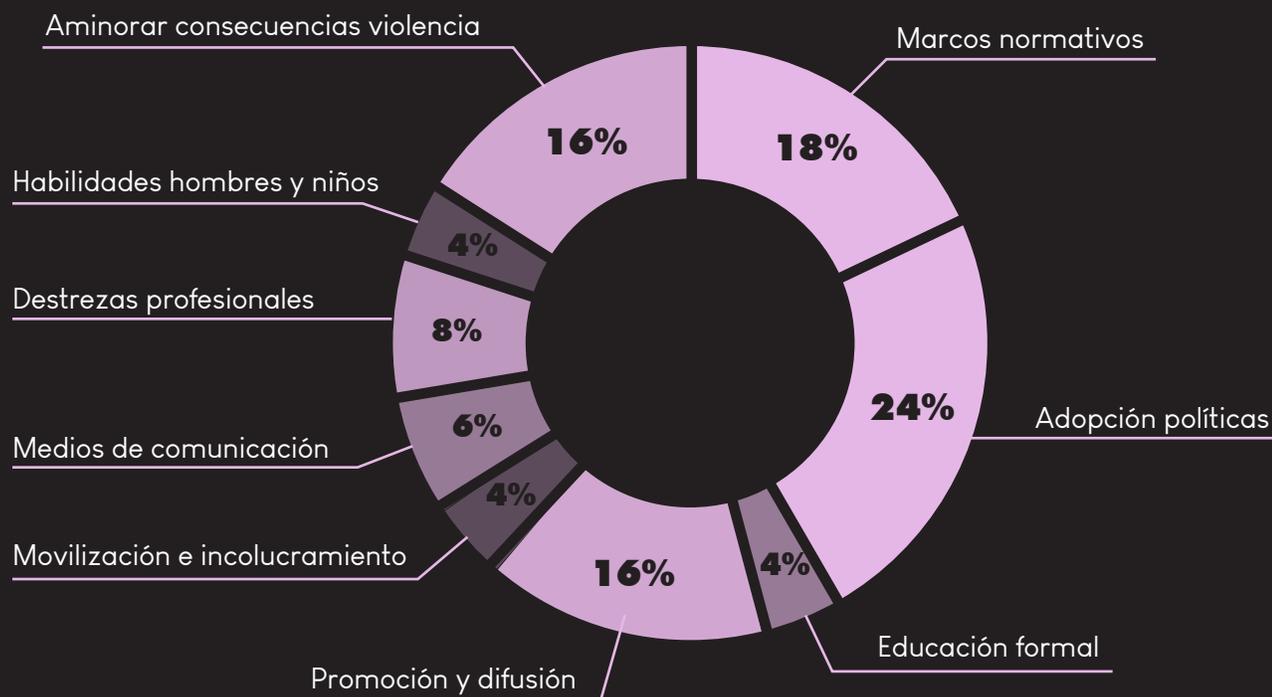
Estrategia 2.1.	Incrementar, promover y fortalecer la prevención integral y eficaz de la violencia contra mujeres y niñas.
Estrategia 2.2.	Promover conductas y prácticas no violentas, respeto a las mujeres y resolución pacífica de conflictos en escuelas y familias.
Estrategia 2.3.	Fortalecer los servicios de atención a las mujeres y niñas en todos los tipos y modalidades de violencia.
Estrategia 2.4.	Garantizar una vida libre de violencia a mujeres, niñas, indígenas, discapacitadas, migrantes internas, transmigrantes y jornaleras.
Estrategia 2.5.	Garantizar la justicia efectiva, sensible al género con debida diligencia, sin discriminación a mujeres y niñas.

*Fuente: Elaboración propia con base en Proigualdad 2013-2018.*

Nos dimos a la tarea de clasificar y agrupar tales líneas de acción según las tendencias referidas en la tabla 1. En el gráfico 3 se ilustra que casi una cuarta parte de ellas se refiere a compromisos organizativos e institucionales como la creación de unidades especializadas en violencia en las instancias de procuración de justicia, la integración de un registro de agresores sexuales o el fortalecimiento de la generación de estadísticas de género en la procuración de justicia; seguido de la reforma y aplicación de normatividad (18%), por ejemplo, estandarizar el proceso para la expedición de órdenes de protección, la homologación de protocolos de investigación policial de homicidios de mujeres o la tipificación de los delitos de trata y feminicidio; así como la promoción y difusión de información (16%) sobre el derecho a una vida libre de violencia y la localización de los servicios y teléfonos de atención.

El mejoramiento de los servicios de atención a las víctimas de violencia, que conjunta acciones relacionadas con el incremento y mejoramiento de los albergues y refugios, así como la creación de módulos de orientación a los niveles estatal y municipal, también representa un porcentaje importante (16%). En contraste, fueron menos las menciones a acciones relativas al involucramiento de las familias a través de la promoción de la sana convivencia y las consecuencias del maltrato (4%), la eliminación de contenidos estereotipados en los libros de texto (4%), así como en los medios de comunicación y anuncios (6%) y la formación del personal docente, peritos, intérpretes y traductores en el enfoque de género (8%). No se hallaron líneas de acción respecto al desarrollo del liderazgo de las mujeres y las niñas; no obstante, no es que el programa las omita, sino que están integradas en su objetivo 4.

**GRÁFICO 3**  
**OBJETIVO 2-PROIGUALDAD 2013-2018 (MÉXICO).**  
**DISTRIBUCIÓN DE LAS LÍNEAS DE ACCIÓN, SEGÚN TENDENCIA**



Fuente: Elaboración propia con base en Proigualdad 2013-2018.

Según se refleja en la tabla 4, se contempló una estrategia específica que para la garantía de una vida libre de violencia para las niñas y mujeres indígenas, con discapacidad, migrantes y jornaleras, que consta de diez líneas de acción en las que se enuncian mayormente actividades de promoción de la LGAMVLV y servicios de atención en braille, lengua de señas y lenguas indígenas, así como la capacitación del personal

y autoridades indígenas que provén servicios y atención a las víctimas de violencia. A la pregunta expresa formulada al Inmujeres en torno a si se había integrado una visión interseccional en las políticas públicas para prevenir violencias contra las mujeres, si bien se argumentó en torno al concepto, no detalló pautas metodológicas o la observancia de estándares para hacerlo. En su respuesta se lee:

[...] la interseccionalidad como categoría de análisis resulta muy importante, pues ayuda en la observación de los componentes que confluyen en un mismo caso, multiplicando las desventajas y discriminaciones. Este enfoque permite contemplar los problemas desde una perspectiva integral, evitando simplificar las conclusiones y, por lo tanto, el abordaje de dicha realidad. Ante ello, en el marco de las políticas públicas y programas para prevenir y atender la violencia de género, este enfoque es integrado para dar cuenta de cómo las intersecciones con otros factores crean desventajas para aquellas mujeres y niñas que se encuentran en el punto de encuentro, y que, a partir de ello, se establezcan acciones concretas para abordar las múltiples discriminaciones y violencias que viven mujeres y niñas, por lo que se toman en cuenta las necesidades e intereses particulares de grupos sociales que enfrentan una situación de discriminación agravada por las categorías de identidad que comparten, como las niñas migrantes, las personas trans, las mujeres indígenas, entre otras.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Instituto Nacional de las Mujeres. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con folio número 0610400005721, de fecha 5 de febrero de 2021.

# 2.3

## PROGRAMA INTEGRAL PARA PREVENIR, ATENDER, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES (PIPASEVM 2014-2018)

Según se mencionó antes, este programa es elaborado por la Secretaría de Gobernación a través de la Conavim, un órgano desconcentrado que además tiene a su cargo la implementación, seguimiento, evaluación y difusión de sus resultados. Precedió a éste, la edición del periodo 2010-2012. El PIPASEVM 2014-2018, que consta de cinco objetivos, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2014. En su diagnóstico se hace referencia al sector educativo como aquél en que puede generarse mayor incidencia para propiciar cambios en las personas. Se señala también que el sistema de salud tiene un papel relevante en el ámbito de la prevención, pues contribuye a la detección temprana de las violencias, proporciona servicios de atención y facilita la canalización de las víctimas. Además, se reconoce que los espacios laborales se cuentan entre aquellos en que más se vulneran los derechos humanos de las mujeres y que son éstas entre quienes la percepción de inseguridad está más arraigada porque suelen pasar más tiempo en su comunidad, expuestas a robos, asaltos y otras actividades criminales como la trata de personas, desapariciones, violaciones y feminicidios.

Como deja ver la tabla 5, el objetivo 2 atiende explícitamente a la garantía de la prevención para reducir los factores de riesgo, mientras que el objetivo 5 apunta al fortalecimiento de la coordinación institucional, entre otras, en

materia de prevención de las violencias contra las mujeres; empero, se optó por agrupar en tendencias las 30 líneas de acción que se proponen únicamente en el segundo objetivo del programa.

**TABLA 5**  
**LA PREVENCIÓN DE LAS VIOLENCIAS CONTRA LAS MUJERES EN EL**  
**PIPASEUM 2014-2018 (MÉXICO)**

**Objetivo 2.** Garantizar la prevención integral para reducir los factores de riesgo de la violencia contra las mujeres y niñas.

<b>Estrategia 2.1.</b>	Establecer acciones integrales de prevención de la violencia contra las mujeres y las niñas en el sector educativo.
<b>Estrategia 2.2.</b>	Promover acciones integrales de prevención, detección y atención oportuna de violencia contra las mujeres en los centros de trabajo.
<b>Estrategia 2.3.</b>	Fortalecer los servicios para la detección oportuna de la violencia contra las mujeres en el Sistema Nacional de Salud.
<b>Estrategia 2.4.</b>	Establecer acciones integrales de seguridad ciudadana para prevenir la violencia contra las mujeres y las niñas en la comunidad.

*Fuente: Elaboración propia con base en PIPASEVM 2014-2018.*

Como en el caso del Prolgualdad, se identificó que en el Programa Integral se priorizaron las líneas de acción que corresponden a la tendencia de adopción de políticas (9 propuestas), entre otras, aquellas para eliminar la violencia en los servicios de salud, el mejoramiento de las condiciones de infraestructura y alumbrado público, así como la instalación de servicios de denuncia en el transporte público. Por el contrario, no se halló ninguna línea de acción para las categorías relativas al involucramiento de los medios de comunicación y el desarrollo del liderazgo de las mujeres y las niñas (véase gráfico 4).

