

Comisión de Política Gubernamental en  
Materia de Derechos Humanos

# Justificación de la creación de la Subcomisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en el Territorio Nacional

**COMISIÓN DE POLÍTICA GUBERNAMENTAL EN  
MATERIA DE DERECHOS HUMANOS**

**PROPUESTA DE CREACIÓN DE LA SUBCOMISIÓN PARA PREVENIR Y  
ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN EL TERRITORIO  
NACIONAL**

**Marco Normativo Internacional**

La violencia contra la mujer persiste en todos los países del mundo como una violación generalizada de los derechos humanos y es uno de los obstáculos principales para lograr la igualdad de género.

La Asamblea General de Naciones Unidas ha reconocido que la violencia contra las mujeres es un problema de salud pública que produce daños físicos, psicológicos y emocionales, que afectan la calidad de vida de las personas, las familias y a la sociedad. Desde la II Conferencia sobre Derechos Humanos realizada en Viena en 1993, se reconoce que la violencia sigue siendo uno de los más graves desafíos de nuestra época y por ello los Estados deben de utilizar de manera más sistemática y eficaz la base de conocimientos e instrumentos internacionales para prevenirla. Igualmente, considera que los Estados tienen la obligación de proteger a las mujeres de la violencia, sancionar a los culpables, impartir justicia y asegurar la reparación del daño a las víctimas.

A partir de esta visión, México se ha comprometido a través de diversos instrumentos jurídicos internacionales a prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

El gran instrumento universal que se refiere específicamente a los derechos de las mujeres es la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Este documento firmado por México en 1980 y ratificado en 1981, compromete a nuestro país y a los Estados firmantes a adoptar políticas públicas y medidas legislativas enfocadas para eliminar la discriminación persistente en contra de las mujeres en los ámbitos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y familiares, haciendo uso cuando sea necesario del recurso de la acción afirmativa.

Contiene principios clave para asegurar la igualdad entre mujeres y hombres y realiza un énfasis especial en la modificación de patrones-culturales de la conducta entre hombres y mujeres; en garantizar que la educación familiar

incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social; y en el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en la educación de las hijas y los hijos.

Busca garantizar el principio de igualdad respecto al goce de los derechos consagrados en los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Establece la igualdad de derechos en la vida política; derecho a votar y ser electas; ocupar cargos públicos; participar en la formulación y ejecución de políticas públicas y representar a su gobierno en el plano internacional, entre otros.

Compromete a nuestro gobierno a establecer la protección jurídica de los derechos de las mujeres y garantizar por conducto de los tribunales competentes, la protección efectiva de las mujeres contra todo acto de discriminación.

Desde 1999, la CEDAW cuenta con un Protocolo Facultativo que permite que personas que sean víctimas de una violación a sus derechos interpongan una denuncia ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres de Naciones Unidas, o bien, que soliciten una investigación por violaciones graves o perpetradas por un Estado parte.

Otro instrumento internacional ratificado por México en 1999, es la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém do Pará). Los derechos que tutela son:

- *Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado.*
- *Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos.*

Al firmar esta Convención, el Gobierno de México se comprometió entre otras cosas a evitar cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar porque las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación y a actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer.

El 25 de octubre de 2004, México como Estado parte de la Convención, adoptó el Estatuto del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para

Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, el cual está facultado para formular recomendaciones y dar seguimiento al cumplimiento de la Convención. Además, podrá establecer un Sistema de Cooperación Técnica entre los Estado parte, el cual estará abierto a otros Estados miembros y a observadores permanentes, para el intercambio de información, experiencias y mejores prácticas como medio para actualizar y armonizar sus legislaciones internas, cuando corresponda y alcanzar otros objetivos comunes.

Como parte del marco jurídico internacional, es importante considerar también a las Conferencias Mundiales, las cuales han influido de manera considerable en la orientación y configuración de muchas transformaciones, tanto en el ámbito económico como en el ámbito social.

En relación a las Conferencias Mundiales, se han realizado cuatro sobre los derechos humanos de las mujeres. La Primera se realizó en México en 1975; la Segunda fue celebrada en Nairobi en 1985; la Tercera se celebró en Beijing en 1995, la cual reconoce la importancia de la armonización legislativa al derecho interno, entre los que destacan:

- *Incorporar el principio de la igualdad de mujeres y hombres en su legislación y garantizar, mediante leyes y otros medios apropiados, la realización práctica de ese principio.*
- *Reformar las leyes o aplicar políticas nacionales en apoyo del establecimiento de una legislación laboral.*
- *Afirmar que la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales que limita total o parcialmente a la mujer, el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades.*

Cinco años después, durante el proceso que se conoció como *Beijing + 5*, se refrendó el principio de que los derechos de las mujeres son derechos humanos. En dicha evaluación, se identificaron una serie de obstáculos, mayoritariamente de carácter legislativo, que impedían que las mujeres gozaran plenamente de sus derechos y libertades fundamentales, destacando que siguen existiendo leyes discriminatorias; prácticas tradicionales y consuetudinarias nocivas; y estereotipos negativos sobre la mujer.

