

## CAPÍTULO TERCERO

### LA LEGISLACIÓN NACIONAL SOBRE LA VIOLENCIA FAMILIAR

En el ámbito nacional el catálogo normativo refleja que la sociedad mexicana en los últimos años ha reaccionado activamente para reconocer expresamente los derechos de la mujer, las acciones se reflejan en reformas legislativas tanto a la Constitución Política, como a leyes federales y locales. Así se reforma el artículo 4o. constitucional<sup>34</sup> para reconocer la igualdad del varón y la mujer ante la ley, y más recientemente el artículo 1o.,<sup>35</sup> para establecer la prohibición de toda discriminación, entre otras, por género, que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Con estas reformas al texto de la Constitución, además de responder a los imperativos derivados de la firma de los tratados internacionales, el Estado mexicano sienta las bases para el establecimiento de las instancias formales de control social, con las cuales se atienda, entre otros, el fenómeno de la violencia contra las mujeres, dentro de un marco más general de protección de los derechos humanos, en ese sentido también

---

<sup>34</sup> *DOF*, 31 de diciembre de 1974.

<sup>35</sup> *DOF*, 14 de agosto de 2001.

se inscriben la Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres, la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación y a las cuales no se hará una referencia específica en este trabajo.

Por su contenido solamente se analizarán la *Norma Oficial Mexicana* acerca de la atención médica de la violencia familiar, la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* y la *Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar para el Distrito Federal* por ser la primera disposición legislativa en el país que atendió específicamente la violencia familiar después de que ésta fue identificado como uno de los problemas sociales que más afectaban a las mujeres en la ciudad de México, la cual sirvió de modelo posteriormente a buena parte de los estados de la República. Por la misma razón someramente se analizarán igualmente los códigos civil y penal del Distrito Federal.

## I. LA NORMA OFICIAL MEXICANA 190-SSA 1-1999

En el año 2000 se expidió la NOM 190 sobre los *Criterios para la Atención Médica de la Violencia Familiar*. Con la aprobación de esta Norma, en México al igual que en otros países, se reconoce que la violencia familiar es un problema de salud pública y por tanto se deben destinar recursos para su atención.

En ella se establece el derecho a la protección de la salud y la plena igualdad jurídica de hombre y mujeres, y se reconoce que la violencia familiar propicia profundas iniquidades hacia los miembros más débiles de la familia; asimismo, se le identifica como un problema de salud pública.

La NOM establece los criterios que deben observar todos los prestadores de servicios de salud públicos, sociales y privados, en la atención médica y orientación que se proporcionen a las

y los usuarios que se encuentren involucrados en situaciones de violencia familiar, para que se dé vista al Ministerio Público, para que se ejercente la acción penal correspondiente en los casos en que las lesiones que presente la víctima sean efecto de actos de violencia familiar.

La NOM responsabiliza a las instituciones de salud, además de la atención médica, del diseño, aplicación y evaluación de programas de promoción y educación para la salud y le impone a la Secretaría de Salud la obligación de crear un sistema de registro de los casos de violencia familiar que las instituciones atiendan, con el fin de contar con estadísticas que permitan evaluar la magnitud del fenómeno, dado que en nuestro país no se conoce de modo preciso y directo la magnitud y repercusiones de la violencia familiar por falta de un registro nacional.

Sin embargo, como es frecuente en nuestro país, la Norma no se ha aplicado cabalmente, de manera que a ocho años de su promulgación se puede hacer una evaluación negativa de su eficacia.

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

En 2005 la Cámara de Diputados creó una Comisión Especial para conocer y dar seguimiento a las investigaciones relacionadas con los feminicidios en la República mexicana y a la procuración de justicia vinculada, que además de conocer la situación del feminicidio en el país, colaborara al fortalecimiento institucional para lograr una mayor incidencia en la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres y el feminicidio.

Con esa intención, la Comisión Especial realizó la *Investigación Diagnóstica sobre la Violencia Feminicida en México*<sup>36</sup> para generar y reunir conocimientos y datos confiables sobre la violencia contra las mujeres a través de informes oficiales de las autoridades y de otras fuentes. En el estudio se analizó la condición social y la situación de las mujeres en cada entidad federativa relacionándola en cuanto a sus condiciones de vida y el tipo, grado y nivel de desarrollo y democracia imperantes, lo que permite hacer una interrelación entre la organización genérica de la sociedad, y la generación de la violencia en las condiciones de vida de las mujeres.

En ese sentido, la investigación constató que la violencia contra las mujeres es estructural, derivada de la organización patriarcal de la sociedad, derivada de una sólida construcción de relaciones, prácticas e instituciones sociales que generan, preservan y reproducen esquemas de poder de los hombres sobre las mujeres que concultan los derechos de éstas.

