

Monitoreo EPU

País que recomienda : España
País que recibe la recomendación : Todos los países
Evaluación : (Sin Evaluación)
Eje temático : Violencia Contra las Mujeres
Marco : Implementación

Recomendación de España a Bolivia

Ejes temáticos : Violencia Contra las Mujeres

Marcos : [Implementación]

Recomendación : 115.182 Dotar de recursos suficientes al Sistema Integral Plurinacional de Prevención, Atención Sanción y Erradicación de la Violencia por Razón de Género para poner en práctica debidamente las políticas y estrategias vigentes en la lucha contra la violencia de género (España);

Evaluación : [Muestra mínimo avance de implementación]

No se genera continuidad a las políticas de prevención y atención ni existe un funcionamiento completo de todos los componentes del Sistema Integral Plurinacional de Prevención, Atención, Sanción, Erradicación de la Violencia en Razón de Género (SIPPASE).

¿Qué falta para garantizar el cumplimiento de la recomendación? [Political Will] [Recursos]
Para atender la problemática, es importante tener los recursos y presupuesto. Para llevar a cabo, por ejemplo, la creación de un Registro Único de Violencia que permita tener datos desagregados y más certeros de la situación de la violencia intrafamiliar

Recomendación de España a México

Ejes temáticos : Violencia Contra las Mujeres

Marcos : [Implementación] [Legal]

Recomendación : 132.221 Aplicar con carácter prioritario la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y evaluar la aplicación del mecanismo de alerta temprana en los casos de violencia de género contra las mujeres (España);

Evaluación : [Muestra mínimo avance de implementación]

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV, 2007) es el instrumento normativo que enmarca la política con la cual se pretende atender el problema de la violencia contra las mujeres en los ámbitos familiar, docente, laboral, comunitario, digital, institucional y el feminicidio.

En este sentido, en los últimos cuatro años se han gestado importantes reformas para fortalecer la aplicación de dicha norma; a continuación, se hace un recuento de las más importantes.

En el marco del artículo 5, en abril de 2022, se adicionaron conceptos significativos para el entendimiento y aplicación de la ley, en particular los conceptos de muertes evitables, interseccionalidad, interculturalidad, enfoque diferencial, y debida diligencia.

También en abril de 2022, el artículo 6 fue reformado en cuanto a la definición de violencia física para efecto de señalar que esta incluye los ataques con ácido o sustancia corrosiva cáustica, irritante, tóxica o inflamable o cualquier otra sustancia.

En términos de las modalidades de la violencia contra las mujeres, en abril de 2020, se adicionó el artículo 20 Bis y 20 Ter, a través de los cuales se define la violencia política y sus expresiones; por otro lado, se adicionó el artículo 20 Quáter, 20 Quinquies, 20 Sexies para dar paso a la definición de la violencia digital y mediática.

En abril de 2020, se adicionaron al artículo 36, como integrantes del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, a los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres y al Instituto Nacional Electoral.

En abril de 2022, se adicionó el artículo 42 Bis a fin de especificar las atribuciones de la

En materia del mecanismo de alerta de violencia de género contra las mujeres (AVG), en abril de 2022, se reformaron varios artículos de la citada norma para coadyuvar a su fortalecimiento. En este sentido, sobresale la reforma al artículo 22, en donde se ratifica el carácter extraordinario, urgente e inmediato de la Alerta; la especificación de las obligaciones que las autoridades competentes han de emprender para alcanzar los objetivos de la AVGM (artículo 23); la modificación al artículo 24 en donde se señala que este mecanismo se accionará cuando exista un contexto de violencia feminicida, existan omisiones documentadas reiteradas por parte de las autoridades gubernamentales del cumplimiento de sus obligaciones, y por agravio comparado; la adiciones de los artículos 24 Quáter, 24 Quinquies, 24 Sexies mediante los cuales se establece la conformación de un grupo interinstitucional y multidisciplinario (GIM) cuando se presente una solicitud de Alerta, el plazo máximo de 45 días naturales, entre la admisión de la Alerta y la declaración, para agilizar su aplicación; la posibilidad de que la CONAVIM emita la Alerta, sin que se requiera la conformación del GIM, en caso de documentar alguna circunstancia de procedencia; reformas al artículo 25 mediante el cual se señalan las medidas que las autoridades competentes de los tres niveles de gobierno deberán poner en marcha cuando se emita una Alerta, entre las que sobresale la implementación del programa de acciones estratégicas de cumplimiento y sus características; la adición del artículo 25 Bis que contiene los criterios para levantar la Alerta en los estados y municipios que logren modificar las condiciones extraordinarias sobre las cuales se establece la AVGM; por último, sobresale la reforma al artículo 35 el cual es referente a la creación de una Comisión Especial en el marco del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres que permita verificar y promover que existan en las entidades federativas los elementos institucionales, normativos y estructurales de prevención, atención, sanción y erradicación, con el fin de prever la posible contingencia generada por la violencia feminicida o el agravio comparado.