También es importante considerar las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer en el campo de la Prevención del Delito y la Justicia Penal, emanadas de la 36 sesión plenaria de las

Naciones Unidas, celebrada el 21 de julio de 1997, que aunque no forma parte de los compromisos internacionales jurídicamente vinculantes, por tratarse de una serie de directrices tendientes a facilitar las acciones y políticas públicas para la erradicación de la violencia contra las mujeres, en ella se reconoce la necesidad de que los Estados incorporen la perspectiva de género en las actividades y los programas orientados a la atención de este tipo de violencia, a fin de lograr :

- La igualdad entre mujeres y hombres;
- El acceso equitativo a la justicia; y
- Una participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones relacionadas con la eliminación de la violencia contra las mujeres.

### **Marco Normativo Nacional**

En correspondencia con las disposiciones internacionales, México ha fortalecido su sistema jurídico nacional y ha impulsado programas y políticas públicas para responder a las demandas y necesidades de una sociedad cada vez más preocupada por el respeto a los derechos fundamentales de las mujeres.

El Gobierno de México ha reconocido que la violencia de género y contra las mujeres es un problema de Estado que hay que atender. Por ello, con el fin de brindar una atención integral al fenómeno de la violencia contra las mujeres, se han llevado a cabo diversas reformas en las instancias gubernamentales, así como adiciones y modificaciones a nuestra Carta Magna y a la legislación nacional.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 1º establece que queda prohibida toda clase de discriminación motivada por género, y en su artículo 4º dispone la igualdad de la mujer y el varón ante la Ley.

En concordancia con la Constitución mexicana y con otros instrumentos jurídicos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres, en nuestro país se han impulsado cambios legislativos en materia de violencia de los cuales podemos destacar:

- La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, publicada el 11 de junio de 2003;
- La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, publicada el 2 de agosto de 2006;

- La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, publicada el 1º de febrero de 2007 y su Reglamento publicado el 11 de marzo de 2008 y
- La Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, publicada el 27 de noviembre de 2007.

La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres orienta a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos públicos y privados, y a través de ella se le confiere al Gobierno Federal la responsabilidad de elaborar y conducir la Política Nacional de Igualdad.

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, constituye uno de los ordenamientos más relevantes, pues establece los lineamientos jurídicos y administrativos con que el Estado intervendrá en todos sus niveles de gobierno para garantizar y proteger el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

Dicho ordenamiento, reconoce el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y establece las condiciones jurídicas para brindar seguridad a todas las mujeres de este país. Cuenta con una real perspectiva de género, es operativa en la aplicación de sanciones y medidas de protección para las mujeres que se encuentran en situación de riesgo o peligro. Es general y por lo tanto no es exclusiva de una localidad, sino aplicable en todo el territorio nacional y obligatoria para los tres niveles de gobierno; en los que se deben aplicar las políticas públicas necesarias para dar respuesta a las demandas de la población; permitiendo la concurrencia legislativa que permita a las entidades federativas tomar las acciones necesarias para combatir el problema de la violencia.

A través de esta Ley, México cumple con el compromiso asumido a nivel internacional al adherirse a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) y la Convención Belém do Pará.

Como resultado de su entrada en vigor, hasta agosto de 2009 y a dos años y medio de que fue expedida, las 32 Entidades Federativas han legislado conforme al compromiso de armonizar sus legislaciones; 9 Estados han expedido el Reglamento de la Ley y 23 han establecido el Sistema Estatal de prevención, sanción y erradicación de violencia contra las mujeres. También se han aprobado 15 leyes locales de igualdad entre mujeres y hombres.

Por su parte la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas tiene por objeto la prevención y sanción de la trata de personas, así como la protección, atención y

asistencia a las víctimas, con la finalidad de garantizar el respeto al libre desarrollo de la personalidad y es aplicable en todo el territorio nacional.

