

TERCERA PARTE

***La situación
en las leyes
federales y de
Aguascalientes***

ÍNDICE

SITUACIÓN EN AGUASCALIENTES

I.	Consideraciones generales	297
	1. Evaluación entre 1997 y 2002	297
	2. Mecanismo institucional para la igualdad y la equidad de género	298
II.	La Constitución Política	303
III.	Código Electoral	303
IV.	Ley de Salud	303
V.	Ley del Sistema Estatal de Asistencia Social	305
VI.	Ley de Educación	305
VII.	Ley para la Protección de la Niñez y la Adolescencia	306
VIII.	Código Civil	308
	1. Derechos de la mujer	309
	2. Derechos de la niñez	310
	3. Protección del patrimonio de las mujeres y familiar	311
IX.	Código de Procedimientos Civiles	311
X.	Código Penal	311
XI.	Código de Procedimientos Penales	314

SITUACIÓN EN AGUASCALIENTES

I. CONSIDERACIONES GENERALES

1. EVALUACIÓN ENTRE 1997 Y 2002

Cuando se realizó la primera evaluación del sistema jurídico nacional en 1997, en la legislación de esta entidad se detectaron algunas contradicciones de índole general respecto a la CEDAW y la CDN:

- la utilización de un lenguaje en el que la mujer y sus derechos quedan escondidos detrás de la utilización de un genérico masculino;
- falta de perspectiva de género,
- ausencia de sistematización de los derechos de la niñez.

En la evaluación publicada en el *Análisis comparativo de la legislación nacional e internacional en materia de mujeres y la niñez* se detectaron, entre otras, las siguientes incongruencias entre las normas de la entidad y los compromisos internacionales:

- falta de definición expresa de la igualdad constitucional entre hombres y mujeres;
- definición de la obligación exclusiva de la mujer a vivir con el marido;
- falta de equidad en el reparto de las responsabilidades entre los cónyuges;
- definición de un "depósito" de la mujer casada en caso de divorcio;
- necesidad de obtener el consentimiento del marido para que la mujer casada pueda trabajar;
- falta de prohibición expresa de la contracepción forzada;
- estupro, corrupción de menores, abuso sexual y los delitos contra la identidad y el deber de asistencia familiar, sancionados con una pena muy menor que ciertas formas de abigeato;
- falta de tipificación expresa del delito de la violación entre cónyuges;
- falta de protección a las personas entre 16 y 18 años de edad en contra de la corrupción y el estupro;
- falta de obligatoriedad de que los contenidos educativos se orienten a contrarrestar la cultura de discriminación contra la mujer;
- falta de lineamientos para procurar la igualdad de oportunidades educativas;

- falta de lineamientos para tutelar el derecho de las personas menores de edad a ser tratadas con respeto y sin violencia;
- falta de tipificación de la violencia familiar como delito;
- falta, en homicidio y lesiones de la relación familiar entre agresor y víctima como agravante, salvo en el caso de lesiones a menores de 12 años infligidas por quien ejerce la patria potestad, la tutela o la custodia;
- errónea diferenciación entre violación (introducción del miembro viril por medio de la violencia física o moral) y abuso sexual (introducción de cualquier elemento o instrumento distinto del miembro viril, por medio de la fuerza física o moral) con pena mucho más severa para la primera;
- se exigía castidad de la niña sujeto pasivo del estupro;
- no se sancionaba la atribución de recién nacido a persona que no sea su padre;
- la edad penal comenzaba a los 16 años.¹

Entre la fecha de publicación del Análisis y esta segunda evaluación se registró en la entidad un importante movimiento legislativo. Se reformaron normas, se colmaron lagunas, se crearon instituciones *ad hoc*... Sin embargo, la situación no ha variado en algunos aspectos fundamentales que se detectan en una primera lectura y que son contrarios a los compromisos internacionales asumidos por México:

- en la entidad sigue faltando una declaración explícita de la igualdad entre hombres y mujeres;
- no existe una norma específica para prevenir, sancionar y erradicar la violencia hacia la mujer,² y
- el uso de lenguaje sigue siendo, por un lado, androcéntrico; y, por otro, falto de consideración hacia niños, niñas y adolescentes.

2. MECANISMO INSTITUCIONAL PARA LA IGUALDAD Y LA EQUIDAD DE GÉNERO

Hoy, Aguascalientes cuenta con un organismo encargado de coordinar las acciones de la entidad en materia del avance de la mujer y la vigencia de sus derechos humanos. Se trata del Instituto Aguascalentense de las Mujeres,³ cuyo objetivo general es la promoción y el fomento de:

- las condiciones que posibiliten la no discriminación de las mujeres y la igualdad de oportunidades y de trato entre los hombres y las mujeres;
- el ejercicio pleno de todos los derechos reconocidos por la legislación mexicana;
- la participación equitativa de las mujeres en la vida política, cultural, económica y social del Estado, y

1 Ver tomo sobre Aguascalientes del *Análisis comparativo de legislación local e internacional relativo a la mujer y a la niñez*.

2 Es cierto que se hicieron reformas legislativas para incluir este concepto en los ordenamientos sustantivos y adjetivos civil y penal, pero no existe una norma que coordine todas las tareas de prevención y asistencia a las víctimas de violencia familiar.

3 Ley de fecha 15 de noviembre de 2001.

- la participación de los hombres en la vida familiar.⁴

Son objetivos específicos los siguientes:

- proteger, promover y difundir el respeto a los derechos de las mujeres consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales ratificados por el gobierno mexicano;
- promover la equidad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres, con objeto de avanzar hacia un modelo de sociedad más democrática y equitativa, logrando la participación plena de la mujer en la vida económica, política, cultural y social del Estado, así como apoyar la participación de los hombres en la vida familiar, y
- coordinar, a través del trabajo con cada una de las dependencias de las administraciones públicas estatal y municipales, la implementación y ejecución de políticas públicas tendientes a promover la no discriminación y la equidad entre hombres y mujeres, basadas en el conocimiento previo de las causas que han provocado esta exclusión de las mujeres de la vida política, económica, cultural y social del Estado y de los hombres de la vida familiar.