En materia de las órdenes de protección. En marzo de 2021, se publicaron reformas al artículo 27 de la Ley para efecto de especificar que deberán otorgarse de oficio o a petición de las partes, y señalar a las autoridades competentes para emitir las (autoridades administrativas, Ministerio Público o por los órganos jurisdiccionales competentes) en el momento en que tengan conocimiento del hecho de violencia presuntamente constitutivo de un delito o infracción, que ponga en riesgo la integridad, la libertad o la vida de las mujeres o niñas, evitando en todo momento que la persona agresora, directamente o a través de algún tercero, tenga contacto de cualquier tipo o medio con la víctima. Un año antes (abril de 2020) una reforma al señalado artículo de la Ley estableció que, en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Nacional Electoral, los Organismos Públicos Locales Electorales y los órganos jurisdiccionales electorales locales podrán solicitar a las autoridades competentes el otorgamiento de las medidas a las que se hace referencia. Por otra parte, en marzo de 2021, se reformó el artículo 29 para efecto de señalar la obligación de las personas servidoras públicas de denunciar inmediatamente al MP la existencia de hecho que la Ley señale como delitos en contra de una mujer o una niña; paralelamente, se señala que, quien tenga el deber jurídico de denunciar y no lo haga, será acreedor a las sanciones correspondientes. El artículo 31 se reformó en marzo de 2021, para incluir que las autoridades competentes de los tres órdenes de gobierno, que reciban denuncias anónimas de mujeres y niñas víctimas de violencia, decretarán las órdenes de protección correspondientes. Sobresale también las adiciones (en marzo de 2021) de los artículos 34 Ter, 34 Quáter, 34 Quinquies, 34 Sexties, 34 Septies, 34 Octies, 34 Nonies, 34 Decies, 34 Undecies, 34 Duodecies; y, 34 Quaterdecies, cuyo contenido tiene que ver con: el tipo de órdenes de protección administrativas y de naturaleza jurisdiccional que se pueden emitir; la obligación de las autoridades competentes de establecer los lineamientos básicos para la implementación de las órdenes de protección; la posibilidad de que una orden de protección contenga una o varias medidas, atendiendo el principio de integralidad y no sea necesaria una orden para cada medida; la obligación de que las órdenes sean evaluadas para modificarse o adecuarse; en los casos donde la persona agresora pertenezca a los cuerpos policiacos, militares o de seguridad, ya sea de corporaciones públicas o privadas, la autoridad deberá retirar el arma de cargo o de cualquier otra que tenga registrada; al momento de dictarse sentencia, las autoridades judiciales competentes determinarán las órdenes que deban dictarse durante el tiempo que dure la

misma (sentencia), además tratándose de niñas víctimas de un delito, la autoridad de encuentra obligada a hacer la determinación del interés superior de la niñez, a fin de dictar órdenes de protección, aun cuando no exista una solicitud; la prohibición de que el MP o el órgano jurisdiccional realice notificaciones a la persona agresora a través de la víctima; la prohibición de que a una mujer o niña en situación de violencia que solicite una orden de protección se le requiera que acredite su situación migratoria; la obligación de que las órdenes de protección sean registradas en el BANAVIM; el deber de la Procuraduría de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y sus homólogas en las entidades federativas, de solicitar las órdenes de protección a las autoridades correspondientes de manera oficiosa; la obligación de emitir medidas de apremio a la persona agresora que incumpla la orden de protección y el reforzamiento de las acciones que se contemplaron en un primer momento con la finalidad de salvaguardar la vida y seguridad de las mujeres y niñas.

Aunado a lo anterior, el 17 de septiembre de 2020 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Reglamento para el funcionamiento del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (SNPASEVM) , así como los Lineamientos para la conformación, organización y funcionamiento de las Comisiones de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres del SNPASEVM, aun cuando en el artículo cuarto transitorio de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) se previó que el Reglamento del SNPASEVM se debía publicar a los 90 días siguientes a la entrada en vigor del Decreto de la ley en 2007.