Otra vertiente de la actividad de la *Comisión Especial* fue la elaboración, junto con otras comisiones de la Cámara, de un anteproyecto de ley que con perspectiva de género garantizara y protegiera el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, en el marco general de las reformas legales que ha iniciado nuestro país en el proceloso campo de las acciones para prevenir, sancionar y erradicar la violencia.

En el anteproyecto se tomaron en cuenta recomendaciones de organismos internacionales, como el *Comité de la CEDAW*, de la Organización de Estados Americanos, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de organizaciones civiles como Amnistía Internacional, que en algún momento recomendaron al gobierno

---

<sup>36</sup> Véase *Violencia feminicida en la república mexicana; geografía de la violencia feminicida en la república mexicana*, México, H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2006.

de México enfrentar con eficacia la protección de las mujeres contra la violencia. En todas ellas se ha hecho un énfasis particular en la impunidad institucional con respecto a la violencia contra las mujeres, lo cual vulnera el Estado de derecho.

En ese marco se expidió la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*,<sup>37</sup> con la esperanza de que el solo conjuro de la ley elimine esta plaga social. Es la primera y única norma jurídica que tiene a las mujeres como sujeto y surge como una posible respuesta al gravísimo fenómeno de la violencia contra las mujeres puesto en evidencia en los últimos años en nuestro país.

La Ley tutela los derechos de las mujeres reconocidos en todos los instrumentos jurídicos internacionales firmados y ratificados por México, especialmente los fundamentos de la CEDAW y la Convención de Belem do Pará, de ésta particularmente incorpora los tipos y modalidades de la violencia, avanzando así en el proceso de armonización de nuestra legislación con los instrumentos jurídicos internacionales.

La Ley marco que tiene vigencia nacional con el carácter de instrumento obligatorio con un alto carácter programático y, sobre todo, declarativo, que de conformidad a la organización política federada de México, pretende coordinar las acciones oficiales y gubernamentales entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, delineando así una política de Estado que favorezca en la dignidad, la igualdad, la no discriminación y la libertad, una vida libre de violencia a las mujeres.

La Ley avanza formalmente en una reforma del Estado cuando crea condiciones normativas para que éste deje de ser parte del problema y se transforme en promotor y protagonista de la solución de la problemática de la violencia contra las mujeres, mediante la transformación, actualización, especializa-

---

<sup>37</sup> DOF, 10. de febrero de 2007.

ción y profesionalización de las instituciones que tengan entre sus funciones la elaboración y ejecución de políticas integrales de gobierno con perspectiva de género.

La Ley sobre esta tendencia de autointerpretación y difusión contiene un glosario respecto a principios, términos y explicaciones sobre la propia ley, su alcance, la violencia contra las mujeres, la víctima, el agresor, la perspectiva de género, el empoderamiento de las mujeres y la misoginia, por lo tanto es una ley estatutaria y subjetiva, que sostiene mayormente, las acciones y las medidas y sobre todo las conductas deseadas, prevenibles o sancionable para evitar, prevenir o sancionar la violencia.

La Ley define en sus artículos 6o., 7o., 10, 11, 12, 15, 16 y 21 los tipos de violencia que se cometan contra mujeres.

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

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

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

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

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

VI. Cualesquiera otras formas análogas que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres.

VII. La violencia familiar. Es el acto abusivo de poder u omisión intencional, dirigido a dominar, someter, controlar, o agredeir de manera física, verbal, psicológica, patrimonial, económica y sexual a las mujeres, dentro o fuera del domicilio familiar, cuyo agresor tenga o haya tenido relación de parentesco por consanguinidad o afinidad, de matrimonio, concubinato o mantengan o hayan mantenido una relación de hecho.

VIII. Violencia laboral y docente. Se ejerce por las personas que tienen un vínculo laboral, docente o análogo con la víctima, independientemente de la relación jerárquica, consistente en un acto o una omisión en abuso de poder que daña la autoestima, salud, integridad, libertad y seguridad de la víctima, e impide su desarrollo y atenta contra la igualdad. Puede consistir en un solo evento dañino o en una serie de eventos cuya suma produce el daño. También incluye el acoso o el hostigamiento sexual. Asimismo, constituye violencia laboral: la negativa ilegal a contratar a la víctima o a respetar su permanencia o condiciones generales de trabajo; la descalificación del trabajo realizado, las amenazas, la intimidación, las humillaciones, la explotación y todo tipo de discriminación por condición de género.

Constituyen violencia docente: aquellas conductas que dañen la autoestima de las alumnas con actos de discriminación por su sexo, edad, condición social, académica, limitaciones y/o características físicas, que les infligen maestras o maestros.

IX. Hostigamiento y acoso sexual: El hostigamiento sexual es el ejercicio del poder, en una relación de subordinación real de la víctima frente al agresor en los ámbitos laboral y/o escolar. Se expresa en conductas verbales, físicas o ambas, relacionadas con la sexualidad de connotación lasciva.