Luego se ubican las agrupadas en la tendencia de promoción o difusión de información (5 líneas de acción), entre las que se mencionan la difusión de las causas y consecuencias de la violencia, del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en el ámbito laboral y la promoción de la movilidad segura. A aquéllas les siguen las concernientes a la atención a las consecuencias de la violencia y la movilización e involucramiento comunitario (4 líneas de acción, respectivamente). En la primera categoría agrupa el establecimiento de procedimientos para identificar marcadores de riesgo, la

ampliación de los servicios de atención médica y psicológica en los centros de salud y la implementación de mecanismos de referencia ágiles y respetuosos, mientras que en la segunda se listan la sensibilización de empleadores para prevenir el acoso y hostigamiento sexual, campañas para prevenir la violencia en las familias y el involucramiento de la ciudadanía en las acciones de movilidad segura para las mujeres.

Apenas se encontró una línea de acción que menciona la formación de cuerpos de seguridad especializados en atención de la violencia (tendencia desarrollo y formación de destrezas profesionales), una más que enuncia la elaboración y aplicación de un protocolo de atención del acoso y hostigamiento sexual y laboral (tendencia adopción, reforma y aplicación de marcos normativos).

**GRÁFICO 4**  
**OBJETIVO 2-PIPASEUM 2014-2018 (MÉXICO)**  
**DISTRIBUCIÓN DE LAS LÍNEAS DE ACCIÓN, SEGÚN TENDENCIA**



Fuente: Elaboración propia con base en PIPASEVM 2014-2018

Por último, en cuanto a la perspectiva interseccional, en principio no se aprecia integrada en la formulación de los objetivos y estrategias del PIPASEVM; sin embargo, se adiciona en algunas líneas de acción en los siguientes términos: (i) promover, entre las mujeres en particular, los derechos humanos de niñas, adolescentes, indígenas, con discapacidad, migrantes, adultas mayores y mujeres privadas de la libertad; (ii) traducir la LGAMVLM en lenguas indígenas y difundir su contenido entre las autoridades indígenas; (iii) fortalecer la formación de traductoras, psicólogas, jueces y juezas, así como personal encargado de atención a víctimas, en perspectiva de género e interculturalidad; (iv) impulsar la formación de psicólogas y abogadas hablantes de lengua indígena en perspectiva de género e interculturalidad, y (v) promover esquemas para el acceso a créditos y servicios de atención, con enfoque diferencial y especializado.



# 2.4

## EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (PND 2019-2024)

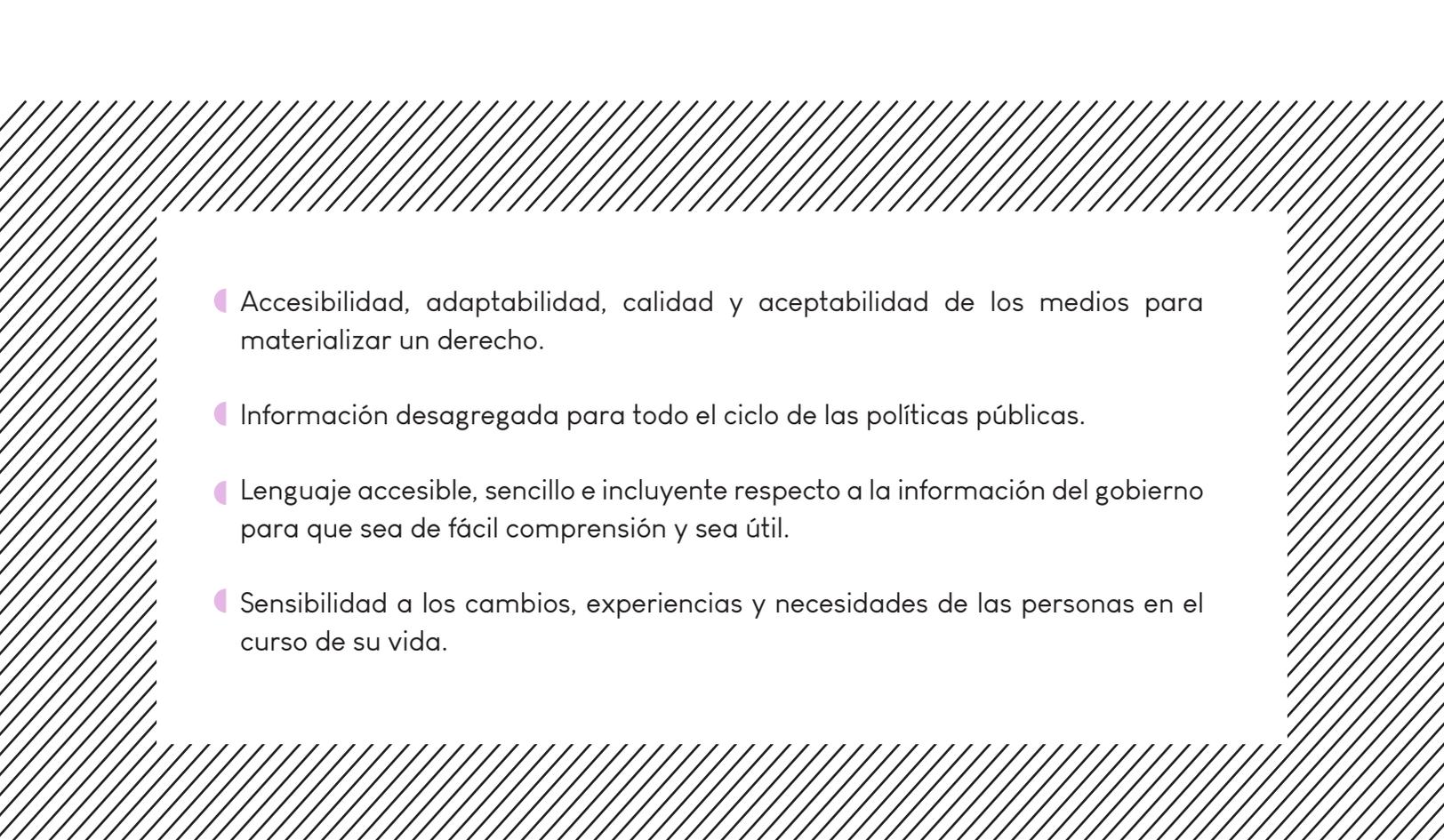
Este plan enmarcó no sólo un cambio de gobierno sino también de la concepción ideológica y con ella de las prioridades en la agenda del Ejecutivo. Suele decirse que es más un posicionamiento con planteamientos como “no al gobierno rico con pueblo pobre”, “honradez y honestidad”, “el mercado no sustituye al Estado”, “por el bien de todos, primero los pobres”, y “no dejar a nadie atrás, no dejar a nadie afuera”, entre otros; que una guía de planeación. En referencia a los cambios en su diseño, el presidente Andrés Manuel López Obrador afirmó: por primera vez en 36 años de periodo neoliberal se presenta un plan de desarrollo que no se ajusta a los dictados de organismos internacionales ni de los gobiernos extranjeros (Presidencia de la República, 2019).

Los señalamientos más críticos al PND 2019-2024 apuntaron que el documento no cuenta con los elementos técnicos mínimos de planeación como objetivos por eje y particulares, diagnósticos sustentados, estrategias y líneas de acción, ni indicadores, así como a la ausencia de principios relevantes como la perspectiva de género (Lara, 2021). En la prensa se aludió a que es más un manifiesto político y que los programas sectoriales, institucionales, especiales y regionales no podrían basarse en él porque no contenía los elementos para lograrlo (Urzúa, 2019). En razón de ello, no es posible presentar una tabla con las metas nacionales; sin embargo, se encontró que al referirse al

cambio de paradigma en seguridad se destaca el “combate” a los delitos que generan mayor impacto social como la violencia de género. Esta afirmación revela la visión punitiva que impera en el Ejecutivo federal.

Con todo, es importante destacar que a la guía para la elaboración de los programas que se derivan del PND 2019-2024 se anexaron las Directrices para incorporar en la planeación nacional para el desarrollo el enfoque de igualdad de género, interculturalidad, no discriminación e inclusión que contiene los siguientes criterios (SHyCP, 2019):

- Trato del Estado a las personas –en lo individual y colectivo– como sujetos de derechos, más no como beneficiarias de las acciones estatales.
- Universalidad, igualdad y no discriminación, es decir, el reconocimiento de los derechos de todas las personas, sin condicionamiento y con independencia de sus características.
- Protección especial y prioritaria a quienes viven discriminación histórica y reiterada.
- Desarrollo de políticas y medidas que cierren brechas de desigualdad.
- Igualdad de género, esto es, mujeres y hombres acceden a las mismas posibilidades y oportunidades.
- Enfoque diferenciado, interculturalidad y pertinencia cultural, en el sentido de reconocer las capacidades de las personas para definir sus necesidades, así como formular sus propias estrategias y capacidades para resolver sus problemas.

- 
- Accesibilidad, adaptabilidad, calidad y aceptabilidad de los medios para materializar un derecho.
  - Información desagregada para todo el ciclo de las políticas públicas.
  - Lenguaje accesible, sencillo e incluyente respecto a la información del gobierno para que sea de fácil comprensión y sea útil.
  - Sensibilidad a los cambios, experiencias y necesidades de las personas en el curso de su vida.



# 2.5

## PROGRAMA NACIONAL PARA LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES (PROIGUALDAD 2020-2024)

Publicado en diciembre de 2020, como su antecesor, propone seis objetivos considerados prioritarios, a saber: (i) potenciar la autonomía económica de las mujeres; (ii) generar condiciones para reducir y redistribuir trabajos domésticos y de cuidados; (iii) mejorar el acceso de las mujeres, las niñas y las adolescentes al bienestar y la salud; (iv) combatir los tipos y modalidades de violencia; (v) posicionar la participación igualitaria de las mujeres en la toma de decisiones, y (vi) construir entornos seguros para las mujeres, niñas y adolescentes. Puede apreciarse que la redacción de al menos tres objetivos coincide con la propuesta del programa previo.