Para el logro de estos objetivos, el Legislativo de la entidad determinó que el Instituto deberá utilizar la metodología y los mecanismos que permitan

- identificar y comprender las diferencias sociales en las vidas de las mujeres y de los hombres con el fin de entender, cuestionar y valorar las causas que han provocado la discriminación, la desigualdad y la exclusión de las mujeres de la vida política, cultural, económica y social del Estado, y la exclusión de los hombres de la vida familiar;
- emprender acciones que creen las condiciones de cambio que permitan que hombres y mujeres tengan un acceso equitativo a los recursos de la sociedad y a sus beneficios, oportunidades y recompensas en todos los aspectos de su vida, incluyendo el ámbito familiar;
- promover, en el ámbito familiar, la complementariedad de hombres y mujeres, y
- promover la equidad entre los integrantes de la familia.⁵

Para ello, cuenta con las siguientes atribuciones:

- promover la formulación de políticas públicas y gubernamentales e impulsar las propuestas de la sociedad que, a juicio del Instituto, sean viables para alcanzar la equidad entre los hombres y las mujeres;
- impulsar que en la planeación estatal del desarrollo, programación y presupuesto de egresos del Estado, se incorporen políticas públicas tendientes a lograr la equidad y eliminar la discriminación con base en datos desagregados;

4 Ver artículo 4 de la Ley del Instituto.

5 Ver artículo 3 de la Ley del Instituto.

- estimular que en las políticas públicas y en la elaboración de programas sectoriales o institucionales específicos, así como en las acciones y programas anuales de cada una de las dependencias y entidades de la administración pública estatal centralizada y descentralizada, se incluyan aspectos que diferencien las situaciones específicas de las mujeres y hombres, adolescentes y jóvenes, niños y niñas, con el fin de que con base en los datos desagregados por sexo se asignen recursos y esfuerzos de manera más equitativa;
- promover, coordinar, vigilar y evaluar la adecuada ejecución de los programas, proyectos y acciones a favor de las mujeres, en contra de su discriminación y en favor de la equidad entre hombres y mujeres, mediante la coordinación con las dependencias y entidades de las administraciones públicas estatal y municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias;
- asegurar la adecuada y eficiente implementación de las acciones a favor de las mujeres, estableciéndose áreas de generación, difusión y análisis de información; desarrollando mecanismos que propicien la generación de información y estadística diferenciada; asegurando la disponibilidad de datos confiables y oportunos para el diseño e implementación de actividades orientadas a beneficiar a la mujer, además de evaluar su impacto en este sector de la sociedad, así como en la familia;
- promover la prestación de servicios de apoyo a las madres y padres que trabajan, que sean suficientes, eficientes, adecuados y de calidad, con horarios flexibles y que consideren las necesidades de ambos sexos, en relación con su vida familiar y la crianza de los hijos;
- fungir como enlace y representante permanente ante el Instituto Nacional de las Mujeres y con las instancias federales, en los asuntos de su competencia;
- diseñar y efectuar campañas para difundir las convenciones y tratados celebrados y ratificados por el gobierno mexicano, así como vigilar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas y administrativas a favor de las mujeres;
- promover el respeto de los derechos humanos de las niñas y fomentar su desarrollo en condiciones de equidad;
- promover los mecanismos de integración de la mujer en la vida económica, social, política y cultural del Estado en condiciones de equidad; así como la integración de los hombres en la vida familiar, con objeto de promover la complementariedad;
- proponer e impulsar reformas legislativas que garanticen la participación de las mujeres en condiciones equitativas, en todos los ámbitos, sin importar el origen étnico o nacional, la edad, las capacidades diferentes, la condición so-

cial, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas; así como promover el debido cumplimiento de las normas vigentes;

- proponer e impulsar reformas legislativas que promuevan la participación de los hombres en la vida familiar, y que apoyen a las madres trabajadoras para la atención y el cuidado de sus hijos;
- capacitar a mujeres de los distintos ámbitos para contribuir a la generación de nuevos liderazgos femeninos y fortalecer los existentes;
- promover el acceso de las mujeres a servicios integrales de atención a la salud, en condiciones de calidad y tomando en cuenta las características particulares de su ciclo de vida, su condición social y su ubicación geográfica;
- impulsar, en coordinación con los órganos de gobierno y sociales, la conformación y consolidación del sistema de Centros Integrales de Apoyo a la Mujer; dar seguimiento y evaluar sus programas, proyectos y acciones, emitir opiniones al respecto; así como promover la profesionalización y la formación permanente de su personal;
- impulsar acciones que contribuyan a resolver el problema de la violencia contra las mujeres en todas sus modalidades, priorizando su prevención, promoviendo la defensa y la protección de los derechos humanos de la mujer en todas las etapas de su vida y ámbitos de desarrollo;
- promover, entre los tres poderes del Estado y la sociedad, acciones dirigidas a mejorar la condición social de la población femenina y la erradicación de todas las formas de discriminación contra las mujeres, en los ámbitos de la vida social, económica, política y cultural, así como la promoción y el impulso para que los hombres puedan participar de manera más activa y complementaria en la vida familiar;
- suscribir acuerdos y convenios de coordinación o concertación con las dependencias de la administración pública federal, estatal y municipal y organismos nacionales e internacionales que no sean facultad exclusiva del gobernador del Estado, con el fin de cumplir su objeto; asimismo, actuar como órgano de consulta, capacitación y asesoría de estas entidades públicas, sociales y privadas, con el fin de lograr la igualdad de oportunidades para las mujeres;
- impulsar, a través de los medios de comunicación y en el sistema educativo, una cultura de equidad y respeto a la dignidad humana, mediante imágenes o mensajes publicitarios no discriminatorios que favorezcan la eliminación de imágenes nocivas y estereotipadas sobre las mujeres y los hombres;