El acoso sexual es una forma de violencia en la que, si bien no existe la subordinación, hay un ejercicio abusivo de poder que conlleva a un estado de indefensión y de riesgo para la víctima, independientemente de que se realice en uno o varios eventos.

X. Violencia en la comunidad: Son los actos individuales o colectivos que transgreden derechos fundamentales de las mujeres y propician su denigración, discriminación, marginación o exclusión en el ámbito público.

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

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

La combinación de tipos y modalidades podrá permitir dar cuenta en la práctica de las condiciones, especificidades y ámbitos en que sucede la violencia, en ocasiones las mujeres viven eventos de violencia en diferentes ámbitos de manera simultánea.

La temática legal comprende la violencia familiar donde destacan las prevenciones para tipificar el delito de violencia familiar, el establecimiento de la violencia familiar como causal de divorcio y de pérdida de patria potestad y la reeducación obligatoria del agresor en condena judicial. El capítulo de la violencia laboral se distingue por precisar acciones y sanciones materia de hostigamiento y acoso, y desde luego el concepto de corresponsabilidad objetiva en casos de omisión.

Los temas de violencia en comunidad y la institucional los resuelve la Ley con programas educativos y de prevención, y le otorga un énfasis especial a lo que denomina violencia feminicida y sobre la alerta de violencia de género contra las mujeres, que determina como una forma extrema de violencia de género contra las mujeres producto de la violación a sus derechos humanos en lo público y lo privado, que se integra con conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado, y puede llegar a culminar en homicidios y formas de muerte violenta de mujeres.

Aquí se agrega que los sistemas político, social y de justicia, tendrán alertas ordenadas por los poderes del gobierno para responder con eficacia al feminicidio.

Aspecto importante de la ley son las llamadas órdenes de protección de adopción tardía, pero que con carácter urgente tienden a proteger todos los intereses de la víctima en las vías precautorias y cautelares, y que generan una importante taxativa de acciones que van desde la desocupación por el agresor del domicilio conyugal, la prohibición de acercarse al domicilio, la prohibición de intimidar o molestar y otras relativas a los bienes y enseres domésticos, auxilio policiaco inmediato.

El resto de los capítulos de la ley tiene un carácter organizativo, sistémico y programático de cómo se debe integrar y accionar la organización mexicana para prevenir, atender y san-

cionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como para distribuir la competencia de las autoridades.

En materia de atención a las víctimas las medidas más importantes son el establecimiento de refugios para las mujeres y sus hijos, en donde se les proporcionará atención psicológica, médica y legal, ropa alimentación y bolsa de trabajo.

La propia Ley fija en sus transitorios un plazo de seis meses a partir de su publicación en el *Diario Oficial* para que las legislaturas locales promuevan, en el ámbito de su competencia, las reformas para el cumplimiento de los objetivos de la Ley y para establecer como agravantes los delitos contra la vida y la integridad cuando éstos sean cometidos contra mujeres, por su condición de género; asimismo, establece un plazo de noventa días para la expedición del *Reglamento*; sin embargo, no es hasta trece meses después que se publica, el 11 de marzo de 2008.

El *Reglamento* no establece la articulación de las diferentes dependencias federales para la debida aplicación de los modelos de atención a mujeres agredidas. Al Instituto Nacional de las Mujeres, se le otorga la función de Secretaría Técnica, sin autoridad ni poder para impulsar a las instancias de la administración pública federal para que cumplan con las funciones que la Ley les establece, lo que hace suponer que como tantas otras disposiciones se convierta en letra muerta, sobre todo si no se otorga el presupuesto necesario para su aplicación.

El *Reglamento* tiene sesenta y cinco artículos, divididos en seis títulos, cuyo objetivo es establecer las bases de coordinación entre el Poder Ejecutivo Federal y las entidades federativas y los municipios, necesarias para la ejecución de la Ley. Están obligadas a cumplir con estas disposiciones las secretarías de Gobernación, Seguridad Pública, Desarrollo Social, Educación Pública y Salud, la Procuraduría General de la República, Inmujeres, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Tales instancias conforman el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, en el cual será presidido por la Secretaría de Gobernación. El Sistema promoverá que las entidades federativas y los municipios establezcan políticas públicas en materia de violencia contra las mujeres, acordes con el Programa y la Política Nacional Integral elaborados al respecto. Asimismo, el Reglamento señala los mecanismos para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, estipula la declaratoria de alerta de violencia de género y violencia feminicida, la aplicación de órdenes de protección a mujeres agredidas y las atribuciones de las instancias que conforman el Sistema.

En cumplimiento a lo establecido por la Ley, veinticuatro entidades federativas han expedido sus propias leyes protectoras de los derechos de las mujeres a vivir una vida sin violencia, y tres de ellas con su respectivo reglamento.