En su respuesta a nuestra solicitud de información, el Inmujeres afirmó haberlo elaborado considerando las perspectivas de género, multicultural e intersectorial con base en el reconocimiento de que, si bien todas las mujeres enfrentan brechas y discriminación, algunas tienen mayores restricciones derivadas de factores de exclusión y desventaja social.<sup>17</sup> En este apartado nos enfocamos en el análisis

del objetivo prioritario 4, que propone siete estrategias (véase tabla 6) y agrupa 48 líneas de acción. Sin embargo, se advierte que su selección atiende a que es el objetivo que hace referencia al tema de las violencias contra las mujeres y que, en razón de los términos en que está formulado no permiten distinguir con claridad cuáles de sus estrategias se refieren específicamente a la prevención.

## TABLA 6 LA PREVENCIÓN DE LAS VIOLENCIAS CONTRA LAS MUJERES EN EL PROIGUALDAD 2020-2024 (MÉXICO)

**Objetivo prioritario 4.** Combatir los tipos y modalidades de violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes, preservando su dignidad e integridad.

<b>Estrategia prioritaria 4.1.</b>	Fortalecer el marco institucional para garantizar el derecho de las mujeres y niñas a una vida libre de violencia.
<b>Estrategia prioritaria 4.2.</b>	Impulsar la transformación de comportamientos y normas socioculturales para fomentar una cultura libre de violencia y discriminación contra las mujeres y las niñas, con perspectiva de género e interseccional.
<b>Estrategia prioritaria 4.3.</b>	Mejorar los servicios y los mecanismos de protección que brinda el Estado a mujeres víctimas o en riesgo de violencia, para garantizar su seguridad y la de sus hijas e hijos, a fin de prevenir más violencia o feminicidios.
<b>Estrategia prioritaria 4.4.</b>	Fortalecer las acciones del Estado en la atención, impartición de justicia y reparación de daños en los casos de violencia contra las mujeres y las niñas, incluyendo el feminicidio, para garantizar una respuesta eficaz y apegada a los enfoques de derechos, género e interseccional.
<b>Estrategia prioritaria 4.5.</b>	Desarrollar acciones para fortalecer y promover la autonomía de las mujeres, niñas y adolescentes especialmente aquellas con mayores desventajas relativas y discriminación como indígenas, afroamericanas, con discapacidad, entre otras.
<b>Estrategia prioritaria 4.6.</b>	Generar y difundir conocimiento sobre las causas, efectos, características y magnitud de la violencia de género contra las mujeres y las niñas, incluyendo el feminicidio, así como la eficacia de las políticas para su prevención, atención y sanción.
<b>Estrategia prioritaria 4.7.</b>	Fomentar la participación activa, corresponsable, democrática y efectiva de los distintos sectores de la sociedad en la prevención de la VCMNA, para detonar cambios significativos y sostenibles en favor del derecho de las mujeres y niñas a vivir una vida libre de violencia.

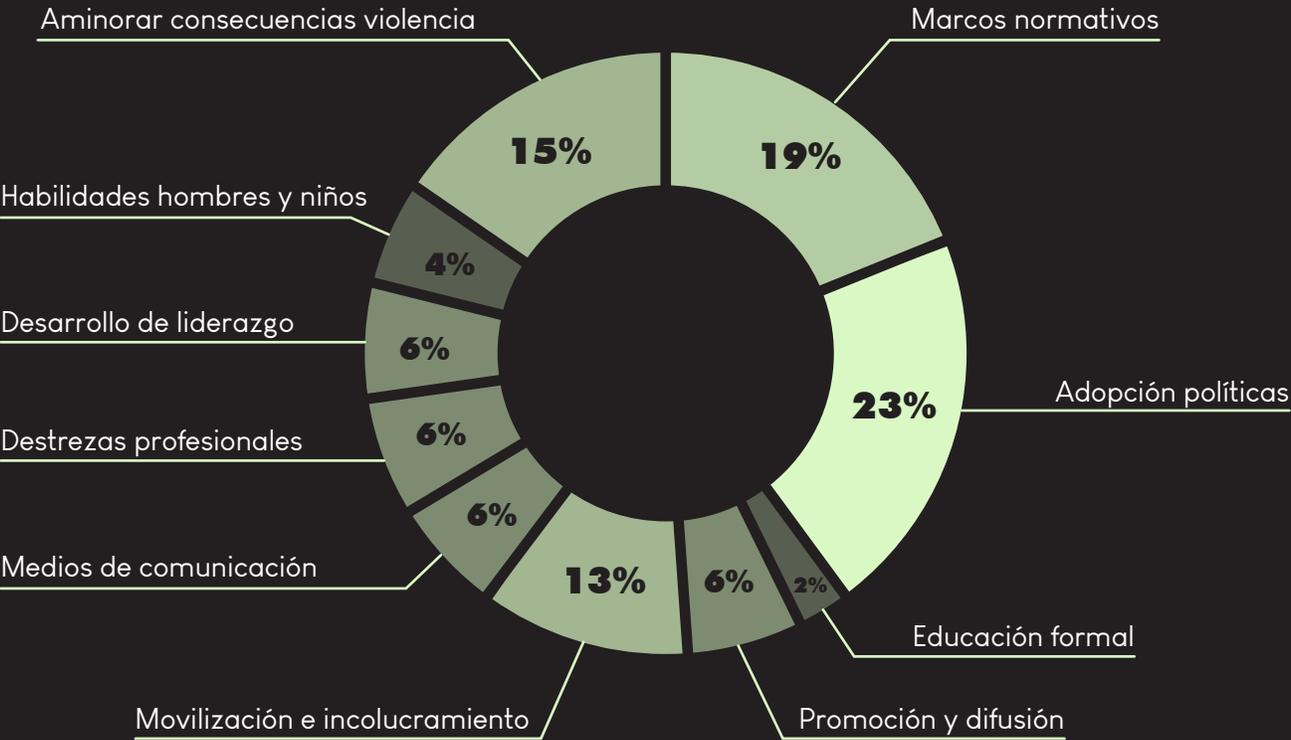
*Fuente: Elaboración propia con base en Proigualdad 2020-2024.*

<sup>17</sup> Instituto Nacional de las Mujeres. Respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con folio número 0610400005821, de fecha 5 de febrero de 2021.

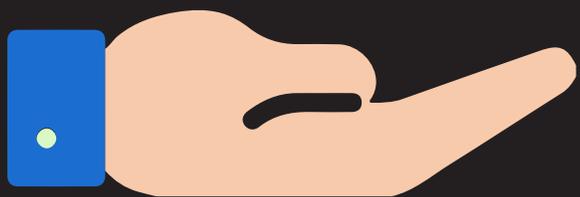
Con base en la clasificación en tendencias, obtuvimos resultados muy similares, aunque con ligeros cambios. Las líneas de acción que se agrupan en la tendencia adopción de políticas predominan también en esta edición del Proigualdad (23%), secundadas por aquellas que se refieren a la adopción y aplicación de marcos

normativos, y ganaron presencia las actividades en torno a la movilización e involucramiento de las comunidades, organizaciones y familias (13%), así como las relativas al desarrollo del liderazgo de las mujeres y las niñas (4%) (véase gráfico 5).

**GRÁFICO 5**  
**OBJETIVO 4-PROIGUALDAD 2020-2024 (MÉXICO)**  
**DISTRIBUCIÓN DE LAS LÍNEAS DE ACCIÓN, SEGÚN TENDENCIA**



Fuente: Elaboración propia con base en Proigualdad 2020-2024.



En materia de adopción de políticas sobresale la propuesta de realizar acciones complementarias en los estados y municipios con Alerta de Violencia de Género, por cuanto a la movilización e involucramiento destaca la provisión de información a las familias, personas tutoras y cuidadoras, sobre abuso sexual y uniones tempranas, el impulso a proyectos de incidencia comunitaria, la generación de alianzas con academia y organizaciones sociales para el diseño, seguimiento, financiamiento y evaluación de políticas públicas en materia de violencia contra las mujeres. En la tendencia de desarrollo del liderazgo de las mujeres y las niñas, se propone mejorar la oferta educativa y cultural feminista para quienes habitan en zonas de alta marginación, financiamiento para adquirir, mejorar o rentar de una vivienda y la realización de foros para impulsar la participación en la construcción de acciones contra la violencia.



# 2.6

## PROGRAMA INTEGRAL PARA PREVENIR, ATENDER, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES (PIPASEUM 2021-2024).

En medio de recortes presupuestales, cambio de personal en las dependencias y falta de coordinación transcurrió la primera mitad del sexenio (Soto, 2021), hasta la emisión del Programa Integral actual el 30 de diciembre de 2021, que estará vigente hasta 2024; no obstante que fuera presentado y aprobado en el marco de la XVIII sesión extraordinaria del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres celebrada dos años antes, es decir, en septiembre de 2019. Esta tardanza, en un contexto en que la violencia contra las mujeres no sólo no disminuyó sino que va en aumento, envía un mensaje de tolerancia a esta práctica porque el tema no aparece como prioritario en la agenda gubernamental, dificulta la coordinación institucional, y compromete al Estado por no cumplir con su obligación de adoptar medidas legislativas, judiciales, administrativas o educativas para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

El PIPASEVM 2021-2024 consta de cuatro objetivos prioritarios, éstos son: (i) disminuir las violencias contra las mujeres, mediante la implementación de medidas preventivas de los factores de riesgo; (ii) promover servicios de atención integral especializada, con enfoque interseccional e intercultural para mujeres víctimas de la violencia; (iii) fomentar

la procuración e impartición de justicia con perspectiva de género para asegurar la sanción, reparación del daño y la no repetición, con las instancias competentes a nivel nacional, y (iv) Impulsar acciones de coordinación que permitan institucionalizar en el Estado Mexicano la erradicación de la violencia contra las mujeres.

## TABLA 7 LA PREVENCIÓN DE LAS VIOLENCIAS CONTRA LAS MUJERES EN EL PIPASEVM 2021-2024 (MÉXICO)

**Objetivo prioritario 1.** Disminuir las violencias contra las mujeres, mediante la implementación de medidas preventivas de los factores de riesgo.

<b>Estrategia prioritaria 1.1.</b>	Promover acciones de prevención con el fin de modificar en la sociedad conductas estereotipadas que fomentan y toleran la violencia contra las mujeres y niñas.
<b>Estrategia prioritaria 1.2.</b>	Impulsar acciones en los procesos educativos para contribuir a erradicar los actos de violencia.
<b>Estrategia prioritaria 1.3.</b>	Impulsar acciones en los centros de trabajo que contribuyan a erradicar la violencia contra las mujeres.
<b>Estrategia prioritaria 1.4.</b>	Establecer acciones de prevención de la violencia en el ámbito comunitario para generar espacios públicos seguros para las mujeres.
<b>Estrategia prioritaria 1.5.</b>	Impulsar acciones focalizadas a mujeres en situación de riesgo para prevenir la violencia en su contra.

