

# Prevención de las violencias contra las mujeres, una visión desde el consejo social

---

Límites y posibilidades de la interacción entre los tres niveles de gobierno en la atención de la alerta de género



KAREL ELIZABETH OCHOA REYES

**INMUJERES**

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES

**MÉXICO**  
GOBIERNO DE LA REPÚBLICA



**INMUJERES**  
INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES

© **Instituto Nacional de las Mujeres**  
INMUJERES

Blvd. Adolfo López Mateos 3325 Piso 5, Col. San Jerónimo Lídice  
Del. Magdalena Contreras, C.P. 10200, Ciudad de México.

[www.gob.mx/inmujeres](http://www.gob.mx/inmujeres)

**Coordinación:** Diana Erika Ibarra Soto

**Agradecimientos:**

Lorena Cruz Sánchez, PRESIDENTA DEL INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES  
Rosa María Zaldívar, SECRETARIA TÉCNICA DE LA JUNTA DE GOBIERNO  
Marta B. Cabrera García, DIRECTORA GENERAL ADJUNTA DE COMUNICACIÓN SOCIAL  
Verónica Terrazas, PRESIDENTA DEL CONSEJO SOCIAL DEL INMUJERES.  
Roberto Bolaños, PROSECRETARIO TÉCNICO DE LA JUNTA DE GOBIERNO.

**Primera edición:** julio de 2018

**ISBN de la obra completa:** 978-607-7825-55-5

**ISBN de éste volumen:** 978-607-7825-59-3

Las opiniones expresadas en esta publicación son responsabilidad de cada autora y no representan el punto de vista del Instituto Nacional de las Mujeres.

Hecho en México para difusión en medios electrónicos.

# Prevención de las violencias contra las Mujeres, una visión desde el consejo Social

Enfocarse en la prevención de un fenómeno social perjudicial, es un aspecto clave de la resolución de problemas a nivel político. Ante realidades tan apremiantes como la violencia en contra de las mujeres en donde el 62.77% de las mujeres mayores de 12 años han sufrido de violencia física a lo largo de su vida (INEGI, 2017), tenemos que actuar de manera eficiente y rápida. No limitándonos a atender las violencias ocurridas, sino principalmente esforzándonos para evitar que estos fenómenos vuelvan a ocurrir.

El Consejo Social del Instituto Nacional de las Mujeres tiene por mandato ser un órgano de análisis, evaluación y seguimiento de las políticas públicas, programas, proyectos y acciones que se emprendan en beneficio de las mujeres en el marco de la Ley del Instituto. Siguiendo esta obligación, es que las consejeras decidimos emprender un proyecto editorial que comprende la emisión de diversos cuadernillos dentro de la colección: “Prevención de las violencias contra las Mujeres, una visión desde el Consejo Social”, que tengan como misión el analizar las acciones de prevención que está desarrollando el Instituto para erradicar la violencia en contra de las mujeres en sus diferentes tipos y modalidades.

De manera acentuada se abordará el tema del feminicidio y el Mecanismo de Alerta de Género, al ser el homicidio de mujeres por su razón de género la expresión más violenta y que tristemente sigue ocurriendo en nuestro territorio nacional con una frecuencia y encono, que violan el reconocimiento a la dignidad personal para poder afirmarse como una sociedad civilizada. Es apremiante

analizar el desempeño de este Mecanismo y proponer las reformas necesarias para su mejoramiento. Sin embargo, también a lo largo de estos cuadernillos, se analizarán otros tipos de violencia como lo son la familiar, la sexual y la política, que en muchas ocasiones son antesala de un feminicidio que pudo haber sido evitado.

Cada artículo plasma la visión de quien lo elaboró y no representa una visión consensuada dentro del consejo o a nivel institucional. Sin embargo, muestra el compromiso pleno y sincero de cada una de las consejeras que ha participado en este proyecto para contribuir con su voz en la denuncia de esta herida social, de la indignación que causa ver que la violencia contra las mujeres se maneja a nivel estructural, de manera consciente o inconsciente.

Le agradecemos al Inmujeres toda la ayuda prestada para la realización de este proyecto. Subrayamos que es sólo a través del esfuerzo coordinado de la Sociedad Civil y las Instituciones de Gobierno que realmente podremos dar respuesta. Buscamos hacer políticas de abajo hacia arriba, que recolecten la percepción de primera mano de las personas afectadas, por ello como representantes de las mujeres en México, las Consejeras Sociales del INMUJERES nos sumamos a la lucha histórica por la igualdad y en contra de todas las formas de Discriminación en contra de la Mujer.