#### ESTADOS QUE CUENTAN CON UNA LEY DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA Y SU REGLAMENTO\*

Estado	Nombre de la Ley	Fecha de publicación
1. Aguascalientes	Ley De Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia Para el Estado de Aguascalientes	26 de noviembre de 2007
2. Baja California	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre De Violencia para el Estado de Baja California	25 de junio de 2008
3. Baja California Sur	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Baja California Sur	26 de marzo de 2008

\* Al 15 de agosto de 2008.

#### 44 DERECHO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA

*Continuación*

Estado	Nombre de la Ley	Fecha de publicación
4. Campeche	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Campeche	4 de julio de 2007
5. Chiapas	Ley de Acceso a una Vida Libre De Violencia para las Mujeres en el Estado de Chiapas	28 de agosto de 2007
6. Chihuahua	Ley Estatal del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	24 de enero de 2007
7. Coahuila	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Coahuila	10 de junio de 2008
8. Distrito Federal	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en el Distrito Federal	29 de enero de 2008
9. Durango	Ley de las Mujeres para una Vida sin Violencia	30 de diciembre de 2007
10. Estado de México	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de México	6 de agosto de 2008
11. Guerrero	Ley Número 553 de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado Libre y Soberano de Guerrero	8 de febrero de 2008
12. Hidalgo	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Hidalgo	29 de diciembre de 2007
13. Jalisco	Ley de Acceso de las Mujeres, a una Vida sin Violencia del Estado de Jalisco	27 de mayo de 2008
14. Morelos	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Morelos	5 diciembre de 2007

*Continuación*

Estado	Nombre de la Ley	Fecha de publicación
15. Nuevo León	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	20 de septiembre de 2007
16. Puebla	Ley para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Puebla	26 de noviembre de 2007
17. Quintana Roo	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Quintana Roo	27 de noviembre de 2007
18. San Luis Potosí	Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de San Luis Potosí	7 de agosto de 2007
19. Sinaloa	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Sinaloa	30 de julio de 2007
20. Sonora	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Sonora	29 octubre de 2007
21. Tamaulipas	Ley para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres	22 de agosto de 2007
22. Tlaxcala	Ley que Garantiza el Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en el Estado de Tlaxcala	13 de diciembre de 2007
23. Veracruz	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz de Ignacio de La Llave	28 de febrero de 2008
24. Yucatán	Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Yucatán	20 de marzo de 2007
Ley Federal	Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	10. de febrero de 2007

## ESTADOS CUYA LEY YA TIENE REGLAMENTO

Nombre del Estado	Nombre del Reglamento	Fecha de publicación
1. Aguascalientes	Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Aguascalientes	5 de mayo de 2008
2. San Luis Potosí	Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de San Luis Potosí	19 de enero de 2008
3. Yucatán	Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Yucatán	11 de junio de 2008
Reglamento Ley General	Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	11 de marzo de 2008

**III. LEY DE ASISTENCIA Y PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR PARA EL DISTRITO FEDERAL (LAPVFDF)**

En 1996, coincidiendo con la aprobación por el Senado de la República de la Convención de Belem Do Pará y gracias al trabajo permanente de grupos de mujeres organizadas, se expide en el Distrito Federal la *primera Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar para el Distrito Federal*<sup>38</sup> y

---

<sup>38</sup> Decretada por la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de julio de 1996. El 2 de julio de 1998, se reforman algunos de sus artículos y se modifica su denominación, cambiando a *Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar*, ya no intrafamiliar, por considerar éste un término con un alcance más restringido.

un año después, en 1997, su Reglamento,<sup>39</sup> esos ordenamientos definen las tareas y responsabilidades de órganos centrales de la administración pública en el Distrito Federal, así como los niveles de participación de instituciones, organizaciones sociales y profesionistas especializados en el tema.

Siendo pionera en su tipo, la Ley que es una norma de carácter administrativa ya que en ese entonces la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, órgano legislativo del Distrito Federal, que solamente tenía facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, establece sanciones para aquellos que provocan violencia en las familias. Sin embargo, según su exposición de motivos la función punitiva no es su objetivo principal, sino el de incidir en la transformación de los patrones de comportamiento diferenciados para hombres y mujeres, hacia la construcción de nuevas formas de relación fundamentadas en la equidad, la justicia, la tolerancia y el respeto.

Los méritos de la ley, paradójicamente, devienen de su carácter administrativo y de los cuales son de destacarse como ya se mencionó, que fue la primera ley específica para atender el fenómeno de la violencia familiar que se da en el país, y si bien su enfoque es esencialmente asistencial, al establecer las bases y procedimientos de ayuda a las víctimas de la violencia familiar, también establece principios para atender los aspectos de prevención.

---

En la exposición de motivos de la iniciativa de ley, se señala que con su expedición se cumple con los compromisos internacionales asumidos por México para modificar o derogar “los instrumentos normativos que constituyan cualquier clase de discriminación hacia la mujer y atentan contra su pleno desarrollo”.

<sup>39</sup> Expedido por el presidente de la República y publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 21 de octubre de 1996.