- formar audiencias críticas en la población, a través de la educación formal e informal, para el análisis de las transmisiones que realizan los medios de comunicación;
- promover, difundir y publicar obras relacionadas con las materias objeto de esta Ley;
- promover las aportaciones de recursos provenientes de dependencias e instituciones públicas, organizaciones privadas y sociales, organismos internacionales, regionales y particulares interesados en apoyar el logro de los objetivos y atribuciones del Instituto. La aceptación de recursos internacionales deberá contar con la aprobación unánime de la Junta de Gobierno;
- emitir informes de evaluación periódica para dar cuenta de resultados en el cumplimiento de los objetivos, estrategias y políticas del Programa Estatal para la no Discriminación y la Equidad entre Hombres y Mujeres;
- elaborar el Programa Estatal para la no Discriminación y la Equidad entre Hombres y Mujeres y someterlo a aprobación del titular del Poder Ejecutivo, así como actualizar periódicamente el diagnóstico sobre la situación de las mujeres y los hombres en relación con los avances y la operatividad del mismo;
- promover e incentivar investigaciones y estudios que contribuyan a profundizar en el conocimiento de la problemática de la mujer en los diversos campos de la realidad social, así como la adecuada recopilación, sistematización y difusión de la información;
- servir de organismo de enlace, coordinador y asesor con organizaciones estatales, nacionales e internacionales que apoyen proyectos dirigidos a las mujeres, para lograr la captación y distribución adecuada de recursos técnicos y financieros;
- emitir los lineamientos normativos que orienten su quehacer.⁶

Este Instituto, a diferencia de otros, tiene una estructura orgánica bien definida y determinada por la propia ley que lo crea, con cuatro direcciones generales, cada una con atribuciones específicas. Es pertinente revisar los elementos que contienen estas facultades y atribuciones del Instituto, así como la naturaleza del Instituto. De este análisis se desprende que:

- se sugiere que los hombres están ausentes de la vida familiar porque han sido corridos y no como consecuencia de las estructuras sociales;⁷
- la autoridad de la directora general del Instituto en la Junta de Gobierno⁸ que-

6 Artículo 6 del decreto de creación del Instituto.

7 Desde luego, se trata de un problema de lenguaje cuyo significado es relevante, pues pareciera decir que los hombres no están ausentes de la vida cotidiana de sus familias como uno de los efectos de las estructuras de una sociedad patriarcal y de los roles que imponen a hombres y mujeres, sino porque han sido corridos por alguien de quien ellos son víctimas. Se sugiere que se sustituya el vocablo *exclusión* por el de *ausencia*.

8 Órgano de mayor jerarquía del Instituto, según el artículo 8 de la Ley.

da relegada a la de un vocal, por tanto es difícil que cumpla con las funciones que le son encomendadas (artículo 9);

- para el cumplimiento de ciertas funciones administrativas, la directora general sólo tiene voz, pero no voto; por tanto, su poder de decisión está muy limitado.

Es pertinente revisar las funciones y atribuciones de la directora del Instituto, pensando que el otorgamiento de ciertas facultades de gestión es indispensable para la consolidación de los proyectos que debe realizar este órgano en beneficio de la condición social y jurídica de la mujer.

II. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Las últimas reformas a esta norma fundamental de la entidad fueron publicadas en el Periódico Oficial el 11 de marzo de 2001 y entraron en vigor el 1º de noviembre de ese mismo año. En esta norma fundamental se observan las deficiencias generales; además:

- falta una declaración expresa sobre la igualdad entre hombres y mujeres;⁹
- falta una prohibición expresa de todas las formas de esclavitud, trata de personas y prostitución forzada, y
- una disposición expresa que promueva la participación política de las mujeres y su acceso a los puestos de elección popular.

Si bien se realizó un esfuerzo por hacer explícito que los derechos de ciudadanía corresponden tanto a hombres como a mujeres, todavía se encuentran expresiones androcéntricas, como las disposiciones sobre los requisitos para tener cargos de elección popular; inclusive para ser "gobernador" de la entidad, en donde sólo se exige ser "ciudadano mexicano y nativo del Estado,"¹⁰ definición que puede hacer que las ciudadanas mexicanas y nativas del Estado no tengan derecho a postularse como gobernadoras. Lo mismo sucede para los cargos al Poder Legislativo y al Poder Judicial.

III. CÓDIGO ELECTORAL

En términos generales, esta norma cumple con los compromisos internacionales en materia de derechos políticos de las mujeres.¹¹ Sin embargo, se observa que si bien se establece como obligación de los partidos políticos la búsqueda de una mayor participación de las mujeres y los jóvenes en cargos de elección popular (artículo 15),

- falta una disposición afirmativa como las llamadas cuotas, para garantizar que la participación de las mujeres en los procesos electorales sea equitativa.

9 Por tanto, es pertinente insistir en que dadas las condiciones de desigualdad persistente, reforzadas por algunos aspectos que prevalecen en la cultura, se debe elevar a rango constitucional la expresión clara de esta igualdad.

10 Fracción I del artículo 37 de la Carta Fundamental de la entidad.

11 Las últimas reformas fueron publicadas en el Periódico Oficial de la entidad el 26 de noviembre de 2001.

IV. LEY DE SALUD

La nueva norma fue publicada el 21 de agosto de 2001 en el Periódico Oficial de la entidad. Entró en vigor el 1º de enero de 2002.

En 1997, además de las deficiencias generales, se detectaron lagunas en la:

- necesidad de realizar investigación en salud desde la perspectiva de género;
- necesidad de captar datos estadísticos en materia de salud desglosados por sexo;
- definición del concepto “grupos vulnerables”, en los que se considere a la mujer en situaciones especiales de vulnerabilidad, como la mujer maltratada,
- atención que debe darse desde el sector salud a la violencia familiar y al maltrato infantil;
- definición de programas de salud sexual y reproductiva;
- definición de programas de prevención de embarazos en adolescentes;
- prohibición de todas las formas de contracepción impuestas de manera forzosa;
- atención al VIH/SIDA, y
- falta de prestación de servicios perinatales a las mujeres reclusas.