Dra. Diana Ibarra Soto  
Coordinadora de Proyecto

# Karel Elizabeth Ochoa Reyes

## Semblanza

Doctora en Política Pública por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey; Maestra en Ciencias área Relaciones Económicas Internacionales en la Cuenca del Pacífico, y Licenciada en Lengua Inglesa, ambas por la Universidad de Colima.

Ha sido Consejera del Instituto Nacional de las Mujeres desde 2012, donde presidió el Consejo Social. Fue seleccionada como experta nacional para integrar el Grupo de Trabajo de investigación y análisis de la solicitud de Alerta de Género para el estado de Querétaro. También ha sido Presidenta de la Asociación Colimense de Universitarias, A.C. y evaluadora de proyectos para el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF) del INDESOL.

Desde hace 18 años labora en la Universidad de Colima donde ha sido Representante de la institución en la Ciudad de México, Coordinadora del Programa de Estudiantes Voluntarios, entre otros cargos. En el poder legislativo federal, fungió como Asesora del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG) de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. En el ejecutivo federal, se desempeñó en la Subsecretaría de Comunicaciones de la SCT como Directora General Adjunta de Asuntos Internacionales, y posteriormente, fue Asesora en temas

de inclusión digital y telecomunicaciones. Es Directora y Socia fundadora de Merkaris Consultores.

Ha colaborado en acciones de gestión, promoción y desarrollo de proyectos para organismos como la ONU, la Red Latinoamericana UNITeS (Voluntarios en Tecnologías de Información y Comunicación de las Naciones Unidas), y la OEA. Además de haber participado en representación del Gobierno Mexicano ante organismos especializados como la Unión Internacional de Telecomunicaciones, y la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones, así como en foros relacionados con políticas públicas en materia de derechos humanos, telecomunicaciones y gobernanza de internet.

Sobre la temática de derechos de las mujeres, violencia de género, conciliación de vida familiar-laboral, reseñas de libros y traducciones de artículos económicos y sociales ha publicado artículos en libros y revistas especializadas.

# Límites y posibilidades de la interacción entre los tres niveles de gobierno en la atención de la Alerta de Género

## Abstract

Si bien la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia establece la coordinación entre la federación, los estados y los municipios para prevenir, sancionar y eliminar la violencia de género, la puesta en marcha del mecanismo de la Alerta de Violencia de Género ha evidenciado que la interacción entre los tres niveles de gobierno resulta complicada cuando intervienen diversos actores y momentos políticos que implican factores partidistas y presupuestales, por mencionar algunos. Ante esta situación, es necesario traducir la voluntad política en interés del gobierno por echar a andar los engranajes que aún no se mueven. Existe un factor sociocultural que todavía está pesando en los tres niveles de gobierno, un factor tan arraigado que impide una respuesta efectiva a las mujeres por la violencia que enfrentan. Tal parece que no se ha terminado de comprender que la protección y garantía del derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia en todas las latitudes del país exige el compromiso y la generación de sinergias de todas y todos los actores políticos y sociales.

La violencia de género se estructura desde épocas ancestrales con raíces multifactoriales y repercusiones sociales e individuales que afectan a las niñas, a las adolescentes y a las mujeres, y ha sido ignorada tradicionalmente por la sociedad. Además, representa una forma de exclusión porque afecta las relaciones sociales, individuales y grupales en las normas de comportamiento

que estructuran las relaciones interpersonales entre mujeres y hombres, que no son coyunturales sino permanentes.

Por supuesto, la violencia de género no es un problema exclusivo de México; la agresión contra las mujeres se registra en mayor o menor medida en todo el mundo; afecta tanto a países desarrollados como subdesarrollados. La violencia contra las mujeres no respeta sistemas políticos, ubicación geográfica, cultura ni economía, así como tampoco edad, estado civil, ingresos o nivel educativo. Este hecho se presenta tanto en el área rural como urbana, sin distinción alguno. Las cifras así lo demuestran: 67 de cada 100 mujeres de 15 años o más, en el 2006, padecieron algún tipo de violencia; 43% de las mujeres han sido víctimas de violencia por parte de sus parejas; el porcentaje más alto de mujeres casadas o unidas que ha enfrentado violencia se encontró en el grupo de las más jóvenes, de 15 a 34 años (45%); la violencia de género es más frecuente en el ámbito urbano que rural y es más común entre las mujeres casadas o unidas que no hablan lengua indígena (40%) con respecto a las mujeres que hablan alguna lengua o dialecto (33%). (INEGI, ENDIREH, 2006)