Responsabiliza de llevar a cabo acciones específicas a determinados funcionarios de la administración pública del Distrito Federal, creando entre ellos mecanismos de coordinación específicos para la atención de las víctimas de la violencia.

Crea las Unidades de Atención a la Violencia Familiar, las cuales tienen entre sus funciones prevenir y en su caso, asistir a las víctimas de la violencia e intentar con éstas y sus agresores una solución al problema mediante un procedimiento conciliatorio, previo al tratamiento judicial.

Regula procedimientos de atención rápidos y gratuitos y responsabiliza a oficinas administrativas concretas de realizar acciones específicas para la prevención de la violencia familiar. Asimismo, establece un Consejo para la Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Distrito Federal en el que se prevé la participación de las organizaciones sociales dedicadas a la atención de ese problema.

La LAPVFDF define la violencia familiar como

...todo acto de poder u omisión, intencional, dirigido a dominar, someter, controlar o agredir, física, verbal, psicoemocional o sexualmente a cualquier miembro de la familia dentro o fuera del domicilio familiar, que tengan una relación de parentesco por consanguinidad, que tengan o hayan tenido por afinidad civil, matrimonio, concubinato o mantengan una relación de hecho, y que tiene por efecto causar daño, sea maltrato físico, maltrato psicoemocional o maltrato sexual.<sup>40</sup>

Se entiende por maltrato físico todo acto de agresión intencional, en el que se utilice alguna parte del cuerpo o se emplee algún objeto o arma para sujetar, inmovilizar o causar da-

---

<sup>40</sup> Artículo 3o. de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar.

ño en el cuerpo del otro con el propósito de lograr su sometimiento y control.

El maltrato psicoemocional es el patrón de conducta consistente en actos u omisiones repetitivos, cuyas formas de expresión pueden ser: prohibiciones, coacciones, condicionamientos, intimidaciones, amenazas, actitudes devaluatorias, de abandono y que provoquen en quien las recibe deterioro, disminución o afectación de la estructura de su personalidad. En este tipo se incluye el maltrato que se infiere a los menores de edad, bajo la justificación de su educación o formación.

Por maltrato sexual la Ley entiende el patrón de conducta consistente en actos u omisiones reiteradas, cuyas formas de expresión pueden inducir a la realización de prácticas sexuales no deseadas o que generen dolor, así como las prácticas de celotipia para el control, manipulación o dominio de la pareja.

De la definición genérica, se puede precisar el sentido jurídico de la violencia familiar, entendiéndose como el abuso de la fuerza, en una desigual relación de poder, cuando se cause daño a otra persona. Son dos los elementos que se desprenden de la definición: el abuso de la fuerza y el daño que este abuso produce.

La fuerza puede ser física o moral, y el daño es el atentado contra la integridad física, psíquica o ambas, del familiar agredido. En este sentido, el bien jurídico protegido es la persona, en su integridad física, psíquica y emocional, en tanto miembro de una familia, entendida ésta en un sentido más amplio, dado que la Ley alude inclusive a una “relación de hecho”, diferente a una relación de concubinato, sin que se especifique las características que aquélla debe reunir. Los sujetos son el agresor y el o los agredidos, en cuanto ellos tengan una relación familiar, entendida ésta, como ya se expresó, en su sentido más amplio.

En cuanto a la asistencia, se establece para la autoridad administrativa la obligación de crear las Unidades de Atención Especializada para el tratamiento de la violencia familiar (UAVI). Actualmente funciona una en cada una de las 16 Delegaciones administrativas que conforman el Distrito Federal.

Para la solución de los conflictos derivados de la violencia familiar, la LAPVFDF estableció dos procedimientos: de conciliación y de amigable composición o arbitraje, ambos se llevan a cabo en las UAVI. El primero de ellos implica la posibilidad de resolver el conflicto pacíficamente, mediante la avenencia de las partes, en un proceso verbal de una sola audiencia y que se expresa en un convenio que ambas firman.

El convenio es vinculatorio y, según la Ley, puede exigirse su ejecución al juez; sin embargo, el problema es que tratándose de una resolución administrativa, el juez es incompetente para su ejecución,<sup>41</sup> salvo que ambas partes, agresor y agredido, soliciten al juez de lo familiar la homologación del convenio en cuanto éste se celebra, lo cual en la práctica es casi imposible que suceda.

Si las partes llegan a la conciliación aparentemente con ello se termina el conflicto; sin embargo, la experiencia revela que las relaciones violentas difícilmente mejoran, en ocasiones ni aun cuando intervenga un especialista que auxilie profesionalmente a los sujetos, así que es posible que el procedimiento de conciliación en la práctica solamente posponga el litigio; amén de que existen situaciones de violencia grave en las que por ningún motivo se deben plantear ningún procedimiento de

---

<sup>41</sup> Ello lo confirman los artículos 500 y 504 del propio Código de Procedimientos Civiles, los cuales, por excepción posibilitan al juez para ejecutar “convenios celebrados ante la Procuraduría del Consumidor y de laudos emitidos por dicha Procuraduría”.

avenimiento, a riesgo de poner en peligro a la víctima; sin embargo, esta hipótesis no está considerada en la Ley.