La Ley General sienta las bases de coordinación con diferentes instancias de gobierno (federal, estatal, municipal) para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres; en este sentido, contempla distintos mecanismos de coordinación para dar seguimiento a su cumplimiento: el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (SNPASEVM), el Mecanismo de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM), así como el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (PIPASEVM). Sin embargo, como se señala en la Recomendación General No. 40 emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH, 2019) en los hechos, la AVGM ha sido el mecanismo que principalmente se ha atendido, dejando de lado la implementación efectiva del resto.

Como ejemplo de lo anterior resalta que los informes, actas y otros documentos sustantivos del Sistema Nacional no son de acceso público, en la página de la CONAVIM únicamente aparece información general de dicho mecanismo. Asimismo, aun cuando el PIPASEVM fue publicado el 30 de diciembre de 2021, a la fecha no existen informes de su implementación.

En lo que respecta al Mecanismo de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres, hasta noviembre de 2022 hay un total de 32 procedimientos de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en 25 entidades federativas, de los cuales 25 son declaratorias y ocho son solicitudes . Las 25 declaratorias se han emitido para 22 entidades federativas, la mayoría por violencia feminicida. Destaca que Estado de México, Guerrero y Veracruz cuentan con dos declaratorias de AVGM, siendo que Guerrero y Veracruz tienen alerta por agravio comparado y el Estado de México una por desaparición. Las declaratorias emitidas durante el periodo 2019-2022, han sido en los siguientes estados: Puebla (2019), Estado de México (2019), Guerrero (2020), Baja California (2021), Chihuahua (2021), Sonora (2021) y Tlaxcala (2021).

Conforme a lo estipulado en la LGAMVLV y su Reglamento, una vez declarada la Alerta, el estado presenta un programa de trabajo en base a las recomendaciones establecidas en la declaratoria, y elaborar informes semestrales de su cumplimiento, que es analizado por el Grupo Interinstitucional y Multidisciplinario (GIM) para realizar la dictaminación; dicho informe se analiza considerando el avance de cumplimiento desagregado por tipo de medida: de seguridad, prevención, y justicia y reparación del daño.

De acuerdo con el informe mensual de la AVGM que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) realiza de dicho mecanismo, en el marco de sus atribuciones a la

Observancia de la Política Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres prevista en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH) y como parte de las actividades desarrolladas por los Grupos (GIM/GT) que dan seguimiento a los procedimientos de Alerta de los cuales forma parte, a continuación se ofrece información respecto de los avances de cumplimiento/incumplimiento de la AVGM por parte de las entidades; debido a los fines de este informe, los datos se focalizan en las entidades cuyas Alertas fueron declaradas durante el período 2019-2022.

? La AVGM en Guerrero por violencia feminicida muestra falta de avance en el cumplimiento de las medidas, sobre todo las relacionadas a la Justicia y Reparación, a pesar de ser una de las entidades que ha obtenido subsidio federal de manera continua.

? Para el caso del Estado de México, en octubre de 2022, se señala seguir trabajando en la revisión del dictamen por el que se emitió la declaratoria, a fin de tener una visión de lo que le falta a la entidad por implementar para disminuir las cifras de desaparición de mujeres, niñas y adolescentes en la entidad.

? Se identifica que la AVGM de Chihuahua se encuentra trabajando activamente para dar cumplimiento y seguimiento a los resolutivos establecidos en la Declaratoria; al respecto de lo anterior, se mencionan gestiones a nivel estatal para solicitar la asignación de presupuestos designados a la AVGM; trabajo con los (cinco) municipios que cuentan con declaratoria, específicamente con las titulares de las Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF), sobre el particular se señalan avances en la capacitación a servidores(as) públicos, incremento presupuestal a los Institutos que encabezan, así como gestiones para aquellos que no cuentan con presupuesto asignado.

? En Baja California se señala un trabajo constante, que incluye una propuesta de 17 acciones relacionadas a atender la AVGM que ha de implementar el gobierno electo en 2021.

? Con Puebla se observan pocos avances derivados de que el Estado a través de la Secretaría de Gobierno, no acepta las recomendaciones emitidas y solicitó se le permitiera ampliar su informe de trabajo.