*Fuente: Elaboración propia con base en PIPASEVM 2021-2024.*

El programa parte del reconocimiento de que la prevalencia de la violencia es la resultante, entre otras razones, de que las acciones de prevención implementadas han estado dispersas, por lo que no se ha construido una política integral en la materia, con especial interés en las mujeres que pueden presentar mayores grados de vulnerabilidad. Para los fines de este trabajo

interesa el objetivo prioritario 1 por referirse a la prevención de las violencias (véase tabla 7). Con base en la propuesta de ONU Mujeres, se clasificaron las 41 líneas de acción que éste agrupa y que, como se sugiere en su redacción, apunta a la disminución de la violencia contra las mujeres acotada a los ámbitos educativo, laboral, comunitario (estrategias prioritarias

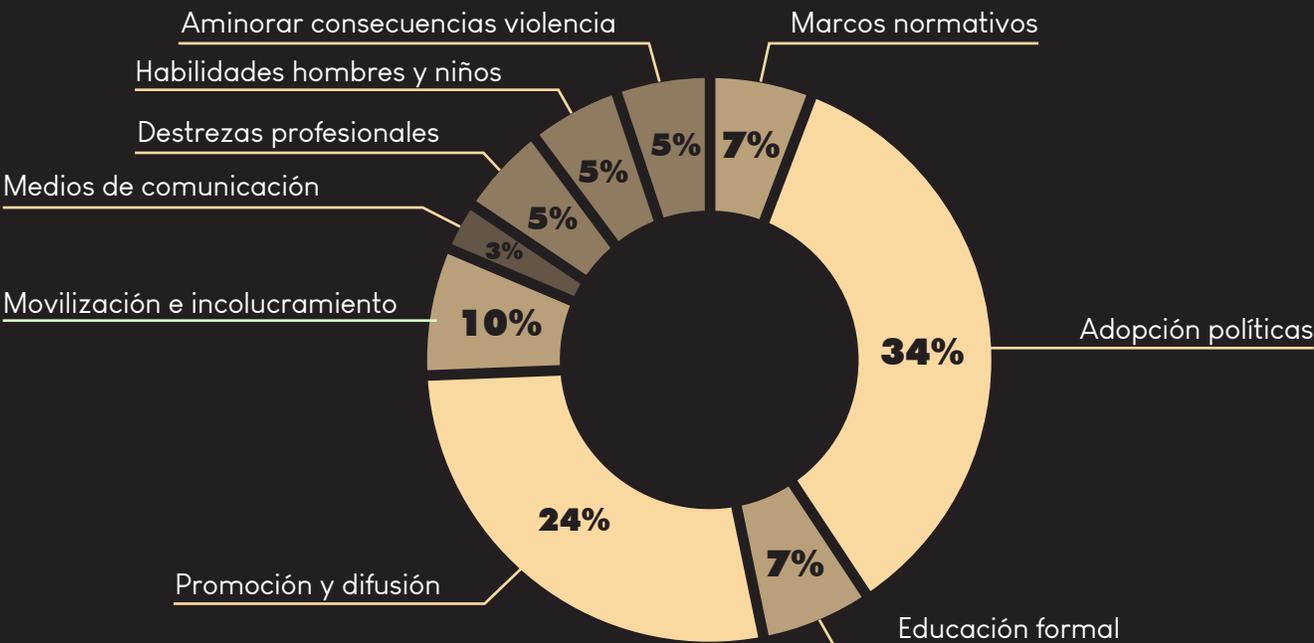
1.2, 1.3 y 1.4) y también digital pues se ubicó una línea de acción sobre el tema. Sin embargo, no se encontraron propuestas de prevención de la violencia en sus modalidades familiar, institucional y política.

Los resultados que se muestran en la gráfica 6 dejan ver que, como el programa que le precedió, el PIPASEVM 2021-2024 apuesta por líneas de acción que se refieren a la adopción de políticas (34%), tales como presupuestos para el mejoramiento de la infraestructura en zonas de alta incidencia de violencia, la creación de aplicaciones informáticas para usuarias de espacios públicas, la prevención del embarazo infantil y adolescente o la creación de redes municipales para la prevención de la violencia. A éstas les siguen en representación las propuestas relacionadas con la difusión de información (24%), entre las que destaca el énfasis puesto en la violencia como un delito a fin de desalentar

tanto a los generadores de violencia como a los hombres.

Más lejanamente se ubican las tendencias que agrupan el involucramiento del sector privado (empleadas/os y empleadores) y la participación de las familias en la detección y atención de la violencia en las escuelas (10%); el diseño de un protocolo de atención de la violencia para las escuelas de educación básica, así como en el transporte público (tendencia marcos normativos), y las que se refieren a la revisión de libros de textos y la adopción de una política nacional de transversalización de la perspectiva de género, interseccional e interculturalidad (tendencia educación formal), con un porcentaje de 7% cada una, equivalente a apenas 3 líneas de acción por tema. Como en la edición 2014, no se halló ninguna propuesta para el fortalecimiento del liderazgo social, económico y político de las mujeres y las niñas.

**GRÁFICO 6**  
**OBJETIVO 1-PIPASEVM 2021-2024 (MÉXICO).**  
**DISTRIBUCIÓN DE LAS LÍNEAS DE ACCIÓN, SEGÚN TENDENCIAS**



Fuente: Elaboración propia con base en PIPASEVM 2021-2024

Como se observa en la tabla 7, en la estrategia prioritaria 1.5 se enuncia una intención explícita de impulsar acciones focalizadas en mujeres en situación de riesgo. Propiamente en las líneas de acción se reconoce como tales a las defensoras de derechos humanos, las periodistas, las migrantes y refugiadas, las indígenas, las adultas mayores, las privadas de la libertad y las integrantes de la comunidad LGBTTI; que se limitan a la propuesta de campañas u otras estrategias de comunicación. No obstante, a lo largo del objetivo 1 se identificaron otras tantas líneas a las que se añade la frase “desde un enfoque/perspectiva interseccional e intercultural”, tales como: (i) difusión sobre las diferentes violencias que viven; (ii) generación de acciones de detección para brindar información sobre servicios de atención; (iii) fomentar acciones en materia de educación sexual; (iv) focalizar programas de fomento al empleo en zonas con alta incidencia de violencia; y (v) establecimiento de un protocolo único de prevención, atención y sanción de la violencia en los centros de trabajo.



CAPITULO

3

**PERCEPCIONES  
SOBRE LAS  
VIOLENCIAS  
CONTRA LAS  
MUJERES  
DESDE LAS  
ORGANIZACIONES  
DE LA  
SOCIEDAD CIVIL**

**H**abían pasado seis meses desde el inicio de la pandemia. También casi se cumplían seis meses desde que miles de nosotras nos reunimos a marchar ese 8 de marzo de 2020. El 2 de septiembre supimos que estaba iniciando un plantón en las instalaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), pero no imaginamos la cadena de eventos que esto provocaría.

El 2 de septiembre de 2020, familiares provenientes de San Luis Potosí llegaron a las instalaciones de la CNDH en el centro histórico de la Ciudad de México, ubicadas en la calle República de Cuba 60. La mayoría de ellas eran madres que venían a dar seguimiento a casos no resueltos de desaparición o asesinato. Pasó el día y no recibieron una respuesta por parte de las autoridades. Un grupo de mujeres que incluía a Erika Martínez, Marcela Alemán y Silvia Castillo, decidieron quedarse ahí y esperar a ser escuchadas y atendidas de forma digna por la instancia que supone proteger los derechos humanos.<sup>18</sup>

18 Cfr. en Merarit Vieera Alcazar, “La Okupa Feminista en México: refugio de colectividad y esperanza”, *Desinformémonos*, 19 de septiembre de 2020, <https://desinformemonos.org/la-okupa-feminista-en-mexico-refugio-de-colectividad-y-esperanza/>

Para el día 4, otros grupos de madres buscadoras y colectivos feministas, como el Bloque Negro, llegaron al edificio ubicado en República de Cuba 60 para acompañar y también exigir la resolución de sus casos, así como la renuncia de Rosario Piedra Ibarra, presidenta de la Comisión. El gobierno federal resolvió no responder a las demandas. Las mujeres decidieron continuar con la ocupación del espacio y renombraron el edificio “Okupa Casa Refugio Ni Una Menos”. La cobertura de los medios no fue novedad. La mayoría de los noticiarios se centraron en reportar los graffitis en el edificio y las intervenciones en pinturas de los “héroes de la patria”,<sup>19</sup> sin hablar del significado de la ocupación.

La toma de las instalaciones de la CNDH fue un trabajo colectivo e histórico de reapropiación del espacio público y resignificación del papel de las víctimas como agentes de sus procesos y no sujetos pasivos en espera de la atención del Estado. Su pliego petitorio lo describe:

19 Véase por ejemplo en “Feministas subastan pinturas de Madero, Hidalgo, Morelos y Juárez intervenidas en toma de la CNDH”, *El Financiero*, 7 de septiembre de 2020, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/feministas-subastan-pinturas-de-madero-hidalgo-morelos-y-juarez-intervenidas-en-toma-de-la-cndh/>

La OKUPA de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un proceso histórico, la manifestación del hastío de las mujeres en México, nos representa un espacio de disidencia, una casa de resistencia, de encuentro de todas las causas feministas, siendo esto la reparación por toda la violencia que vivimos. Consideramos la importancia que el espacio permanezca ya que el Estado nos debe y es momento de cobrar esa deuda histórica.<sup>20</sup>

La Okupa también inspiró a que jóvenes del colectivo Manada Periferia tomaran, el 10 de septiembre, de forma pacífica las instalaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (CODHEM), en Ecatepec.<sup>21</sup> Lo hacían en solidaridad, para exigir atención digna a los cientos de casos de violencia sexual en el Estado de México. Sin embargo, las autoridades mexiquenses decidieron reprimir. Agentes del Ministerio Público y policía entraron con uso de la fuerza en la madrugada del día siguiente a retirar y detener a las jóvenes, para luego ser trasladadas por vehículos sin identificaciones oficiales.