Este marco jurídico nacional en la materia, ha posibilitado la articulación de acciones y la disposición de servicios de atención y prevención. También ha coadyuvado en la aprobación de la Norma Oficial Mexicana sobre Violencia Familiar, Sexual y Contra las Mujeres. Criterios para la Prevención y Atención (NOM 046), sobre la aprobación de reformas al Código Penal para que el Ministerio Público solicite medidas precautorias; en la aprobación de la Ley General de Educación para introducir como principio de la educación la erradicación de la violencia de género, y en la aprobación de reformas a la Ley General de Salud en materia de atención a la violencia de género.

### **Realidad Nacional**

De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones de los Hogares (ENDIREH) 2006, siete de cada diez mujeres de 15 años y más han experimentado al menos un acto de violencia a lo largo de su vida. Los actos de violencia en contra de las mujeres se manifiestan en todos los ámbitos y son ejercidos por diversos sujetos: esposos, parejas, desconocidos, compañeros de trabajo, maestros, compañeros de escuela y familiares.

Violencia por modalidad o ámbito de ocurrencia:

- La relación y ámbito donde ocurre la mayor violencia contra las mujeres es en las relaciones de pareja, y por ende, el principal agresor es el esposo o pareja. Cuatro de cada 10 mujeres que tienen o tuvieron una pareja han sido agredidas en algún momento de su vida marital, de convivencia o noviazgo.
- El segundo ámbito de mayor violencia contra las mujeres son los espacios comunitarios o públicos: en ellos, 42% de las mujeres han experimentado actos de violencia sexual, principalmente por parte de desconocidos.
- El ámbito laboral se ubica como el tercer espacio donde más se violentan los derechos de las mujeres. Tres de cada 10 asalariadas, que trabajaron durante 2005, enfrentaron actos de violencia en su espacio de trabajo, principalmente discriminación laboral.
- Cinco millones de mujeres (15.6%) reportaron violencia por parte de algún directivo, docente, empleado o compañero de escuela, durante su vida de estudiante.

- Cinco y medio millones de mujeres fueron agredidas por algún familiar diferente de su esposo o pareja, en el año anterior a la encuesta.

Prevalencia de los tipos de violencia:

- Cerca de la mitad de las mujeres ha experimentado violencia sexual, que va desde actos de intimidación y ofensas verbales en la comunidad, el acoso sexual en la escuela y el trabajo, hasta el abuso sexual y violación. Esta violencia se da principalmente en el espacio comunitario, seguida por aquella ejercida por los esposos o parejas. En 2006, alrededor de 3 millones de mujeres que tienen o tuvieron alguna pareja o esposo, fueron objeto de actos de violencia sexual por parte de ellos, lo que representa una prevalencia de violencia sexual en la pareja de 9%. La intimidación es la forma de agresión sexual más extendida, el 36.6% de las mujeres entrevistadas alguna vez en su vida sintió temor a ser atacada sexualmente o han recibido mensajes ofensivos u obscenos.
- La violencia física se ejerce principalmente en la vida familiar, por el esposo o pareja en algún momento de la vida en común (19.2%). Asimismo es relevante la violencia durante la infancia, enfrentada por el 39.5% de las mujeres.
- En total, tres de cada 10 mujeres han enfrentado violencia económica, sobre todo por parte de su esposo o pareja (23.4%); las mujeres separadas y divorciadas son el grupo con mayor prevalencia, ya que más de la mitad (52.3%) han sufrido despojo, control e incumplimiento de responsabilidades económicas por parte del ex esposo o pareja. No obstante, lo más relevante en este tipo de violencia es la discriminación en el trabajo, ya que aproximadamente una cuarta parte de las asalariadas fueron objeto de uno o más sucesos discriminatorios.
- La violencia emocional es la más padecida por las mujeres, sobre todo a través de actos de degradación externados principalmente por la pareja y la familia. Este tipo de violencia es más alta en las escuelas y en el trabajo si la comparamos otros tipos de violencia que suceden en estos ámbitos.

Estas cifras son consecuencia de las condiciones sociales y culturales que posibilitan las causas que dan origen a la violencia sistémica de que son objeto las mujeres y niñas, por ello, se requiere que el Estado mexicano realice las acciones gubernamentales que permitan la efectiva aplicación de los compromisos internacionales en materia de

derechos humanos de las mujeres, para garantizar su derecho a una vida libre de violencia.