Si no hay conciliación, se deberá realizar el otro procedimiento previsto por la ley, el de amigable composición o arbitraje, el cual requiere que el consentimiento se exprese por escrito mediante una solicitud firmada por ambas partes, para que entre en funciones el amigable componedor, y cuya resolución será obligatoria para las mismas. Si una de las partes, la mayoría de las veces el agresor, no acepta someterse a este procedimiento, la mujer agredida no tiene la posibilidad de exigirle el sometimiento a este procedimiento.

Al establecer estos procedimientos, la Ley pasa por alto que en las relaciones desiguales de poder que desembocan en violencia familiar, las víctimas siempre están en una situación de desventaja respecto del agresor, por tanto no es dable que se trate de conciliar o resolver el conflicto, si las partes no están en igualdad de circunstancias y si la finalidad última de ese procedimiento es la avenencia entre las partes, ello puede resultar a la postre contraproducente, dado que puede llevar a un recrudecimiento posterior de los actos violentos con resultados, en ocasiones, peligrosos o inclusive fúnebres para la víctima.

#### IV. EL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL

Con posterioridad a la promulgación de la LAPVFDF, en diciembre de 1997 y en los años 2000 y 2005, se expedieron reformas al Código Civil para el Distrito Federal para hacer explícito, en un capítulo especial, el derecho de los integrantes de las familias a desarrollarse en un ambiente de respeto a su integridad física, psicoemocional, económica y sexual, alejados de conductas que generen violencia familiar. Ésta se le define

como “aquel acto u omisión intencional, dirigido a dominar, someter, controlar o agredir física, verbal psicoemocionalmente a cualquier integrante de la familia dentro o fuera del domicilio familiar, y que tiene por efecto causar daño...”.<sup>42</sup>

Este ordenamiento amplía el concepto de violencia familiar ya que también considera violencia familiar la conducta contra la persona con que se encuentra unida fuera del matrimonio, de los parientes de ésta, o de cualquier otra persona que “esté sujeta a su custodia, guarda, protección, educación, instrucción o cuidado, siempre y cuando el agresor y el ofendido convivan o hayan convivido en la misma casa”.<sup>43</sup>

Una novedad que el Código Civil (CC) introduce en el tratamiento de la violencia familiar es la obligación para los que incurran en ella de reparar los daños y perjuicios que se occasionen con dicha conducta, independientemente de las sanciones a que se hagan merecedores en ese u otro ordenamiento.<sup>44</sup>

El CC establece como causal de divorcio la violencia familiar que cometía uno de los cónyuges contra el otro, o contra los hijos de ambos o contra el hijo de alguno de ellos; asimismo, regula como causal el “incumplimiento injustificado de las determinaciones de las autoridades administrativas o judiciales que hayan ordenado, tendientes a corregir los actos de violencia familiar”.<sup>45</sup>

El ordenamiento faculta al juez a dictar en todas las controversias derivadas de la violencia familiar, las medidas provisionales tendentes a salvaguardar la integridad y seguridad de las víctimas de la violencia familiar, como son: la salida del cónyuge demandado, la prohibición a éste de ir a lugar determinado,

---

<sup>42</sup> Artículo 323-Quáter del Código Civil para el Distrito Federal.

<sup>43</sup> Art. 232 Quintus.

<sup>44</sup> Artículo 323-Sextus, párrafo primero.

<sup>45</sup> Artículo 267, fracciones XVII, y XVIII.

como el domicilio o lugar de trabajo o estudio de los agraviad os o de acercarse a los mismos.<sup>46</sup>

El CC le señala varios efectos civiles a los actos de violencia familiar, entre ellos, como la lo dijimos, como causal de divorcio. En materia de alimentos prevé la suspensión o terminación de la obligación de dar alimentos, en caso de violencia familiar o injurias graves inferidas por el alimentista mayor de edad contra el que debe prestarlos.<sup>47</sup> Asimismo, la pérdida de la patria potestad del hijo<sup>48</sup> cuando ésta sea suficientemente grave a juicio del juez. Las donaciones antenupciales hechas entre los futuros consortes podrán ser revocadas si el donatario incurre en violencia familiar en contra del donante o sus hijos.<sup>49</sup>

## V. EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL

El Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal (CPC) establece los distintos medios procesales o actuaciones de jueces y ministerios públicos familiares para la atención de la violencia familiar, tanto para la solución jurisdiccional de los conflictos, como para la prevención de conflictos, mediante adopción de las medidas cautelares que los jueces deben dictar para evitar daños graves o irreparables de las partes. Estas medidas pueden ser:

- a) La guarda o custodia de los menores de edad. En caso de separación de los que ejercen la patria potestad de un menor y cuando no haya acuerdo entre ellos, el juez

---

<sup>46</sup> Artículo 282, fracción VII, y 323-Sextus, párrafo segundo.