Esta cadena de eventos, y la acumulación de emociones, incentivaron a organizar un Anti-

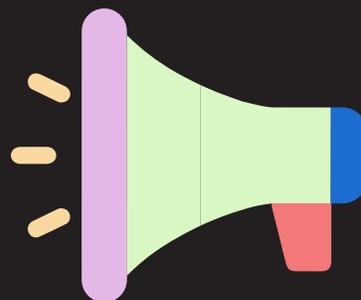
Grito el día 14 de septiembre. En lugar de corear contra el Estado patriarcal, nos unimos en medio de la noche para gritar por la justicia y recordar a cientos de hermanas y amigas que nos fueron arrebatadas. La euforia estaba a flor de piel y de forma casi espontánea nos unimos codo a codo a cantar Canción sin miedo de Vivir Quintana.

<sup>20</sup> Itxaro Arteta, "Familiares de víctimas dejan la CNDH; feministas se quedan y presentan pliego petitorio", *Animal Político*, 18 de septiembre de 2020, <https://www.animalpolitico.com/2020/09/familiares-victimas-dejan-cndh-feministas-nuevo-pliego-petitorio/>

<sup>21</sup> Véase en "Mujeres toman Comisión de Derechos Humanos en Ecatepec y acusan abuso policial", *Expansión Política*, 11 de septiembre de 2020, <https://politica.expansion.mx/estados/2020/09/11/mujeres-toman-comision-de-derechos-humanos-en-ecatepec-y-acusan-abuso-policial>

Este canto sin miedo resonó. Al día siguiente en Jalisco, diversos grupos feministas se conglomeraron en la Rotonda de Jaliscienses Ilustres para hacer pase de lista de todas las víctimas de feminicidio en el estado. En Chihuahua, mujeres protestaron durante el festejo patrio y exigieron al gobernador de atender la situación generalizada de violencia contra las mujeres en el estado. En Baja California, los grupos se concentraron en el Centro Cultural de Tijuana para hacer intervenciones artísticas. Por su parte, feministas de Aguascalientes, Michoacán, Veracruz y Quintana Roo hicieron tomas simbólicas de las comisiones estatales de derechos humanos.

**CANTAMOS SIN MIEDO,  
PEDIMOS JUSTICIA. GRITAMOS  
POR CADA DESAPARECIDA.  
QUE RESUENE FUERTE  
"¡NOS QUEREMOS  
VIVAS!  
QUE CAIGA CON FUERZA  
EL FEMINICIDA"**



Según Raffaella Schiavon (2007), el reconocimiento de la violencia contra las mujeres como un asunto de derechos humanos, su posicionamiento en la agenda pública, su integración en las leyes, así como las iniciativas de prevención y atención a las víctimas, han sido una conquista de las organizaciones feministas de la sociedad civil. De hecho, han sido éstas las que han procurado responder a las necesidades, problemas y demandas de las mujeres víctimas de violencia durante la emergencia sanitaria por COVID-19, en un contexto de austeridad presupuestaria, la priorización de otros programas gubernamentales, algunos incompatibles con los derechos humanos de las mujeres, así como el debilitamiento de los recursos de los refugios para víctimas (EQUIS, Intersecta y RNR, 2020).

Antes ya se refirió que EQUIS convocó a cuatro espacios de diálogo con el objetivo de documentar la perspectiva de las organizaciones de la sociedad civil sobre las violencias contra mujeres privadas de la libertad, las mujeres indígenas y las mujeres afromexicanas, así como en materia de derechos sexuales y reproductivos; según fuera el caso. A propósito, agradecemos a La Boussole, Mujeres Libres México, Intersecta, el Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE), Inspira A.C., Ipas México, Cadín A.C., Mano Vuelta A.C. y Mujeres Afromexicanas (MUAFRO), su participación en este ejercicio.

En cuanto a la situación de violencia contra las mujeres privadas de la libertad se enfatizó que, dentro de las cárceles mexicanas, la orientación sexual, la nacionalidad y ser usuarias de drogas, las enfrenta a una situación desfavorecedora. Del mismo modo, haber recibido una condena o estar en espera de ella, diferencia quiénes pueden tener pleno acceso a los servicios básicos, por ejemplo, sólo a las mujeres con sentencia se les proveen servicios de salud. Se advirtió que, en sí mismas, las mujeres en prisión están inmersas en un ciclo de violencia, puesto que las carencias dentro de las cárceles generan condiciones que las llevan a pelear para asegurar su subsistencia.

Durante los primeros meses de la pandemia, la sobrepoblación en las cárceles y la no excarcelación ha generado mayores riesgos para las mujeres en reclusión. Se precisó que 9 de cada 10 mujeres que ingresan a un centro penitenciario están en prisión preventiva. El cierre de los juzgados, la prohibición de las visitas familiares, la separación de las y los niños que vivían con sus madres en prisión y la falta de insumos como comida, agua, productos de higiene íntima se agudizaron. A más de un año del inicio de la pandemia, se informó que se puso en marcha la vacunación paulatina de mujeres entre los 40 y 60 años, se habilitó un segundo día de visita, se reactivaron ciertas actividades culturales y se procedió al traslado de las mujeres vulnerables por problemas de

salud como hipertensión o diabetes, a fin de asegurarles mayor protección.

Así pues, se insistió en la urgencia de la reapertura de los Poderes Judiciales y que su actuación sea mucho más eficaz debido a la demanda de servicios, particularmente para garantizar el acceso a la salud y a mecanismos de excarcelación de las personas privadas de libertad. En este sentido, se reconoció que es imperativo implementar estrategias para allegarse de información clara sobre estos mecanismos a las mujeres en los centros de reclusión.

**EN MÉXICO PERSISTE  
UNA BRECHA EN EL  
ACCESO A SERVICIOS  
RELACIONADOS CON  
DERECHOS SEXUALES Y  
REPRODUCTIVOS QUE  
AFECTA A POBLACIONES  
ESPECÍFICAS,  
COMO LAS MUJERES MIGRANTES  
E INDÍGENAS**



En relación con el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos se expuso que, si bien México parece mostrar un avance en la legislación, es crucial reconocer que persiste una brecha en el acceso a servicios que afecta a poblaciones específicas. Aunque éste se ha incrementado entre la población de clase media alta escolarizada, las mujeres migrantes, indígenas y particularmente las mujeres jóvenes y adolescentes carecen de anticonceptivos y educación sexual. La garantía del aborto seguro y gratuito ilustra otro tipo de diferencias, las geográficas. A la fecha únicamente siete de las 32 entidades federativas (Ciudad de México, Oaxaca, Hidalgo, Veracruz, Baja California, Sinaloa y Colima) han despenalizado el aborto. Se identificaron el embarazo adolescente, las uniones tempranas y el matrimonio forzado, la muerte materna, la violencia obstétrica y la generación de datos desagregados por orientación sexual, como los principales retos del gobierno mexicano.

En cuanto a la violencia en los primeros meses de la pandemia, se indicó que las trabajadoras sexuales sufrieron afectaciones como quedar sin vivienda, la disminución de sus ingresos y por su exposición a contraer infecciones de transmisión sexual. Se mencionó además que las mujeres interrumpieron el uso de métodos anticonceptivos por el miedo a acudir a las clínicas o las farmacias y contagiarse de COVID. Los servicios de aborto también disminuyeron, puesto que no existen modalidades alternativas para acceso a abortos seguros. Asimismo, se afectó la provisión de servicios para personas con VIH, debido a la reconversión hospitalaria, el desabasto de medicamentos y la falta de reconocimiento de su situación de vulnerabilidad. Por último, se destacó la publicación del “Lineamiento para la prevención y mitigación de COVID-19 en la atención del embarazo, parto, puerperio y de la persona recién nacida”, que se incluye al aborto seguro como un servicio esencial en todo el país.

Ahora bien, de acuerdo con el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en México prevalecen prácticas que afectan el acceso a la educación, el trabajo, la salud, la participación pública y la toma de decisiones de las mujeres indígenas y afroamericanas, incluida la falta de información fiable sobre la composición de estos grupos. En un sentido semejante, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer alertó sobre las barreras lingüísticas, geográficas, económicas, así como de conocimientos sobre sus derechos y los recursos legales a su disposición que obstaculizan su acceso a la justicia.

A propósito, en la conversación con mujeres indígenas se refirió que generalmente tienen que desplazarse hasta el centro de las ciudades para acceder a servicios de salud y justicia. No obstante, la atención que reciben es deficiente y se les imponen barreras adicionales porque no toman en cuenta sus necesidades específicas como contar con un intérprete. En los casos de violencia, se aseguró que la efectividad de las órdenes de protección es casi nula puesto que no se da seguimiento luego de su emisión. Con la pandemia la situación empeoró. Los servicios de atención para víctimas de violencia dejaron de recibir a las mujeres y aquellos que sí lo hacían, proporcionaban atención deficiente, por ejemplo, quienes dejó de darse seguimiento a los casos de quienes ya habían iniciado un proceso judicial.

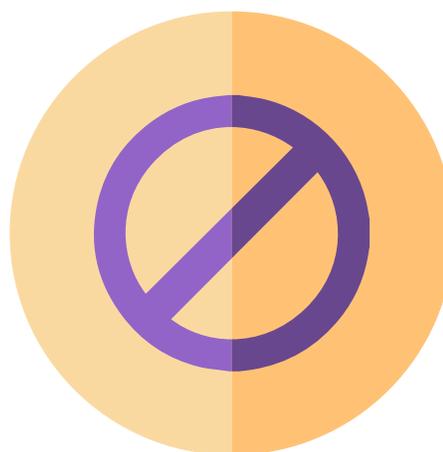
Por su parte, las mujeres afroamericanas con quienes dialogamos aseguraron que su invisibilización se refleja en la falta de representación en las estadísticas, entre otras, sobre violencia contra las mujeres o que suelen ser incorporadas en la misma categoría que las mujeres indígenas. A ello se suma la falta de acceso a refugios, dada la centralización de los servicios de atención y trasladarse a la ciudad representa un gasto que pocas pueden solventar. Se refirió que no existen, ni a nivel comunitario ni estatal, protocolos diferenciados para la atención y seguimiento a casos de mujeres afroamericanas víctimas de violencia y que sólo se concibe como reparación del daño la iniciación de un proceso penal, siendo también importante la reparación psicoemocional y económica.