Por lo tanto, la forma de abordar el problema de la violencia de género varía en los distintos países, ya que para esto es indispensable, en primer lugar, reconocer que se trata de un problema público que requiere la intervención del Estado, así como aceptar que este problema además de ser cultural afecta los derechos humanos y la libertad de las mujeres y las niñas. (ONU, 2009)

En México, se reconocen cinco tipos de violencia: psicológica, física, patrimonial, económica y sexual. (LGAMVLV, 2007)



## CUADRO 1 TIPOS DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES Y SUS DEFINICIONES

### Psicológica

Es cualquier acto u omisión que dañe la estabilidad psicológica, que puede consistir en: negligencia, abandono, descuido reiterado, celotipia, insultos, humillaciones, devaluación, marginación, indiferencia, infidelidad, comparaciones destructivas, rechazo, restricción a la autodeterminación y amenazas, las cuales conllevan a la víctima a la depresión, al aislamiento, a la devaluación de su autoestima e incluso al suicidio.

### Física

Es cualquier acto que inflige daño no accidental, usando la fuerza física o algún tipo de arma u objeto que pueda provocar o no lesiones ya sean internas, externas, o ambas.

### Patrimonial

Es cualquier acto u omisión que afecta la supervivencia de la víctima. Se manifiesta en: la transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, documentos personales, bienes y valores, derechos patrimoniales o recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades y puede abarcar los daños a los bienes comunes o propios de la víctima.

### Económica

Es toda acción u omisión del Agresor que afecta la supervivencia económica de la víctima. Se manifiesta a través de limitaciones encaminadas a controlar el ingreso de sus percepciones económicas, así como la percepción de un salario menor por igual trabajo, dentro de un mismo centro laboral.

### Sexual

Es cualquier acto que degrada o daña el cuerpo y/o la sexualidad de la Víctima y que por tanto atenta contra su libertad, dignidad e integridad física. Es una expresión de abuso de poder que implica la supremacía masculina sobre la mujer, al denigrarla y concebirla como objeto.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

De acuerdo con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de México (LGAMVLV), a la violencia en contra de las mujeres se le define como 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. Esta Ley identifica cinco modalidades de violencia que se definen con base en el ámbito donde ocurre la agresión contra las mujeres: familiar, laboral y docente, en la comunidad, institucional, y feminicida.

## CUADRO 2. MODALIDADES DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y SUS DEFINICIONES

<b>Familiar</b>	Es el acto abusivo de poder u omisión intencional, dirigido a dominar, someter, controlar, o agredir de manera física, verbal, psicológica, patrimonial, económica y sexual a las mujeres, dentro o fuera del domicilio familiar, cuyo Agresor tenga o haya tenido relación de parentesco por consanguinidad o afinidad, de matrimonio, concubinato o mantengan o hayan mantenido una relación de hecho.
<b>Laboral y docente</b>	Se ejerce por las personas que tienen un vínculo laboral, docente o análogo con la víctima, independientemente de la relación jerárquica, consistente en un acto o una omisión en abuso de poder que daña la autoestima, salud, integridad, libertad y seguridad de la víctima, e impide su desarrollo y atenta contra la igualdad.
<b>En la comunidad</b>	Son los actos individuales o colectivos que transgreden derechos fundamentales de las mujeres y propician su denigración, discriminación, marginación o exclusión en el ámbito público.

### Institucional

Son los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia.

### Feminicida

Es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

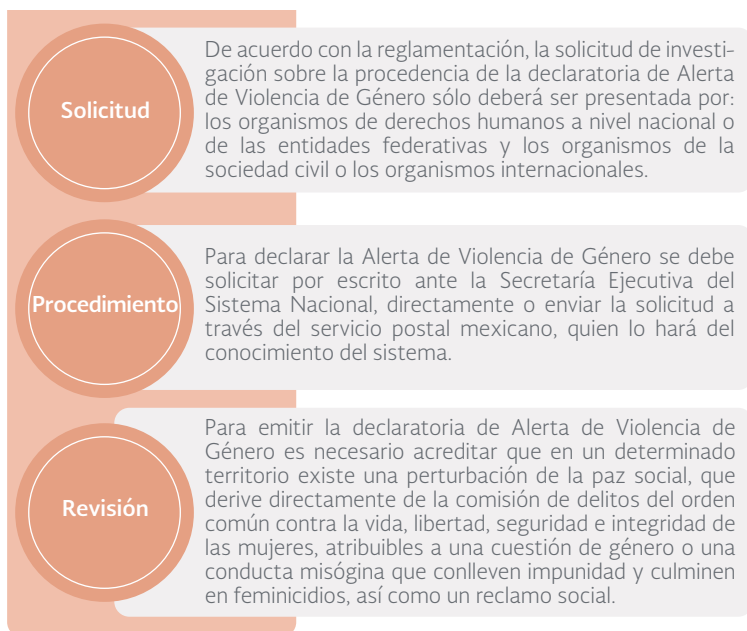
Un instrumento importante generador de políticas públicas dirigidas a atender el tema de la violencia contra las mujeres es la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Fue promulgada en febrero de 2007 con el propósito de establecer un marco para coordinar acciones entre los tres niveles de gobierno para garantizar que las mujeres disfruten de una vida libre de violencia.