Por otra parte, se encuentra en proceso de aprobación el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, el cual fue elaborado por la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, en coordinación con las dependencias de la Administración Pública Federal que integran el Sistema Nacional. La implementación efectiva de este programa permitirá la erradicación de esta problemática en todo el país, por medio de una serie de acciones que, anticipen la violencia; atiendan de forma multidisciplinaria a las víctimas; sancionen a los agresores y garanticen la reparación del daño a las víctimas, y que propicien el cambio de patrones sociales y culturales que fomentan los estereotipos sexistas contra las mujeres. Este programa contempla un objetivo general y cuatro objetivos estratégicos correspondientes a cada uno de los ejes de acción (prevención, atención, sanción y erradicación). Comprende 25 estrategias y en cada una de ellas se establecen líneas de acción para cada uno de los órdenes de gobierno, que fueron elaboradas garantizando el respeto de los derechos humanos de las mujeres y la perspectiva de género con el fin de lograr el empoderamiento de las mujeres.

El primero de junio de 2009, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se crea la Comisión Nacional Para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que entre otras atribuciones tiene la de coordinar en los tres órdenes de gobierno la política pública en la materia.

Estos avances legislativos posibilitan la acción concertada de las instituciones de gobierno; sin embargo, es necesario incluir la participación de la sociedad civil en la generación de propuestas y actividades que en la materia el Estado Mexicano desarrolle. La opción de esta participación la encontramos al seno de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos y sus mecanismos de operación, la experiencia de los trabajos de este mecanismo demuestra que solo la acción que involucra la participación activa de gobierno y sociedad civil puede arrojar resultados eficientes en la defensa y protección de los derechos fundamentales, entre ellos, el de las mujeres a vivir una vida libre de violencia.

## **JUSTIFICACIÓN**

Dar cumplimiento a lo establecido en los tratados y convenciones internacionales arriba citados; a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; y al Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres; requiere de la participación y coordinación de los tres órdenes, poderes de gobierno y sociedad civil, por lo que se propone crear al seno de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, la siguiente

#### **SUBCOMISIÓN PARA PREVENIR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL**

##### **OBJETO**

Planificar y dar seguimiento a las acciones de coordinación que emprenda el Estado Mexicano dirigidas a prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres; así como fortalecer la promoción y defensa de los derechos humanos de las mujeres, especialmente los que se refieren a su seguridad personal, al acceso a la justicia y al desarrollo social.

##### **ESTRUCTURA**

La Subcomisión, de acuerdo a lo establecido en el artículo décimo primero de los lineamientos, se integrará por las Instituciones de la Administración Pública Federal integrantes de la Comisión de Política Gubernamental; un Organismo Público Autónomo; Instituciones Académicas y las Organizaciones de la Sociedad Civil que así lo soliciten, en los términos de los Lineamientos Básicos de Operación.

##### **FUNCIONES DE LA SUBCOMISIÓN**

- a) Realizar trabajos de coordinación y enlace para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en todos sus tipos y modalidades en todo el territorio nacional.
- b) Ejecutar, en el ámbito de competencias de cada uno de los niveles de gobierno, las acciones derivadas del Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.
- c) Apoyar los proyectos, programas y acciones que lleven a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en esta materia.
- d) Fortalecer en todo el territorio nacional, la promoción y defensa de los derechos humanos de

las mujeres, su acceso efectivo a la justicia y el desarrollo social.

- e) Atender las legítimas demandas relacionadas con la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.
- f) Establecer comunicación con entidades públicas de otros países y organismos internacionales, que brinden información y capacidades técnicas relevantes que constituyan un apoyo para la resolución de estos fenómenos sociales.
- g) Generar un clima de certidumbre y recuperar la confianza en las instituciones.

## **DESARROLLO DE LOS TRABAJOS DE LA SUBCOMISIÓN**

### **Coordinación:**

Para el desarrollo de las actividades de la Subcomisión, el artículo décimo noveno de los Lineamientos establece que, serán dos los coordinadores que lleven a cabo esta labor, uno por parte de la Administración Pública Federal y otro que represente a los integrantes de organizaciones civiles, instituciones académicas, organizaciones internacionales y personas físicas interesadas en el tema.

En virtud de que el Ejecutivo Federal creó un órgano especializado en la materia, se propone que la coordinación por parte de la Administración Pública Federal recaiga en la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres de la Secretaría de Gobernación.

### **Sesiones:**

La Subcomisión de manera ordinaria sesionará cada dos meses, sin perjuicio de celebrar reuniones extraordinarias, lo anterior de conformidad a lo dispuesto por el artículo trigésimo de los lineamientos.

### **Aprobación de los Acuerdos:**

De acuerdo al artículo décimo primero de los lineamientos, los miembros de las Subcomisiones tendrán derecho de voz y voto en todas las sesiones, y todos los acuerdos se adoptarán por consenso, conforme al artículo trigésimo cuarto.