De estas deficiencias fueron corregidos: el uso del lenguaje genérico masculino de manera parcial, lo cual conlleva riesgos mayores, pues implica que ahí en donde se utiliza el genérico masculino por efectos de la regla gramatical se entenderá, sin posibilidad de interpretación alguna, que las mujeres están excluidas, y la atención al VIH/SIDA. El resto sigue intocado, se siguen observando las mismas deficiencias que en 1997.

Por ello se recomienda atender estas deficiencias, incongruencias y lagunas. Además, se insiste en la necesidad de que se establezcan, por ley, programas de salud en contra de la violencia de género y el maltrato infantil, de prevención del VIH/SIDA y de salud sexual y reproductiva, con especial atención a los y las adolescentes, más allá de la planificación familiar.

Por otro lado, tal como se observa en la Segunda Parte de este trabajo, los mecanismos de control de derechos humanos han recomendado que se desarrollen procesos de colaboración intersectorial para combatir la violencia hacia las mujeres, entre cuyas formas se subraya la prostitución forzada y la trata de mujeres, niños y niñas. El sector salud es uno de los que deberían estar directamente involucrados, por el grave riesgo que estos dos problemas tienen en la salud de mujeres, niñas, niños y adolescentes, y por tener un papel preponderante en la rehabilitación de las víctimas. En Aguascalientes, la normatividad en salud es:

- omisa en la definición de programas de prevención de la trata de personas y de la prostitución forzada;

- omisa en la definición de programas de atención a la salud y rehabilitación de víctimas de trata y prostitución forzada.¹²

Por lo que hace a la salud de mujeres indígenas y atendiendo a las recomendaciones hechas a México, la legislación en salud debería:

- ordenar se investigue, sancione y elimine toda práctica de esterilización forzosa en contra de mujeres indígenas.

V. LEY DEL SISTEMA ESTATAL DE ASISTENCIA SOCIAL

En el estado de Aguascalientes no ha habido reformas en la materia; y aunque en 1997¹³ ya se había señalado que, en términos generales, se cumple con los compromisos internacionales en la materia, falta:

- incluir entre las personas sujetas a la asistencia social y como grupo vulnerable a las mujeres en estado de abandono o maltrato, niños, niñas y adolescentes y personas de la tercera edad;
- incluir el fenómeno de la violencia familiar y el abandono de las obligaciones familiares dentro de las investigaciones sobre los problemas prioritarios de asistencia social;
- definir la asistencia a las víctimas de violencia familiar y de género, como parte de los servicios básicos de salud y asistencia social;
- promover, como servicio de asistencia social, la paternidad y la maternidad responsables;
- proporcionar atención a la salud sexual y reproductiva a las personas que son sujetos de asistencia social, y
- la creación de centros y albergues de asistencia social a víctimas de violencia de género, violencia familiar, maltrato infantil y abandono.

VI. LEY DE EDUCACIÓN

La nueva Ley¹⁴ contiene una serie de elementos positivos que tienden a cumplir con los compromisos internacionales en esta materia. Tal es el caso de:

- la definición del principio de no discriminación en la educación (artículo 6), y
- la declaración de que toda la educación en Aguascalientes debe contribuir a la mejor convivencia humana, a través de, entre otras cosas, los valores de

12 Efectivamente, por lo que hace a la prostitución infantil, el tratamiento que dan los artículos 201 y 203 hace pensar que las personas menores de edad tienen facultad para decidir dedicarse a la prostitución; de ahí que baste prohibirles esa actividad y el acceso a los centros de prostitución. Respectivamente, disponen: "Queda prohibido el ejercicio de la prostitución a personas menores de edad. Queda prohibido el acceso de menores de edad al interior de los establecimientos o zonas en donde se autorice el ejercicio de la prostitución".

13 Se trata de la ley promulgada el 7 de noviembre de 1986.

14 Publicada el 26 de marzo de 1997, fue revisada el 19 de mayo de ese mismo año. La versión consultada es la versión actualizada al 16 de noviembre de 2001 que obra en la página web del Congreso de la entidad.

fraternidad e igualdad de derechos y de la abolición de privilegios de razas, religión, grupos, género, o individuos (artículo 11, fracción IV).

Si bien estos elementos representan una evolución positiva, aún falta en esta norma

- una definición de contenidos educativos que eliminen los estereotipos de hombres y mujeres en sociedad;
- una declaración que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación;
- una definición de contenidos y acciones positivas para promover la permanencia de las niñas y mujeres en todos los niveles educativos;
- programas educativos tendientes a crear y fortalecer una cultura de no violencia hacia la mujer, y
- programas educativos para la promoción de la paternidad y la maternidad responsables.

VII. LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA

En concordancia con lo establecido en el Artículo 4º constitucional de esta entidad federativa, el 31 de enero de 2001 se promulgó esta norma que tiene por objetivo, de conformidad con su Artículo primero, el establecimiento de:

- un marco jurídico para la protección integral de los derechos de las niñas, los niños y adolescentes,
- los principios fundamentales tanto en la participación social o comunitaria, como en las medidas administrativas que involucren los derechos y las obligaciones de niños, niñas y adolescentes.

En general, se trata de un ordenamiento que se apega al espíritu de la CDN, bien sistematizado y bastante completo.