<sup>47</sup> Artículo 320, fracción III.

<sup>48</sup> Artículo 444, fracción II.

<sup>49</sup> Artículo 228 del Código Civil para el Distrito Federal.

de lo familiar, oyendo al Ministerio Público y tomando en cuenta el interés superior del menor, resolverá quién deberá asumir la guardia y custodia de éste.

- b) La separación de personas, cónyuges, concubinos.

Adicionalmente, el CPC previene que se notificará al cónyuge agresor que se abstenga de impedir la separación y de “causar molestias a su cónyuge”, otorgando amplias facultades al juez para impedir los actos de violencia, para decretar las medidas precautorias que tiendan a preservar la familia y a proteger a sus miembros,<sup>50</sup> en cuyo caso puede intervenir de oficio y está obligado a “suplir las deficiencias de las partes en sus planeamientos de derecho”. Esto da una amplia facultad al tribunal, para actuar y evitar que se continúen produciendo los hechos violentos, bien sea a petición del agraviado, del Ministerio Público, de otra persona interesada, o de oficio.

- c) Tratándose de menores, el juez determinará su situación<sup>51</sup> tomando en cuenta dos previsiones que el propio CPC establece, que el cónyuge que demande la separación pueda proponer la persona en cuyo poder queden provisionalmente los hijos y, salvo peligro grave para el normal desarrollo de los hijos, los menores de doce años deberán quedar al cuidado de la madre. En caso de violencia familiar, el juez tomará las medidas para “la protección de los menores” dentro de las cuales está, lógicamente, la separación del familiar agresor que habite en el mismo techo de la víctima.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Artículo 241, CPC.

<sup>51</sup> Artículo 213, CPC.

<sup>52</sup> Artículo 942, CPC.

Todas estas previsiones jurisdiccionales, al otorgar facultades discrecionales amplias a los jueces familiares, se proponen propiciar una mayor protección a las víctimas de la violencia.

## VI. EL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL

El delito de violencia familiar se incorpora por primera vez en la legislación mexicana en el Código Penal para el Distrito Federal en 1997. Para configurar el tipo se exigía la reiteración de la conducta violenta y la circunstancia de que agresor y víctima vivieran en el mismo domicilio, de ahí que fuera muy difícil, sino imposible, integrar los elementos del tipo, lo que determinó su escasa aplicación, lo que sí se generó fue una movilización social de grupos de defensores de derechos humanos y organizaciones de mujeres, quienes llevaron al legislador, en 1999, a otra reforma al Código Penal, en la que se re-conformó la figura delictiva, justamente para no exigir la reiteración de la conducta violenta, ni que víctima y agresor vivieran en el mismo domicilio.

Todo ello permitió la integración del tipo penal, y dando viabilidad al posible enjuiciamiento de quienes eran denunciados por cometer acciones violentas contra los miembros de sus propias familias, a pesar de las reformas, las denuncias siguieron siendo muy escasas y aún más el número de procesos por la comisión de este delito.

El Código Penal vigente, reformado en 2007, prescribe en su artículo 200, que:

...al que, por acción u omisión, ejerza cualquier tipo de violencia física o psicoemocional dentro o fuera de domicilio familiar en contra de:

I. El o la cónyuge, la concubina o el concubinario; II. El parente consanguíneo en línea recta ascendente o descendente

sin límite de grado, o el pariente colateral, consanguíneo o afín hasta el cuarto grado; III. El adoptante o adoptado y IV. El incapaz sobre el que se es tutor o curador. Se le impondrá de seis meses a seis años de prisión...

### Se define la violencia física

...todo acto intencional en el que se utilice alguna parte del cuerpo, algún objeto, arma o sustancia para sujetar, inmovilizar o causar daño a la integridad física de otro, y violencia psicocemocional: a todo acto u omisión consistente en prohibiciones, coacciones, condicionamientos, intimidaciones, insultos, amenazas, celotipia, desdén (*sic*) indiferencia (*sic*), abandono, actitudes devaluadoras, que provoquen en quien las recibe alteraciones en alguna esfera o área de la estructura psíquica de esa persona.<sup>53</sup>

Señala como sujetos activos del delito al cónyuge, concubina o concubinario, al que tenga relación de pareja, al pariente consanguíneo en línea ascendente o descendente sin limitación de grado, al pariente colateral o consanguíneo o afín hasta el cuarto grado, al tutor, curador, adoptante o adoptado.

Equipara a la violencia familiar la que se ejerza en contra de la persona que esté sujeta a su custodia, guarda, protección, educación, instrucción o cuidado, o con quien tenga una relación de hecho, sin exigir, como el ordenamiento anterior, que agresor y ofendido convivieran o hubieran convivido en la misma casa.