Igualmente, se destacó la prevalencia de estereotipos relacionados con sus cuerpos, por un lado, la sexualización, considerada por las asistentes como una de las principales formas de violencia en el espacio público, y por otro, el argumento de que “los cuerpos negros aguantan más” cuando acuden a los servicios de salud y dilatan su atención. La llegada del crimen organizado a las comunidades también ha agudizado la violencia.

Al comenzar la pandemia, los servicios de atención dejaron de estar disponibles y el uso de las tecnologías como estrategia de prevención de la violencia les representó un obstáculo más, puesto que viven en territorios alejados. Las políticas de confinamiento y la suspensión del empleo informal generaron estrés por no poder proveer de recursos a sus familias. Además, se incrementó su exposición a la violencia derivada de la convivencia con sus agresores. Al respecto, las organizaciones de sociedad no identificaron acciones puntuales por parte del Estado para prevenirla. Se afirmó que incluso en los talleres o capacitaciones facilitadas por las instituciones de gobierno se replican prejuicios y estereotipos, lo que desincentiva su participación.

En el contexto de la pandemia, es urgente que el Estado garantice la infraestructura, así como los mecanismos de traslado y de comunicación para el acceso a los servicios de justicia. Además, consideraron necesario impulsar la coordinación entre las instituciones y autoridades comunitarias para garantizar mecanismos de atención integral en salud y justicia, con pertinencia cultural y lingüística a través de intérpretes y traductoras para mujeres afromexicanas, tanto dentro de sus comunidades como para aquellas en situación de tránsito, jornaleras agrícolas y comerciantes ambulantes.

## **EN MÉXICO PREVALECE PRÁCTICAS QUE AFECTAN ACCESO A LA EDUCACIÓN, EL TRABAJO, LA SALUD, LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y LA TOMA DE DECISIONES DE LAS MUJERES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS**



# CONCLUSIONES

LA LEY GENERAL DE ACCESO  
DE LAS MUJERES A UNA VIDA  
LIBRE DE VIOLENCIA SE  
ENFOCA EN LA  
PREVENCIÓN PRIMARIA,  
ESTANDO  
AUSENTES ACCIONES EN  
OTROS ÁMBITOS

Primera, la Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia propone un abordaje de este problema centrado en los ejes de prevención, atención, sanción y erradicación; que se aplican a través de modelos específicos. No obstante, pese a que en su reglamento se reconoce que la prevención comprende tres niveles de incidencia, enumera acciones que corresponden principalmente a la prevención primaria como sensibilizaciones, diseño de campañas, promoción o comunicación. Asimismo, están ausentes acciones específicas de prevención, en el ámbito federal, de las violencias familiar, en la comunidad, política, digital y mediática, así como laboral y docente.

Segunda, se evidenció la diversidad que impera en las entidades federativas respecto al reconocimiento de los tipos y modalidades de la violencia. Por un lado, ello indica que paulatinamente comienzan a visibilizarse las

nuevas y diversas violencias que le ocurren a las mujeres, aunque por otro, también se traduce en una protección diferenciada de las mujeres según su lugar de origen o residencia o, dicho de otro modo, deriva en desprotección.

Tercera, como alertó el secretario general de las Naciones Unidas en su informe Prevención de la violencia contra las mujeres y niñas, publicado hace ya una década, los gobiernos han priorizado la tipificación de las violencias como estrategia de prevención. Nuestro país apunta en la misma dirección. En el PND 2019-2024, se considera como un delito de alto impacto que debe “combatirse” y en el PIPASEVM 2021-2024 propone implementar campañas que desalienten la violencia contra las mujeres, enfatizando su carácter de hecho delictivo. Además, con base en el ejemplo del feminicidio, se demostró que en 30 entidades federativas se adicionó este delito en sus códigos penales y en 2019 se integró a la lista de aquellos que ameritan la prisión preventiva oficiosa. Incluso con ello, no es posible conocer la magnitud de este problema pues los estados lo tipifican de manera diferente.

**LOS GOBIERNOS HAN  
PRIORIZADO LA  
TIPIFICACIÓN DE LAS  
VIOLENCIAS  
COMO ESTRATEGIA DE  
PREVENCIÓN. SIN EMBARGO  
NO ES POSIBLE CONOCER  
LA MAGNITUD DEL  
PROBLEMA  
PUES LOS ESTADOS LO  
TIPIFICAN DE MANERA  
DIFERENTE**

Cuarta, en el mismo sentido, la prevención no es entendida como un marco integral por las propias instituciones. Al preguntar al Inmujeres específicamente por sus acciones en la materia, se identificaron como tales aquéllas relacionadas con la provisión y difusión de información, así como de sensibilización y concienciación de las personas. Desafortunadamente, no fue posible acercarnos con mayor detalle a la concepción de prevención de la Conavim, pues sus respuestas a las solicitudes de información nos remiten a informes de avances y resultados del PIPASEVM 2014-2018.

Quinta, la pretendida incorporación de la perspectiva interseccional y multicultural en la política pública para prevenir las violencias contra las mujeres es todavía incipiente y centrada en la difusión de información así como en la capacitación del funcionariado llámense psicólogas, intérpretes, traductoras, juezas o jueces; sin que logre reflejar necesidades particulares relacionadas con la adecuación cultural de los servicios, su accesibilidad geográfica y económica, ni tampoco vivencias e impactos específicos de las violencias que les ocurren a las mujeres y que las diferencian de otras congéneres, como ser usuarias de drogas,

ejercer el trabajo sexual o su invisibilización en las estadísticas nacionales. Ejemplo de ello es el muy reciente el reconocimiento de la perspectiva intercultural en la Ley de Planeación en 2018 y un año después la emisión de las Directrices para incorporar en la planeación nacional para el desarrollo el enfoque de igualdad de género, interculturalidad, no discriminación e inclusión.

Sexta, en general y según la clasificación en tendencias, en el Prologualdad se priorizan las líneas de acción relacionadas con la adopción y aplicación de compromisos organizativos e institucionales, seguidas por las que pretenden aminorar las consecuencias de la exposición a

la violencia y la adopción, reforma y aplicación de marcos normativos. Más recientemente, cobraron relevancia las propuestas para el desarrollo del liderazgo de las mujeres y las niñas, así como aquellas que involucran a las familias, las comunidades, las OSC y el sector privado. Por cuanto al PIPASEVM, coincide con el protagonismo de las propuestas de adopción y aplicación de planes y compromisos institucionales, pero las secundan las relativas a la promoción y difusión de información, que incluso se duplicaron y se mantuvieron sin cambios las que aluden al involucramiento social.



**LAS MUJERES REFUGIADAS Y SOLICITANTES DE ASILO, LAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS, DE LA DIVERSIDAD SEXUAL Y AFROMEXICANAS ENCARAN RIESGOS PARTICULARES DE VIOLENCIA.**

Séptima, en los instrumentos de planeación se reconoce a las mujeres indígenas, migrantes y con discapacidad como aquellas que históricamente han enfrentado mayores desventajas y discriminación. Formalmente, apenas en el PIPASEVM 2021 se enuncia que las mujeres refugiadas y solicitantes de asilo, las defensoras de derechos humanos y periodistas, de la diversidad sexual y afroamericanas encaran riesgos particulares de violencia. En nuestros diálogos con las organizaciones de la sociedad civil mexicanas se destacaron preocupaciones relacionadas con la satisfacción de necesidades básicas para la supervivencia, el alivio de las consecuencias de la exposición a la pandemia por COVID-19, la carencia de información estadística para mejorar el diseño de la política pública, la centralización de los servicios de atención y la violencia de grupos armados.



# ANEXOS

## ANEXO 1

### PREVALENCIA DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES DE 15 AÑOS Y MÁS, POR ÁMBITO DE VIOLENCIA Y TIPO

ÁMBITO	TOTAL	EMOCIONAL	FÍSICA	SEXUAL
Violencia de pareja	43.9	40.1	17.9	6.5
Violencia escolar	25.3	10.0	17.0	11.0
Violencia laboral	26.6	10.6	1.6	11.2
Violencia en la comunidad	38.7	14.6	9.9	34.3
Violencia familiar	10.3	8.1	2.8	1.1

Fuente: Elaboración propia con base en la ENDIREH 2016.

## DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE MUJERES DE 15 AÑOS Y MÁS QUE LE CONTARON A ALGUIEN Y PRESENTARON DENUNCIA, POR ÁMBITO DE VIOLENCIA

ÁMBITO	LE CONTÓ AL ALGUIEN		PRESENTÓ UNA QUEJA O DENUNCIA	
	SÍ	NO	SÍ	NO
Violencia de pareja	48.2	51.8	5.6	94.4
Violencia escolar	60.1	39.9	8.7	91.3
Violencia laboral	63.5	36.5	8.8	91.2
Violencia en la comunidad	67.9	32.1	6.5	93.5
Violencia familiar	63.3	36.7	9.4	90.6

Fuente: Elaboración propia con base en la ENDIREH 2016.

## PRESUNTOS DELITOS CONTRA LAS MUJERES, POR AÑO.

AÑO	FEMINICIDIO	HOMICIDIO DOLOSO	LESIÓN DOLOSA	SECUESTRO	VIOLENCIA FAMILIAR	VIOLENCIA DE GÉNERO*	VIOLACIÓN
2015	421	1734	63723	344	127424	1645	12619
2016	607	2189	62847	386	153893	1893	13539
2017	742	2535	66724	36	169579	2142	13520
2018	895	2762	61957	404	180187	2255	15322
2019	948	2866	66345	413	210188	3180	17342
2020	946	2795	57495	224	220031	4050	16544
2021**	736	2104	47041	149	197746	3116	15744

\* Violencia de género distinta al ámbito familiar.

\*\*Información hasta el mes de agosto de 2021.

Fuente: Elaboración propia con base en Información sobre violencia contra las mujeres. Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1 del SSNSP.