Es pertinente destacar que al definir el concepto del interés superior de la infancia, se dice que a través de éste se "garantizará el respeto a sus derechos en un ambiente físico y mental sano, en procuración de su pleno desarrollo personal," debiendo tomar en cuenta:

- su condición de sujeto de derechos y obligaciones;
- su edad, grado de madurez, capacidad de discernimiento y demás rasgos personales;
- las condiciones socioeconómicas en que se desenvuelve;
- la correlación entre el interés individual y el social, y
- los usos y costumbres propios del medio sociocultural en el que se desenvuelve habitualmente, siempre que no contravengan la presente Ley y los derechos humanos.¹⁵

15 Artículos 5 y 6 de la Ley.

Se señala que es la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, dependiente del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (artículo 7), el órgano encargado de hacer que se respete, en el estado de Aguascalientes, el interés superior de la infancia. Esta dependencia, para los efectos de la ley que se comenta, tiene las siguientes facultades:¹⁶

- actuar de manera subsidiaria cuando no exista quién represente legalmente a las personas a que se refiere esta ley o bien que por su estado de desamparo solicite su intervención para la salvaguarda de los derechos contemplados en esta ley, como instancia especializada con funciones de autoridad para la efectiva procuración del respeto de los derechos consignados (artículo 61);
- conciliar en casos de conflicto en el núcleo familiar, cuando se vulneren los derechos y garantías de las personas a las que se refiere esta Ley (artículo 62);
- promover la participación de los sectores público, social y privado en la planificación y ejecución de acciones en favor de la atención, defensa y protección de los derechos de las personas a las que se refiere esta Ley;
- asesorar a las autoridades competentes y a los sectores social y privado en lo relativo a la protección de los derechos de las personas a que se refiere esta Ley;
- realizar, promover y difundir estudios e investigaciones para fortalecer las acciones en favor de la atención, defensa y protección de los derechos de las personas a las que se refiere esta Ley; y hacerlos llegar a las autoridades competentes y a los sectores social y privado para su incorporación en los programas respectivos;
- proponer al titular del Poder Ejecutivo las políticas y mecanismos que garanticen la protección de las personas a las que se refiere esta Ley;
- emitir su opinión respecto al beneficio de la adopción de un menor o incapaz conforme a lo establecido en el Código Civil; y
- aplicar las sanciones establecidas en esta Ley.¹⁷

Se crea un órgano de consulta para la deliberación, concertación y coordinación entre el Poder Ejecutivo, los municipios, las instituciones descentralizadas del Estado y las organizaciones representativas de la comunidad relacionadas con los derechos de niños, niñas y adolescentes, denominado "Consejo Estatal de la Niñez y la Adolescencia" (artículo 77), órgano colegiado que tiene las siguientes funciones:¹⁸

- elaborar propuestas para la coordinación interinstitucional en la formulación de las políticas y ejecución de los programas de atención y defensa de los derechos de las personas a que se refiere esta Ley;

16 Además de las atribuciones que le son asignadas por efectos de los artículos 38 y 41 de la Ley del Sistema Estatal de Asistencia Social e Integración familiar.

17 De conformidad con lo establecido en el artículo 62 de la Ley.

18 Artículo 78 de la Ley.

- conocer y analizar los planes anuales operativos de cada una de las instituciones públicas integrantes del Consejo, con el fin de vigilar que al formularlos se considere el interés superior de las personas a que se refiere esta Ley;
- conocer y analizar los informes de seguimiento y evaluación elaborados por la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia;
- conocer y aprobar los informes de trabajo que se constituyan en él y emitir las recomendaciones necesarias para las instituciones pertinentes;
- solicitar la asistencia técnica y financiera de organismos nacionales e internacionales de cooperación;
- promover convenios de cooperación entre las instituciones públicas o entre éstas y las privadas para el mejor cumplimiento de los acuerdos adoptados; y
- dictar los reglamentos internos.

Como toda obra humana, esta norma es perfectible. De la lectura detallada de la misma se desprenden las siguientes lagunas e incongruencias con la norma federal y con la CDN:

- existe la posibilidad de que una persona menor de edad sea “expulsada” de su hogar o “impedida” de regresar a éste por orden judicial (artículo 9, apartado b, fracción v);
- no se considera la salud sexual y reproductiva como parte del derecho a la salud (artículo 9 apartado c), aunque sí se considera que deben ejecutarse programas de salud preventiva y reproductiva (artículo 38, fracción II);
- se utiliza el concepto de “depósito de los menores”, que conlleva una valoración peyorativa y la cosificación de niños, niñas y adolescentes (artículo 26);
- el procedimiento para establecer medidas cautelares de protección a la niñez maltratada es demasiado complejo, las medidas deben tomarse de manera inmediata;
- no existe obligación de establecer, en el sector salud, medidas de prevención de embarazos de adolescentes, sin embargo, se habla de los servicios que deben darse a la niña o adolescente embarazada; todo el peso de la prevención recae en el sector educativo (artículos 35 y 38, fracción II);
- se diluye la responsabilidad gubernamental respecto de la permanencia de niños, niñas y adolescentes en las escuelas (artículo 40);
- falta protección específica contra las formas de explotación hacia la niñez, en especial contra las llamadas “peores formas de trabajo infantil”, y
- falta mención especial del abuso como una de las posibilidades más comunes de violación a los derechos de la niñez (artículo 65), y
- el Instituto de las Mujeres de la entidad no está considerado como parte del Consejo Estatal de la Niñez y la Adolescencia (artículo 67).

VIII. CÓDIGO CIVIL

De una rápida lectura a este ordenamiento, resulta evidente que en la entidad se hizo un esfuerzo legislativo por colmar algunas de las lagunas detectadas en 1997 y salvar las contradicciones que existían entre este código y las normas internacionales de la CEDAW y la CDN en aquel entonces.¹⁹

Sin embargo, se había observado que a pesar de la declaración de igualdad entre el hombre y la mujer contenida en el Artículo 2 de este Código, la utilización del genérico masculino favorecía el arraigo de ciertas costumbres discriminadoras en contra de la mujer. Esta observación es válida hoy en día.

Efectivamente, se observan capítulos enteros en donde se utilizan ambos géneros y otros en donde sólo se emplea el genérico masculino. Lo mismo sucede respecto de las personas menores de edad: en algunos capítulos se les menciona como hijos e hijas, niños y niñas, o personas menores de edad; y en otros, la mayoría, simplemente como menores.

En el ámbito familiar, espacio privilegiado para evaluar la condición de la mujer y de la infancia, se corrigieron errores; en especial, se declaró el reparto equitativo entre los cónyuges de las cargas familiares, se derogaron todas aquellas disposiciones que violaban el derecho al trabajo de la mujer casada y se legisló en materia de violencia familiar. Sin embargo, prevalecen algunas inconsistencias.