? Para mayo del 2022, tras haberse cumplido seis meses de declarada la AVGM, la Comisión Nacional destaca que Tlaxcala ya cuenta con un primer Informe de seguimiento aprobado por el GIM, lo cual ha permitido al grupo hacer una serie de observaciones que permitan a las autoridades estatales implementar las recomendaciones contenidas en el resolutivo de la declaratoria y de esta manera poder hacer frente a la violencia feminicida que originó la solicitud y declaratoria y además se encuentra haciendo un acompañamiento cercano a la entidad.

? Para el caso de Sonora no es posible observar avances, aunque para febrero de 2022 se reporta que el Grupo de trabajo se reunió para dar seguimiento a la declaratoria.

Si bien, la AVGM representa un mecanismo de actuación, único en el mundo, a través del cual las autoridades públicas buscan hacer efectivo, de manera puntual y emergente, el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, previniendo específicamente los feminicidios y la violencia feminicida, y que como política pública visibiliza la violencia sistemática contra las mujeres y los vacíos en las políticas públicas de prevención, atención, sanción y erradicación de ésta, lo cierto es que, en términos de la reducción de la violencia feminicida, los resultados del mecanismo no han sido los mejores.

A este respecto, la Recomendación General No. 40 emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH, 2019) señala que no se observan cambios sustanciales en el contexto de violencia feminicida de las entidades con declaratoria, sobre todo en estados que llevan 4 años con la Alerta (Estado de México, Morelos) o en aquellas entidades que cuentan con dos Alertas declaradas (Veracruz ?por violencia feminicida y por agravio comparado-); por lo que, es necesario evaluar de manera crítica las estrategias seguidas en el marco de la Alerta, a efecto de fortalecer o reorientar los trabajos.

Al respecto, es importante señalar que, en 2013 se modificó el Reglamento de la LGAMVLV con el objetivo de hacer más útil, eficiente y transparente el mecanismo de AVGM, donde sustancialmente se incluyó la integración de un grupo multidisciplinario e interinstitucional que se encargaría de analizar las solicitudes, hacer una serie de recomendaciones y establecer un plazo para su cumplimiento antes de decidir decretar la alerta o no.

En este contexto, el INMUJERES estableció una alianza con el Programa de Cooperación para América Latina de la Unión Europea (EUROSociAL+), con el fin de identificar los nudos estructurales y de funcionamiento que impiden a los tres Poderes del Estado y a los tres niveles de gobierno cumplir con su obligación de eliminar toda forma de violencia contra las mujeres y las niñas, cuya manifestación más extrema es la violencia feminicida y el feminicidio. Como resultado de esta alianza se realizó el Informe de evaluación del funcionamiento del mecanismo de la AVGM (2018) que señala algunos de los resultados prácticos positivos:

? La AVGM ha tenido un impacto favorable en la visibilización de la problemática de la violencia contra las mujeres y ha participado a que la temática sea tomada en cuenta en las agendas gubernamentales de las entidades federativas;

? Ha impulsado, a nivel de algunas entidades federativas, políticas públicas de lucha contra la violencia de género cuando no las había;

? Ha contribuido a articular acciones aisladas, o a fortalecer y concretar las acciones existentes al facilitar el desarrollo de estrategias públicas (priorización de las acciones de la política pública existente en los municipios con alerta, asesoramiento para concretar la perspectiva de género de determinadas acciones), así como la movilización de recursos humanos, materiales y financieros (asignación de presupuesto dedicado dentro de los presupuestos propios, aunque en importes insuficientes, o solicitud de fondos de programas especiales, véase infra);

? Asimismo, ha promovido una mejor coordinación interinstitucional que no se daba antes del mecanismo.

Paralelamente, el informe hace alusión a deficiencias del mecanismo de la AVGM tales como: el alejamiento de su objetivo central (impulsar acciones gubernamentales de emergencia) para asumir un rol mucho más amplio, al volverse una herramienta para generar políticas públicas integrales de prevención de la violencia contra las mujeres y de fomento de la igualdad de género, suplantando otros mecanismos previstos en la LGAMVLV; el mecanismo no ha sido guiado por una planificación estratégica global, por el contrario, su rol, su funcionamiento y sus criterios de implementación han venido definiéndose y modificándose sobre la marcha, a partir de una regulación imprecisa e incompleta; se ha cuestionado su relevancia como mecanismo de lucha contra la violencia de género contra la mujer; la inversión presupuestal, institucional, técnica y humana necesaria para ofrecer una respuesta adecuada rebasa todavía las capacidades actuales tanto de las entidades federales implicadas como de las entidades federativas.