# ANEXO 2

## PROPUESTAS PARA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES, SEGÚN ORGANISMO EMISOR (PARTE 1/2)

MARCO DE ABORDAJE INTEGRAL PARA LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y REPARACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES (PNUD, 2020)	RESPECT WOMEN. PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES (OMS, 2019)	UN MARCO DE APOYO A LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER (ONUMUJERES, 2015)	RECOMENDACIÓN GENERAL NÚM. 35 SOBRE LA VIOLENCIA POR RAZÓN DE GÉNERO CONTRA LA MUJER (CEDAW, 2017)	PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y LAS NIÑAS. INFORME DEL SECRETARIO GENERAL (2012)
Transformar para construir masculinidades no violentas	Fortalecimiento de las habilidades para relacionarse	Adopción y aplicación de legislación, políticas y reformas organizativas e institucionales	Adoptar y aplicar medidas legislativas y de otro tipo, para abordar las causas de la violencia	Marcos jurídicos y recursos normativos que prohíban la violencia contra las mujeres y la tipifiquen
Acción ante peligros inminentes	Empoderamiento económico y social de las mujeres	Fortalecer compromisos organizativos, institucionales y comunitarios que prevengan la violencia	Elaborar y adoptar medidas para que los espacios públicos sean seguros y accesibles	Reforzamiento de las capacidades institucionales y dotados de recursos suficientes
Comunidades y contextos instituciones seguros	Provisión de servicios	Educación formal e informal para reforzar las normas sociales contra la desigualdad, la discriminación y la violencia	Programas de concienciación que promuevan la comprensión de la violencia	Combatir las normas sociales, comportamientos y creencias que toleran la violencia
Programas de migración segura para mujeres y niñas	Ambientes seguros	Movilizar e involucrar a comunidades y organizaciones para reforzar estructuras, culturas, prácticas que apoyen la igualdad y la no violencia	Alentar a los medios de comunicación a que eliminen la discriminación contra la mujer en la publicidad, en línea y en entornos digitales	Campañas que fomentan el conocimiento de los derechos de las mujeres, así como los recursos y servicios disponibles
Programas/iniciativas públicas para promover familias despatriarcalizadas	Prevención del maltrato a niñas/os y adolescentes	Involucrar a medios de comunicación para que apoyen la prevención	Ofrecer educación y formación obligatorias, periódicas y efectivas a las/os funcionarios públicos	Trabajar con hombres para promover la igualdad y las relaciones respetuosas

## PROPUESTAS PARA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES, SEGÚN ORGANISMO EMISOR (PARTE 2/2)

### MARCO DE ABORDAJE INTEGRAL PARA LA PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y REPARACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES (PNUD, 2020)

Educación y comunicación orientadas al cambio de patrones culturales y relaciones asimétricas

### RESPECT WOMEN. PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES (OMS, 2019)

Transformación de actitudes, creencias y normas basadas en estereotipos de género

Reducción de la pobreza

### UN MARCO DE APOYO A LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER (ONUMUJERES, 2015)

Desarrollo del liderazgo de las mujeres y las niñas y de los hombres y los niños no violentos

Empoderamiento económico, social y político para desarrollar destrezas y recursos personales de mujeres y niñas y para transformar las relaciones entre hombres y mujeres

Desarrollo de destrezas individuales que permitan prevenir la violencia, la educación parental positiva y la construcción de relaciones respetuosas y de masculinidad y feminidad positivas

Mitigar las consecuencias de exposiciones anteriores a la violencia

Colaborar con otros escenarios políticos de interés

### RECOMENDACIÓN GENERAL NÚM. 35 SOBRE LA VIOLENCIA POR RAZÓN DE GÉNERO CONTRA LA MUJER (CEDAW, 2017)

Integración de contenidos sobre la igualdad en los planes de estudio de todos los niveles de educación, pública o privada

### PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y LAS NIÑAS. INFORME DEL SECRETARIO GENERAL (2012)

Planes nacionales que abordan específicamente la violencia que aportan un marco específico para la aplicación de estrategias coordinadas

Colaboración con los medios de comunicación y el sector publicitario para el desarrollo de capacidades profesionales o la formulación de marcos reglamentarios

Recopilación de datos sobre la violencia contra las mujeres a través de encuestas especializadas

# ANEXO 3

## RELACIÓN DE SANCIONES AL DELITO DE FEMINICIDIO EN SU TIPIFICACIÓN Y POSTERIOR REFORMA, POR ENTIDAD FEDERATIVA (PARTE 1/3)

ESTADO	ARTÍCULO	AÑO DE TIPIFICACIÓN DEL FEMINICIDIO	SANCIÓN ORIGINAL	AÑO DE REFORMA A LA SANCIÓN	SANCIÓN ACTUAL
Federación	Art. 325	2012	40 a 70 años de prisión y de 500 a 1000 días de multa.	N/A	-
Aguascalientes	Art. 97a (anteriormente, art. 113)	2013	15 a 40 años de prisión, 150 a 500 días de multa y pago total de la reparación.	2017	40 a 70 años de prisión, 500 a 700 días de multa y pago de la reparación integral.
Baja California	Art. 123 (anteriormente, art. 129)	2015	20 a 50 años de prisión y hasta 500 días de multa.	2020	35 a 70 años de prisión y una multa de 200 a 2000 días el valor de UMA.
Baja California Sur	Art. 389 (anteriormente, art. 256 Bis)	2014	25 a 70 años de prisión y de 300 a 900 días de multa.	2019	30 a 70 años de prisión y reparación integral del daño.
Campeche	Art. 160	2012	40 a 70 años de prisión y de 500 a 1000 días de multa.	2020	45 a 75 años de prisión y de 500 a 1000 UMA.
Chiapas	Art. 164 Bis	2012	25 a 70 años de prisión.	2020	45 a 75 años de prisión y de 500 a 1000 días de multa.
Chihuahua	Art. 126 Bis	2020	40 a 70 años de prisión y multa de 500 a 100 veces el valor del UMA.	N/A	-
Coahuila	Art. 188 (anteriormente, art. 336 Bis)	2012	18 a 50 años de prisión y multa.	2019	40 a 70 años de prisión y multa.
Colima	Art. 124 Bis (anteriormente, art. 191 Bis 5)	2011	35 a 70 años de prisión.	2019	40 a 70 años de prisión y multa de 1000 a 1500 veces el valor de UMA.
Ciudad de México	Art. 148 Bis	2011	20 a 50 años de prisión.	2018	35 a 70 años de prisión.

## RELACIÓN DE SANCIONES AL DELITO DE FEMINICIDIO EN SU TIPIFICACIÓN Y POSTERIOR REFORMA, POR ENTIDAD FEDERATIVA (PARTE 2/3)

ESTADO	ARTÍCULO	AÑO DE TIPIFICACIÓN DEL FEMINICIDIO	SANCIÓN ORIGINAL	AÑO DE REFORMA A LA SANCIÓN	SANCIÓN ACTUAL
Durango	Art. 147 Bis	2011	20 a 70 años de prisión y de 1500 a 4000 días de multa.	2018	40 a 70 años de prisión y multa de 2800 a 4320 veces el valor de UMA.
Estado de México	Art. 242 Bis (anteriormente, 242 Bis)	2014	40 a 70 años de prisión o prisión vitalicia, y de 700 a 5000 días de multa.	N/A	40 a 70 años de prisión, 500 a 700 días de multa y pago de la reparación integral.
Guanajuato	Art. 153-A	2011	25 a 35 años de prisión y de 250 a 300 días de multa.	2014	30 a 70 años de prisión y de 300 a 600 días de multa.
Guerrero	Art. 135 (anteriormente, 108 Bis)	2014	30 a 50 años de prisión y de 500 a 1500 días de multa.	2017	40 a 70 años de prisión y de 500 a 1500 días el valor de UMA.
Hidalgo	Art. 139 Bis	2013	25 a 50 años de prisión y de 300 a 500 días de multa.	N/A	-
Jalisco	Art. 232 Bis	2012	25 a 45 años de prisión.	2017	40 a 70 años de prisión y de 500 a 1000 veces el valor de UMA.
Michoacán	Art. 120 (anteriormente, art. 280)	2014	20 a 50 años de prisión.	N/A	-
Morelos	Art. 213 Quintus	2011	30 a 70 años de prisión.	2021	40 a 70 años de prisión y de 500 a 1000 veces el valor de UMA
Nayarit*	Art. 325	N/A	25 a 50 años de prisión y multa de 50 a 150 días de salario.	2020	40 a 70 años de prisión y de 500 a 1000 días de multa.
Nuevo León	Art. 331 Bis 2	2013	25 a 50 años de prisión y de 4000 a 8000 días de salario.	2020	45 a 70 años de prisión y multa de 4000 a 8000 mil cuotas.
Oaxaca	Art. 412	2012	40 a 70 años de prisión y multa de 500 a 1000 salarios mínimos.	N/A	-
Puebla	Art. 338 Bis (anteriormente, art. 312 Bis)	2012	30 a 50 años de prisión.	2015	50 a 70 años de prisión y multa de 500 a 1000 días de salario.

## RELACIÓN DE SANCIONES AL DELITO DE FEMINICIDIO EN SU TIPIFICACIÓN Y POSTERIOR REFORMA, POR ENTIDAD FEDERATIVA (PARTE 3/3)

ESTADO	ARTÍCULO	AÑO DE TIPIFICACIÓN DEL FEMINICIDIO	SANCIÓN ORIGINAL	AÑO DE REFORMA A LA SANCIÓN	SANCIÓN ACTUAL
Querétaro	Art. 126 Bis	2013	20 a 50 años de prisión y de 500 a 750 días de multa.	N/A	-
Quintana Roo	Art. 89 Bis	2012	25 a 50 años de prisión y de 2000 a 3000 días de multa.	N/A	-
San Luis Potosí	Art. 135	2014	20 a 50 años de prisión y multa de 2000 a 5000 días de salario mínimo	2021	40 a 70 años de prisión y con multa de 2000 a 5000 días el valor de UMA.
Sinaloa	Art. 134 Bis	2012	22 a 50 años de prisión.	N/A	-
Sonora	Art. 263 Bis	2013	30 a 70 años de prisión y de 500 a 1000 días de multa.	2020	45 a 70 años de prisión y multa de 2000 a 5000 días el valor de uMA
Tabasco	Art. 115 Bis	2012	30 a 50 años de prisión de 500 a 1000 días de multa.	2016	40 a 70 años de prisión y de 500 a 1000 días de multa.
Tamaulipas	Art. 337 Bis	2011	30 a 50 años de prisión y multa de 1000 a 5000 días de salario.	2016	40 a 50 años y de 500 a 1000 días de multa.
Tlaxcala	Art. 229	2011	30 a 70 años de prisión y multa de 2570 a 4720 días de salario.	2020	40 a 70 años de prisión y multa de 2000 a 5000 días de salario
Veracruz	Art. 367 Bis	2011	40 a 70 años de prisión.	N/A	-
Yucatán	Art. 394 Quinques	2014	30 a 40 años de prisión y de 500 a 1000 días de multa.	2019	32 a 45 años de prisión y de 500 a 2500 días de multa.
Zacatecas	Art. 309 Bis	2012	20 a 30 años de prisión.	2016	20 a 50 años de prisión y multa de 200 a 375 cuotas.