1. DERECHOS DE LA MUJER

En materia del principio de no discriminación en contra de la mujer y la igualdad entre hombres y mujeres, se observa que:

- la edad mínima para contraer matrimonio sigue siendo inferior para la mujer que para el hombre (artículo 145 cc);
- la mujer no puede contraer nupcias sino pasados 300 días de la disolución del matrimonio anterior (artículo 155 cc);
- recae sólo en la mujer la obligación de vivir al lado del marido (artículo 159 cc);
- se continúa utilizando el concepto de “depósito de la mujer” y es sólo ella la que debe salir del hogar, como una de las medidas provisionales en caso de divorcio (artículo 304, fracción II), y
- se mantienen las causales que sancionan de manera diferenciada las conductas del hombre y la mujer antes de haber contraído nupcias y cuyos efectos se den durante el matrimonio (artículo 289, fracción II).

Por lo que hace a las relaciones patrimoniales entre hombres y mujeres, se observa que

¹⁹ Las últimas reformas registradas fueron publicadas el 5 de noviembre de 2001.

- no se reconoce el valor del trabajo doméstico ni su importancia en la economía familiar;
- se establece que la mujer puede pagar con los gananciales los gastos ordinarios de la familia; sin embargo, dada la falta de reconocimiento del valor económico del trabajo doméstico, ello implica una doble carga económica para la mujer: su trabajo, más lo que se deduzca de los gananciales (artículo 222 cc);
- la mujer está obligada a demostrar de manera fehaciente la existencia de obligaciones previas al matrimonio, para que éstas puedan hacerse efectivas a cargo de la sociedad legal (artículo 225 cc);
- no se establece obligación alimentaria en caso de divorcio voluntario para el cónyuge (normalmente la mujer) que dedicó su tiempo a la atención del hogar y la prole (artículo 310 cc).

Por lo que hace al derecho a una vida sin violencia, se observa que:

- la definición de violencia familiar no responde a la reconocida en la Convención de Belém do Pará (artículo 347 ter cc);
- se genera una confusión al existir tres causales de divorcio relacionadas con actos de violencia entre los cónyuges (artículo 289, fracciones XI, XIX y XX);
- no se prevé un término de caducidad adecuado para las causales relacionadas con la violencia familiar (artículos 300 y 303 cc).

2. DERECHOS DE LA NIÑEZ

En relación con los derechos de la niñez, se observan las siguientes lagunas e incongruencias con los instrumentos internacionales:

- existe la posibilidad de contraer nupcias antes de haber alcanzado la mayoría de edad;
- las reglas de la filiación se establecen en función de los intereses de las personas adultas y no del interés superior de la infancia, y se viola el derecho de niños y niñas a conocer sus propios orígenes;
- no existe una disposición sobre el derecho de niños, niñas y adolescentes a convivir con el padre o la madre con el que no vivan bajo el mismo techo;
- no existen disposiciones expresas sobre técnicas de fecundación asistida;
- se establecen reglas rígidas para la custodia de niños y niñas, sin permitir que se tomen en consideración las circunstancias particulares de cada caso y se escuche a los directamente interesados (artículos 281, 282, 305 cc);
- no se establece y reglamenta el derecho de convivencia con el padre y la madre que tienen niños, niñas y adolescentes cuando no viven bajo el mismo techo;

- se viola el derecho a conocer sus propios orígenes en caso de personas adoptadas de manera plena y menores de edad, pues para recibir esta información se requiere la autorización de las personas que la adoptaron (artículo 433 b cc);
- no se identifica cuáles son las autoridades centrales y las instituciones acreditadas en la entidad para llevar a cabo adopciones internacionales;
- se hacen diferencias discriminatorias entre hijos e hijas en caso de divorcio y sobre el derecho a los alimentos (artículos 309 y 342 cc);
- el derecho a la educación no está adecuadamente protegido en la definición de la obligación alimentaria (artículo 330 cc);
- el ejercicio de la patria potestad responde al interés de las personas adultas y no de las personas menores de edad sujetas a ella (artículos 342, 447, 452, 470 y demás relativos), y
- la institución de la tutela mantiene una estructura en la que los intereses de las personas adultas pasan por encima de los intereses de las personas menores de edad y de las personas en estado de interdicción.

3. PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO DE LAS MUJERES Y FAMILIAR

En virtud de la recomendación que hace la Comisión de Derechos Humanos por iniciativa del gobierno de México sobre el derecho de las mujeres a la propiedad, la posesión de la tierra, a una vivienda adecuada y a la igualdad en los derechos hereditarios, sería conveniente que en esta entidad, como en todo el país, se hiciera una reflexión profunda sobre la conveniencia de establecer, en las sucesiones testamentarias, la obligación de preservar el domicilio familiar, independientemente de que exista o no constitución del patrimonio familiar.

IX. CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES

La falta de acceso a la justicia es uno de los problemas más significativos tanto de la mujer como de niños y niñas en el ejercicio de sus derechos. Este problema se detectó en 1997 y sigue estando presente, a pesar de que dicho ordenamiento ha tenido varias reformas a partir de la fecha del análisis.²⁰

Los problemas siguen siendo los mismos:

- las personas menores de edad no tienen acceso directo a los juzgadores;
- la persona que juzga carece de facultades para ordenar la salida del hogar conyugal del agresor en casos de violencia familiar;
- prevalece el "depósito" de la mujer casada, las personas menores de

²⁰ Últimas reformas publicadas el 1º de noviembre de 2001.

edad y de las incapacitadas como si fueran objetos (artículos 186 y ss y 607 y ss cpc);

- no existe un procedimiento expedito que tome en cuenta la necesidad de resolver con rapidez todos los conflictos en la familia, inclusive el divorcio necesario.