La Alerta de Violencia de Género es uno de los instrumentos más relevantes y novedosos con los que contamos hasta el momento. Se trata del conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad (LGAMVLV, artículo 22). Su objetivo consiste en garantizar la seguridad de las mujeres, el cese de la violencia en su contra y eliminar las desigualdades producidas por una legislación que agravia sus derechos humanos (LGAMVLV, artículo 23).

La Alerta de Género se ha concebido como el mecanismo protector de los derechos humanos de las mujeres en un contexto de violencia y como un mecanismo emergente de la intervención del Estado, no como un elemento de sanción o señalamiento, como se ha percibido por los gobiernos estatales desde su aparición con la Ley General de Acceso, en 2007.

### CUADRO 3. SOBRE LA ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO





Fuente: Elaboración a partir de información proporcionada por el Inmujeres (mayo, 2016).

Para que la declaratoria de Alerta de Violencia de Género se emita, se debe cumplir con los siguientes supuestos: (i) que los delitos del orden común contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres, perturben la paz social en un territorio determinado y la sociedad así lo reclame; (ii) que exista un agravio comparado que impida el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres, y (iii) que los organismos de derechos humanos a nivel nacional o de las entidades federativas, los organismos de la sociedad civil y/o los organismos internacionales, así lo soliciten (artículo 24).

Una vez declarada la Alerta de Violencia de Género se deben realizar las siguientes acciones:

- I. Establecer un grupo interinstitucional y multidisciplinario con perspectiva de género que dé el seguimiento respectivo;
- II. Implementar las acciones preventivas, de seguridad y justicia, para enfrentar y abatir la violencia feminicida;
- III. Elaborar reportes especiales sobre la zona y el comportamiento de los indicadores de la violencia contra las mujeres;
- IV. Asignar los recursos presupuestales necesarios para hacer frente a la contingencia de Alerta de Violencia de Género contra las mujeres, y
- V. Hacer del conocimiento público el motivo de la Alerta de Violencia de Género contra las mujeres, y la zona territorial que abarcan las medidas a implementar (artículo 23).

En consecuencia, la Alerta de Violencia la emite el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Gobernación quien notificará la declaratoria al Poder Ejecutivo de la entidad federativa de que se trate (artículo 25). Como responsabilidad del Estado mexicano, éste deberá resarcir el daño conforme a los parámetros establecidos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Para estos fines se debe considerar como reparación (artículo 26):

1. El derecho a la justicia pronta, expedita e imparcial: implica investigar las violaciones a los derechos de las mujeres y sancionar a los responsables;
2. La rehabilitación: se debe garantizar la prestación de servicios jurídicos, médicos y psicológicos especializados y gratuitos para la recuperación de las víctimas directas o indirectas; y
3. La satisfacción: son las medidas que buscan una reparación orientada a la prevención de violaciones.

Entre las medidas de satisfacción a adoptar se encuentran: a) la aceptación del Estado de su responsabilidad ante el daño causado y su compromiso de repararlo; b) la investigación y sanción de los actos de autoridades omisas o negligentes que llevaron a la violación de los derechos humanos de las víctimas y a la impunidad; c) el diseño e instrumentación de políticas públicas que eviten la comisión de delitos contra las mujeres, y d) la verificación de los hechos y la publicidad de la verdad (artículo 26).

Actualmente, se están llevando a cabo las solicitudes y declaratorias de Alerta de Violencia de Género en todo el país con tres distintos procedimientos: a) procedimiento que abarca el periodo de 2008 a 2013, b) procedimiento a partir de noviembre de 2013 a la fecha, y c) procedimiento local, como el caso de Jalisco. Tiempos que se van definiendo de acuerdo con las modificaciones legales que han afinado los mecanismos para hacerlos accesibles y facilitar su implementación.

El procedimiento actual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 2013, en el marco de la conmemoración del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres. La reforma realizada al Reglamento de la Ley General de Acceso modificó el procedimiento de la declaratoria de la Alerta de Violencia de Género.