Bajo la lógica anterior, la evaluación concluye con una serie de recomendaciones hechas en aras de mejorar el funcionamiento del mecanismo: i) replanteamiento del propio objetivo del mecanismo de la AVGM: asumir que el mecanismo de la AVGM debe ser un instrumento directo del PIPASEVM con una planeación a mediano y largo plazo; o fortalecerlo como instrumento para impulsar la adopción de medidas a corto plazo para responder a una situación de emergencia; ii) la capacidad y los recursos institucionales (humanos, administrativos y financieros) de las instituciones a cargo de la AVGM deben ser ajustados a los objetivos definidos, dependiendo del rol que se le asigne a la AVGM, es también importante adaptar la capacidad institucional a los requerimientos técnicos que la AVGM requiere; iii) en el mismo sentido, conviene que los roles respectivos del INMUJERES y la CONAVIM en las diferentes fases del procedimiento, así como sus mecanismos de coordinación sean definidos con mayor claridad; iv) reforzar el rol de la AVGM como mecanismo de protección de los derechos de las mujeres ampliando la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las diferentes fases del procedimiento; v) la determinación del rol de las víctimas en el proceso (no solamente mediados por las OSC); vi) la inclusión sistemática de una perspectiva intercultural, intersectorial y etaria; la consideración sistemática de todas las formas de violencia contra las mujeres; una mayor profundización de los aspectos de género de ciertas dinámicas de violencia (como dentro del marco del crimen organizado); vii) para lograr una gestión pública eficaz y eficiente, es necesario que las instituciones a cargo de la coordinación de la alerta lleven a cabo la planificación estratégica global de ésta; viii) sobre los grupos de trabajo (GT) se propone que ara superar las dificultades ligadas a la conformación de un nuevo GT ad hoc para cada proceso de Alerta que se abre, se podría pensar en conformar un grupo de trabajo permanente, con un mandato temporal (dos años, por ejemplo); con la finalidad de posibilitar un trabajo diagnóstico más detallado, es necesario ampliar el plazo de la investigación del GT

a 60 días al menos, dejando la posibilidad a sus integrantes de realizar más visitas in situ; el informe del grupo tiene que examinar con mucha más precisión las causas y consecuencias de la violencia de género contra las mujeres denunciadas, aclarar los objetivos o resultados a alcanzar por la entidad federativa y formular medidas concretas para alcanzarlos, con indicadores, tanto cuantitativos como cualitativos, que sean lo suficientemente concretos, específicos, significativos, medibles de forma objetiva, y alcanzables (verificables con fuentes); ix) con respecto a la declaratoria de AVGM se señala que, para responder a la problemática del plazo intermedio de oportunidad de seis meses, se podría alargar el plazo de forma que permita cumplir con las medidas propuestas; o bien mantener el plazo de seis meses, pero dedicarlo al cumplimiento de medidas que sean urgentes y alcanzables a corto plazo; x) para el caso del seguimiento de la Alerta, se señala la necesidad de que el procedimiento en todas sus fases sea regulado, definiendo las responsabilidades, los plazos y las metodologías que rigen cada una de estas; en particular, se hace hincapié en la definición de las metodologías y los plazos del seguimiento que se dará; la elaboración de un programa de trabajo, con base en un formato común, sin demora después de la notificación de la Declaratoria de alerta, con el apoyo técnico del INMUJERES y la CONAVIM; xi) por último, se sugiere establecer criterios para cerrar el procedimiento en función de los objetivos asignados para la AVGM.

Con los antecedentes antes mencionados, en abril del 2022 se publicó en el Diario Oficial de la Federación reformas a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia que busca fortalecer el proceso para declarar la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM), las cuales fueron comentadas en la primera parte del análisis de esta Recomendación.

¿Qué falta para garantizar el cumplimiento de la recomendación? [Political Will] [Recursos]

? Dar seguimiento a la aplicación de las modificaciones a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en materia del mecanismo de AVGM, a fin de que, en el mediano plazo, se pueda evaluar si contribuyeron al fortalecimiento de este.

? Garantizar la implementación integral de los instrumentos y mecanismos que la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia contempla, con la intervención coordinada de los 3 poderes y órdenes de gobierno.

? Transparentar el funcionamiento del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (SNPASEVM), haciendo énfasis en los logros alcanzados en cuento a la coordinación interinstitucional a la que llama la LGAMVLV.