X. CÓDIGO PENAL

Cabe reconocer que en el actual Código Penal²¹ hay avances significativos como:

- se consideran calificadas las lesiones y el homicidio cuando el ofendido sea ascendiente o descendiente consanguíneo en línea recta, hermano, cónyuge, concubino, adoptante o adoptado del inculpado (artículo 110 cp);
- no se eximen de la pena el estupro y el rapto mediante el matrimonio (artículo 122 cp);
- se prevé, para el estupro y la violación, el pago de alimentos para los hijos que resulten, así como la reparación de daño moral y material (artículos 123 y 128 cp);
- la violencia familiar se ha tipificado e incluye a una amplia gama de familiares, inclusive aquellos colaterales consanguíneos y afines hasta el cuarto grado y adoptados, así como otras relaciones de personas que habitan en la misma casa; ya se exige al Ministerio Público que en los casos de violencia familiar acuerde las medidas conducentes a salvaguardar a la víctima y solicite medidas precautorias; también se exige a la autoridad administrativa que vigile el cumplimiento de tales medidas (artículo 135 bis a quárter cp);
- la corrupción de menores se agrava si el inculpado es ascendiente, padrastro o madrastra de la víctima;
- también se sanciona a estos autores si dieron su venia para la comisión del delito, y siempre se les priva de los derechos derivados de su relación con el pasivo;
- el lenocinio se agrava si la víctima es menor de edad (artículo 193 cp);
- existe el tipo de discriminación consistente en negar o restringir derechos en razón de, entre otros, el sexo, la edad, el embarazo, el estado civil (artículo 205 bis cp);
- se tipifica el delito de explotación de grupos socialmente desfavorecidos, que consiste en obtener lucro o ganancias ilícitas mediante la exhibición o explotación de personas vulnerables en razón de su edad, entre otras (artículo 205 ter cp).

21 Publicado en el Periódico Oficial el 21 de noviembre de 2001.

Sin embargo, persisten las siguientes deficiencias:

- se establece, entre los delitos perseguibles por querrela, al estupro -en el que el sujeto pasivo siempre es una menor de edad- y a la violencia familiar, inclusive si la víctima no ha cumplido los 18 años (artículo 23 cp);²²
- se agravan las lesiones cuando el ofendido es menor de 12 -no de 18- años (artículo 107 cp);
- se sancionan el hostigamiento sexual y los atentados al pudor aun si media la violencia o si el ofendido de estos segundos es menor de 12 años, con pena que no supera los cuatro años de prisión o, en el segundo delito, los siete, si se conjugan ambos elementos (artículos 120 y 121 cp), mientras que la modalidad más penada de abigeato conlleva prisión de hasta 10 años (artículo 150 cp);
- el estupro no protege a las menores de entre 16 y 18 años ni a los varones menores de edad; sigue exigiendo que la víctima sea casta; y se pena con prisión de tres meses a cinco años (artículo 122 cp), muy baja comparada con la de violación, que es de entre ocho y 14 (artículo 124 cp);
- se diferencia entre violación -que se reduce a la cópula violenta- y abuso sexual -que se constituye por la penetración utilizando elementos distintos del miembro viril-, para penarse mucho menos severamente este segundo (artículo 126 cp), sin tomarse en cuenta que causa los mismos daños a la víctima;
- de los delitos en contra de la integridad sexual, solamente la violación y el abuso sexual se agravan si se cometen contra ascendiente, descendiente, hermano, pupilo o hijastro, o contra un menor de 12 años. En estos casos solamente se hace referencia expresa a la pérdida de la patria potestad o la tutela, y no a la de cualesquiera derechos que se tengan respecto de la víctima (artículo 127 cp);
- mientras que el secuestro cometido con el fin de obligar al ofendido a hacer o dejar de hacer algo se sanciona con prisión de entre 10 y 40 años; y el rapto, que forma parte de los delitos contra la libertad y la seguridad de las personas y consiste en el apoderamiento de una persona por medio de violencia para realizar un acto sexual, se pena con prisión de entre uno y cinco años (artículo 140 cp);
- el incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar incluye el colocarse dolosamente en estado de insolvencia u ocultar ingresos para eludir el cumplimiento de la obligación alimentaria, así como la variación de nombre y do-

.....
22 Con ello se impide que el Estado ejerza de oficio la acción penal para los menores de edad que sufran estos delitos.

micilio para eludir el cumplimiento de una responsabilidad familiar o una obligación alimentaria; sin embargo, su sanción es nimia (seis meses a tres años) y no se plantean penas alternativas (artículo 132 cp);

- el tráfico de menores se sanciona apenas con prisión de dos a cuatro años cuando no media lucro (artículo 133 cp);
- es atenuante de la sustracción de menores el que el inculpado sea familiar de la víctima, y más atenuante aún el que ejerza sobre ella la patria potestad, pero no la custodia (artículo 134 cp);²³
- la sanción para la violencia familiar es baja –de seis meses a cuatro años de prisión– sin agravantes que atiendan al daño causado; se exige el tratamiento psicológico y no se establecen penas alternativas (artículos 135 bis y ter cp);
- la corrupción de menores y el lenocinio se clasifican como delitos contra la moral, cuando debieran ser clasificados como delitos contra la integridad y la libertad de las personas y contra su libre desarrollo;
- la corrupción de menores no protege a quienes tengan entre 16 y 18 años. Además, se trata de un delito muy levemente sancionado (prisión de dos a seis años y, si hay reiteración, de tres a ocho) que agrupa conductas muy disímiles que, evidentemente, producen daños muy diversos, los cuales ameritan sanciones diversificadas: inducción a la mendicidad, ebriedad, toxicomanía, prostitución u otro vicio; enseñanza de actos sexuales perversos o prematuros, venta de tóxicos y empleo en lugares nocivos para su formación moral. No se incluye entre esas conductas el que se les haga delinquir (artículo 191 cp);
- el lenocinio no se agrava si existe una relación de familia, afecto o cualquier otra que implique poder dispar entre la víctima y el delincuente (artículo 193 cp);
- no existe el tipo de utilización de niños y niñas en la pornografía;
- en cuanto al aborto, se exime de la pena: si es culposo, cometido por la embarazada; si el producto es resultante de violación o si hay grave peligro de muerte para la embarazada, a juicio del médico que la asiste y otro que debe ser consultado a menos que la demora en hacerlo implique peligro (artículos 102 a 104 cp);
- el aborto culposo, cometido al conducir en estado de ebriedad o drogadicción, se sanciona apenas con prisión de dos a cuatro años y días multa de 70 a 120

23 Ello desconoce que muchas veces son los mismos padres quienes cometen actos de esta índole, que violan el derecho de niños y niñas a la convivencia con sus dos progenitores.