Fuente: Elaboración propia con información de los códigos penales a partir de los datos procesados de la base Normatividad Nacional de la SCJN (<https://www.scjn.gob.mx/normativa-nacional-internacional>).

\* Nayarit es el único estado que no contempla este tipo penal, por lo cual se considera el tipo de homicidio por razón de género.

# REFERENCIAS

- Agoff, C., Sandberg, S., y Fondevila, G. (2020). Women Providing and Men Free Riding: Work, Visits and Gender Roles in Mexican Prisons. *Victims & Offenders*, 15(7-8), 1086-1104. <https://doi.org/10.1080/15564886.2020.1828210>
- Arroyo, R. y Valladares, L. (2009). Derechos humanos y violencia sexual contra las mujeres. En R. Ávila Santamaría, J. Salgado y L. Valladares (comp.), *El género en el derecho. Ensayos críticos* (pp. 397-461). Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Becker, G. (1968). Crime and punishment: An economic approach. *Journal of Political Economy*, 76(2), 1-54. <https://www.jstor.org/stable/1830482>
- Bonner, M. (2021). ¿Qué es el populismo punitivo? Una tipología basada en la comunicación mediática. *MATRIZes* 15(1), 77-102. <https://doi.org/10.11606/issn.1982-8160.v15i1p77-102>
- Bonner, M. (2019). *Tough on Crime: The Rise of Punitive Populism in Latin America*. University of Pittsburgh Press.

- Carrillo, J. (2020). Concepto de justicia y populismo punitivo. *Hechos y Derechos* (59). <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/15103/16077>
- Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. (2012). *Prevención de la violencia contra las mujeres y las niñas*. Informe del Secretario General, E/CN.6/2013/4, 20 de diciembre.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2019). *Anexo 1. Principales estándares y recomendaciones en materia de violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes*. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/violencia-discriminacion-mujeres-Anexo1-es.pdf>
- Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia de Género (Conavim). (2016). *Informe del Grupo de Trabajo para atender la solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres del estado de Tlaxcala*. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/data/file/161892/Informe\\_AVGM\\_Tlaxcala\\_Flnal.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/data/file/161892/Informe_AVGM_Tlaxcala_Flnal.pdf)
- Comité para Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. (2017). *Recomendación general núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19*, CEDAW/C/GC/35, 26 de julio.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH). (2009, 16 de noviembre). *Caso González y otras (Campo algodón) vs. México (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas)*, serie C, no. 205. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_205\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf)
- Davis, A. (1983). *Women, Class and Race*. Vintage Books.
- Duarte, L. (2009). Deberes jurídicos, Teoría del Derecho y Dogmática Penal. *Revistas Discusiones*, 9, 85-110. <https://doi.org/10.52292/j.dsc.2010.2503>
- Entidad de Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres). (2015). *Un marco de apoyo a la prevención de la violencia contra la mujer*. <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2015/11/prevention-framework>
- EQUIS Justicia para las Mujeres, Red Nacional de Refugios (RNR) e Intersecta. (2020). *Las Dos Pandemias. Violencia contra las mujeres en México en el contexto de COVID-19*. México. <https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2020/08/informe-dospandemiasmexico.pdf>
- García, A. (25 de junio de 2013). El PND, sin indicadores para medir inequidad de género. *Cimac noticias*. <https://cimacnoticias.com.mx/noticia/el-pnd-sin-indicadores-para-medir-inequidad-de-genero/>
- González, R. (2014). Cuando el derecho penal no basta. Reflexiones en torno a la tipificación del feminicidio en México. *Alegatos*, (87), 271-308. <http://alegatos.azc.uam.mx/index.php/ra/article/view/106>
- H. Congreso de la Unión. (9 de diciembre de 2008). *Gaceta Parlamentaria*, (2651-II) [http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/Iniciativas/60/gp60\\_a3primero.html](http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/Iniciativas/60/gp60_a3primero.html)
- Jaso, V. (2021). *Los efectos disuasivos de la tipificación del feminicidio en la tasa de muertes violentas de mujeres en México* [Tesis de licenciatura, Centro de Investigación y Docencia Económicas]. Repositorio digital CIDE
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (2017). Encuesta Nacional sobre Discriminación. <https://www.inegi.org.mx/programas/enadis/2017/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (2016). Encuesta sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares. <https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2016/>
- Instituto Nacional de las Mujeres. (5 de febrero de 2021). *Respuesta a solicitud de información pública con folio: 0610400005721*. Portal Nacional de Transparencia. México.
- Instituto Nacional de las Mujeres. (5 de febrero de 2021). *Respuesta a solicitud de información pública con folio: 0610400005821*. Portal Nacional de Transparencia. México.
- Lagarde, M. (2006). Del femicidio al feminicidio. *Desde el Jardín de Freud: revista de psicoanálisis*, (6), 216-225. <http://repositorio.ciem.ucr.ac.cr/jspui/bitstream/123456789/9/3/RCIEM002.pdf>
- Lara, M. (2021). Reflexión sobre el Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024). ¿Proceso técnico o político de planeación gubernamental? En M. Sosa, R. Hernández y M. Dávila (coord.), *Las políticas y programas públicos en el marco del gobierno de la 4T en México ¿Continuidad o transformación?* (49-73). Universidad Autónoma Metropolitana-Editorial Itaca.
- Ley del Instituto Nacional de las Mujeres del 20 de mayo de 2021. 12 de enero de 2001. Diario Oficial de la Federación.

- Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia del 1 de junio de 2021. 1 de febrero de 2007. Diario Oficial de la Federación.
- Ley general para la igualdad entre mujeres y hombres del 21 de octubre de 2021. 2 de agosto de 2006. Diario Oficial de la Federación.
- Monroy, J. (21 de mayo de 2013). Definen estrategias de seguridad en PND 2013-2018. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/politica/Definen-estrategia-de-seguridad-en-PND-2013-2018-20130521-0145.html>
- Núñez, L. (2019). El giro punitivo, neoliberalismo, feminismo y violencia de género. *Política y Cultura*, (51), 55-81. <https://polcul.xoc.uam.mx/index.php/polcul/article/view/1376/1355>
- Orjuela, A. (2012). El concepto de violencia de género en el derecho internacional de los derechos humanos. *Revista latinoamericana de derechos humanos*, 23(1), 89-114. <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/derechoshumanos/article/view/5290>
- Ortega, R., Robles, J., García, D. y Bravo, R. (2013). *Deberes específicos de prevención, investigación y sanción*. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación y Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (2019). RESPECT Women. *Prevención de la violencia contra las mujeres*. <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/337198/WHO-RHR-18.19-spa.pdf>
- Pérez, C. (2015). *Las mujeres invisibles: Los costos de la prisión y los efectos indirectos en las mujeres*. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15473/las-mujeres-invisibles-los-costos-de-la-prision-y-los-efectos-indirectos-en-las>
- Presidencia de la República. (17 de marzo de 2019). Presidente López Obrador declara formalmente fin del modelo neoliberal y su política económica. Comunicado. <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/presidente-lopez-obrador-declara-formalmente-fin-del-modelo-neoliberal-y-su-politica-economica-lo-que-hagamos-era-inspiracion-para-otros-pueblos>
- Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. 12 de julio de 2019. Diario Oficial de la Federación.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. 20 de mayo de 2013. Diario Oficial de la Federación.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2020). *Marco de abordaje integral para la prevención, atención y reparación de la violencia contra las mujeres y las niñas*. <https://oig.cepal.org/es/documentos/marco-abordaje-integral-la-prevencion-atencion-reparacion-la-violencia-mujeres-ninas>
- Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2021-2024. 30 de diciembre de 2021. Diario Oficial de la Federación.
- Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2014-2018. 30 de abril de 2014. Diario Oficial de la Federación.
- Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2020-2024. 22 de diciembre de 2020. Diario Oficial de la Federación.
- Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres 2013-2018. 30 de agosto de 2013. Diario Oficial de la Federación.
- Radford, J. y Russell, D. (eds.). (1992). *Femicide: The politics of woman killing*. Twayne.
- Reglamento de la ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia del 14 de marzo de 2014. 11 de marzo de 2008. Diario Oficial de la Federación.
- Rico, N. (1996). Violencia de género: un problema de derechos humanos. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5855/S9600674\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5855/S9600674_es.pdf)
- Schiavon, R., Troncoso, E. y Billings, D. (2007). El papel de la sociedad civil en la violencia contra la mujer. *Salud Pública de México*, 49, 337-340. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10649133>
- Secretaría de Gobernación (Segob). (4 de marzo de 2021). *Respuesta a solicitud de información pública con folio: 0000400040621*. Portal Nacional de Transparencia. México.
- Secretaría de Gobernación (Segob). (4 de marzo de 2021). *Respuesta a solicitud de información pública con folio: 0000400040721*. Portal Nacional de Transparencia. México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHyCP). (2020). *Guía para la elaboración de programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. [https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Capacitacion/enfoques\\_transversales/Guia\\_programas\\_derivados\\_PND\\_2019\\_2024.pdf](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Capacitacion/enfoques_transversales/Guia_programas_derivados_PND_2019_2024.pdf)

- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). (2022). Información sobre violencia contra las mujeres. Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1. <https://www.gob.mx/sesnsp/articulos/informacion-sobre-violencia-contra-las-mujeres-incidencia-delictiva-y-llamadas-de-emergencia-9-1-1-febrero-2019>
- Serrano, S. y Vázquez, D. (2013). *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede académica México.
- Soto, A. (26 de noviembre de 2021). Mientras la violencia contra mexicanas aumenta, sólo hay acciones para paliarla de parte del gobierno federal. *Plumas libres*. <https://plumaslibres.com.mx/2021/11/26/mientras-la-violencia-contra-mexicanas-aumenta-solo-hay-acciones-para-paliarla-de-parte-del-gobierno-federal/>
- Urzúa, C. (29 de julio de 2019). El asunto del Plan Nacional de Desarrollo (II). *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/carlos-m-urzua/nacion/el-asunto-del-plan-nacional-de-desarrollo-ii>