Por lo anterior, la modificación ha sido relevante en varios sentidos. Uno de ellos se refiere a que durante el proceso de modificación la sociedad civil y la academia tuvieron una participación importante al compartir sus experiencias y opiniones, y por lo tanto quedaron plasmadas en el nuevo procedimiento. Otro aspecto a destacar, es que dicho procedimiento cumple con diversas recomendaciones de órganos de supervisión de derechos humanos, como el Comité de la CEDAW y el Mecanismo de

Examen Periódico Universal de Derechos Humanos de la ONU. No obstante, el cambio con mayor trascendencia en el Reglamento es que el Sistema Nacional dejó de ser el protagonista del análisis y la discusión de las solicitudes de Alerta de Género.

En el Reglamento se especifican cuestiones como quienes pueden presentar una solicitud, cuál debe ser el contenido de la solicitud, la conformación del Grupo de Trabajo, la realización del estudio y análisis, el contenido del informe del Grupo de Trabajo, como procede la emisión de la Alerta, y el contenido de la Alerta misma.

Un Grupo de Trabajo, establece el Reglamento, es el responsable de analizar las solicitudes. La integración del Grupo comprende dos personas locales procedentes de la academia y dos nacionales, una persona representante de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, otra del mecanismo para el adelanto de las mujeres del estado involucrado en la solicitud, una más de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM) y una persona del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), que coordina el Grupo de Trabajo. Dicho Grupo debe emitir en un plazo de 30 días naturales, contados a partir de su instalación, un informe con propuestas de acciones preventivas y emergentes a los gobiernos locales y municipales del territorio señalado en la solicitud (artículos 36 a 38 del Reglamento de la Ley General).

Es precisamente en la ejecución de acciones para cumplir las propuestas del Grupo de Trabajo donde se encuentra una de las principales complicaciones: la interacción entre los tres niveles de gobierno. Si bien es cierto que en la LGAMVLV se definen las acciones para las entidades federativas y los municipios de acuerdo con sus respectivos ámbitos de competencia, también es



cierto que al momento de la instrumentación de las recomendaciones para atender el procedimiento de la Alerta de Género las cosas resultan más complicadas. Luego entonces, se identifica de manera clara la intervención de otros factores que tienen que ver con cuestiones tales como la procedencia partidista de las autoridades estatales y municipales, así como con lo que incumbe a los presupuestos que los mismos gobiernos estatales tienen que destinar para el cumplimiento de las recomendaciones.

Lo anterior, por supuesto, no es limitativo sino más bien extenso a la mayoría de las entidades donde se ha solicitado la declaratoria de la Alerta de Género. Y justo resulta preocupante que tratándose de un poco más de la mitad de la población del país, las mujeres, se escatime en la procuración de justicia y en la seguridad que el Estado debe ofrecerles.

Por el otro lado, abordando el espectro de las posibilidades de colaboración entre los distintos niveles de gobierno en el tema que nos ocupa, hay que señalar que existen también casos en que si bien al principio los gobiernos estatales y municipales ponían resistencia a la solicitud de investigación para la Alerta de Género, así como a la aplicación de las Recomendaciones de los Grupos de Trabajo, una vez que se han dado los pasos hacia ello las autoridades en todos los niveles de gobierno se empiezan a sensibilizar y a colaborar de manera creativa y coordinada, incluso llegando a realizar acciones que van más allá de las señaladas por los Grupos de Trabajo. Se destaca, sin embargo, que en los casos en los cuales se ha alcanzado tal nivel de coordinación y compromiso de las autoridades estatales y municipales se debe a una intensa labor de sensibilización e incidencia política tanto del Inmujeres y de la CONAVIM, como de la sociedad civil de las mismas entidades.

Por lo aquí expuesto brevemente, se vislumbra la urgente necesidad de que el gobierno federal, estatal y municipal como la sociedad civil unan sinergias a favor de políticas públicas y estrategias diferenciadas para prevenir, atender y sancionar los feminicidios que ocurren tanto en el ámbito público como en el privado. El hogar de las mujeres sigue siendo el espacio privado donde viven mayor violencia y donde aún las políticas públicas no llegan.

## Referencias

- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de febrero de 2007, última reforma publicada DOF 15-01-2013.
- INEGI. (2006). *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006*.
- ONU. (2009). *¡Ni una más! Del dicho al hecho: ¿Cuánto falta por recorrer?*.
- Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 2008, última reforma DOF 14 de marzo de 2014.

---

[www.gob.mx/inmujeres](http://www.gob.mx/inmujeres)