(artículo 104 bis cp), apenas un año más en el máximo de la prisión que el aborto doloso sin consentimiento de la mujer (artículo 102 cp);

XI. CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES

Existe un nuevo ordenamiento adjetivo,²⁴ en el cual se observan aspectos positivos como:

- la referencia expresamente a la integración del cuerpo del delito de violencia familiar.²⁵

Sin embargo, se observa que:

- no existen reglas básicas para asegurar la idoneidad de las pruebas específicas que se requiere para comprobar ciertos delitos; particularmente, no se hace una descripción precisa de las pruebas a recabar en delitos que afecten a mujeres y niños (artículo 190 cpp);
- la aceptación del valor judicial de las pruebas aportadas por el personal de los centros de salud solamente se prevé para lesiones (artículos 205 y 206 cpp), y no en caso de delitos sexuales y de violencia familiar (artículos 205 y 206 cpp).
- respecto a la aceptación del valor judicial de los medios mecánicos, electrónicos y técnicos que vaya aportando la ciencia, cabe decir que se limita a la de la reproducción de imágenes o sonidos (artículo 17 cpp);
- no se establece el deber de aseguramiento de la posibilidad de recabar pruebas en el cuerpo del indiciado por respeto a sus garantías, particularmente en delitos sexuales y en violencia familiar;
- no se elimina el impedimento de rendir testimonio a los familiares cuando se trate de delitos constitutivos de violencia familiar (artículo 261 cpp).
- no se prevé la aceptación de los testimonios de las personas menores de edad y de las formas científicas que aseguren una justa lectura de su dicho, a la vez que preserven sus derechos, de la misma manera que sí se hace respecto de traductores de personas que hablan otro idioma y sordomudos (artículos 32, 35 y 264 cpp).
- el derecho a la querrela de las personas menores de edad es oscuro (artículo 120 cpp);²⁶
- no se prevé la ponderación del valor indiciario del dicho del ofendido de un delito cometido en la intimidad;

24 Publicado en el Periódico Oficial el 18 de enero de 2001.

25 A pesar de que la generalidad e imprecisión del precepto no lleva a exigir que se recaben elementos que después pueden perderse por ser un delito que sucede en la intimidad.

26 Efectivamente, primero se dice que de los 14 en adelante pueden querellarse por sí y luego que debe quien ejerce la patria potestad quien se querelle. Aunque deja la posibilidad de que cualquier persona que haya conocido los hechos se querelle si el ofensor es quien debía hacerlo, esto no es suficiente porque todos los menores de edad deben poder denunciar cualquier hecho del que se sientan agraviados, ya que muchas veces no se les apoya en aras del honor familiar.

- no se acepta que el daño moral queda comprobado en delitos contra la integridad y la libertad sexuales y en violencia familiar, ni se indica al juez que debe ordenar la reparación del daño en la misma sentencia penal;
- no existe la prohibición de un careo, o cuando menos de un careo directo, en los delitos en que se vulnera la integridad y la libertad sexual de las personas, en los casos de violencia familiar y en todos aquellos en que haya existido una relación dispar de poder entre la víctima y el actor (artículos 283 a 286 cpp);
- respecto de la exigencia del trato digno a las víctimas: con respeto de su integridad y dignidad, con la protección frente a la publicidad, y con el aseguramiento de una debida atención médica y psicológica y asesoría jurídica, solamente hay una previsión en cuanto a la privacidad de víctimas de delitos sexuales durante el reconocimiento (artículo 231 cpp);
- no se exige al Ministerio Público que su actuación como garante de los derechos de niños, niñas y adolescentes asegure la igualdad de las partes y el equilibrio procesal;
- respecto de la precisión de la obligación, para todos los funcionarios de policía, ministeriales y judiciales, de tomar medidas cautelares que a cada cual correspondan para asegurar la integridad y la tranquilidad de las víctimas, cabe decir que se limita a los delitos graves (artículo 20 cp), entre los que no están el estupro ni las lesiones; y se hace responsable al Ministerio Público de aportar al juez elementos para establecer que se pone en riesgo al ofendido con la libertad provisional (artículos 151 y 379 cpp);
- en el artículo 480 se hace referencia al procedimiento cuando el indiciado tiene entre 16 y 18 años, el cual no contiene los elementos que permitan asegurar la tutela de sus garantías procesales.

Instituto Nacional de las Mujeres

Patricia Espinosa Torres

Presidenta

presidencia@inmujeres.gob.mx

Secretaría Ejecutiva

secretariaejecutiva@inmujeres.gob.mx

Dirección General de Administración y Finanzas

administracion@inmujeres.gob.mx

Dirección General de Planeación

planeacion@inmujeres.gob.mx

Dirección General de Promoción y Enlace

promocionyenlaces@inmujeres.gob.mx

Dirección General de Evaluación y Desarrollo Estadístico

evaluacion@inmujeres.gob.mx

Dirección General Adjunta de Asuntos Internacionales

internacional@inmujeres.gob.mx

.....

El volumen II del libro *Legislar con perspectiva de género*,
correspondiente a Aguascalientes, fue impreso
por Comunicación Gráfica Interactiva, S.A. de C.V., Empresa 121,
Col. Extremadura Insurgentes, C.P. 03740, México, D.F., Tel.: 56 15 68 78

El tiraje fue de cien ejemplares más sobrantes para reposición