El ordenamiento previene que la educación o formación del menor no será en ningún caso considerada justificación para forma alguna de maltrato.

---

<sup>53</sup> Artículo 201.

Por la comisión del delito de violencia familiar se establece una pena de seis meses a seis años de prisión, la pérdida de los derechos que el sujeto activo tenga respecto de la víctima, incluidos los hereditarios y la prohibición de ir a lugar determinado, o de residir en él. Asimismo, se impone al agresor, la obligación de sujetarse a un tratamiento psicológico especializado, cuya duración en ningún caso excederá del tiempo impuesto para la pena de prisión. El texto vigente suprimió lo que el anterior señalaba, que en caso de reincidencia, la pena de prisión podía aumentarse hasta en una mitad más.

Para la legislación penal, el delito de violencia familiar no es un delito grave, ni por el monto de la pena, sino también porque solamente se persigue por querella de la parte ofendida, salvo que la víctima sea menor de edad o incapaz.

## VII. LA LEGISLACIÓN ESTATAL EN MATERIA DE VIOLENCIA FAMILIAR

A partir de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar del Distrito Federal, poco a poco se fueron expidiendo este tipo de leyes en los diferentes estados de la República, la mayoría siguiendo el modelo de ésta.<sup>54</sup>

Además, diecinueve estados y el Distrito Federal han tipificado la violencia doméstica como delito específico en su código penal. Un total de diecinueve estados participan en un sistema integrado para víctimas de violencia doméstica y sexual

---

<sup>54</sup> Tienen leyes de asistencia y prevención de la violencia familiar: Baja California, Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

que tiene por objetivo compartir buenas prácticas y desarrollar sistemas conjuntos de orientación.<sup>55</sup>

Otros estados, sin embargo, mantienen normas que reflejan estereotipos patriarcales discriminatorios por motivos de género y son permisivos con la violencia contra la mujer. Así, en catorce legislaciones estatales<sup>56</sup> todavía se mantienen vigentes los *homicidios de honor*, es decir, la penalización con una pena menor cuando el homicidio lo comete uno de los cónyuges, generalmente el varón, habiendo encontrado al otro cometiendo actos de infidelidad, este mismo criterio atenuante se aplica tratándose del delito de lesiones.

Otro ejemplo de discriminación contra la mujer es el tratamiento del delito de estupro, sólo se considera delito cuando la víctima demuestra haberse comportado “con castidad y honestidad”, lo que a menudo se interpreta como sinónimos de virginidad antes de producirse los hechos. En trece estados no se persigue el delito de rapto cuando el raptor se casa con la víctima.<sup>57</sup>

Causa sorpresa que los códigos penales de veinte estados no consideren delito la violación conyugal,<sup>58</sup> y que trece esta-

---

<sup>55</sup> SIAMAVIF: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz, Yucatán, Zacatecas.

<sup>56</sup> Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tamaulipas, Yucatán, Zacatecas.

<sup>57</sup> Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Durango, Jalisco, Estado de México, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Zacatecas.

<sup>58</sup> En noviembre de 2005 eran los siguientes estados: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Colima, Guerrero, Jalisco,

dos no contemplen la violencia doméstica como motivo específico de divorcio.<sup>59</sup> En este contexto, es importante señalar que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya reconocido, en una tesis emitida el 16 de noviembre de 2005, la violación conyugal como acto delictivo, apartándose así de la jurisprudencia anterior, que consideraba que la violación conyugal era solamente el ejercicio indebido de un derecho.

El 23.1% de los hombres consultados en una encuesta nacional realizada en 2005<sup>60</sup> opinan que las mujeres provocan al violador. La impunidad generalizada de la violencia sexual y la pronunciación de sentencias indulgentes también disuaden a las víctimas de denunciar a las autoridades los delitos de violencia sexual. Sólo se capture y condena al culpable en el 25% de las violaciones denunciadas a las autoridades, y en el 19% de las sentencias condenatorias la pena oscila entre un mes y cinco años, de los cuales el agresor no suele cumplir más de la mitad.<sup>61</sup>

Actualmente, la mayoría de los 31 estados tienen una legislación especial para enfrentar el fenómeno de la violencia familiar, y han introducido reformas a sus códigos civiles y penales para castigarla y para otorgarle efectos civiles, siguiendo en buena medida el modelo de la legislación del Distrito Federal.

En cuanto a la asistencia de las víctimas de la violencia, desafortunadamente se ha avanzado poco. En efecto, de los sesenta albergues para mujeres víctimas de violencia que funcio-

---

México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas.

<sup>59</sup> Guerrero, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas.

<sup>60</sup> Véase Secretaría de Desarrollo Social, *Primera Encuesta Nacional sobre la Discriminación en México*, 2005.

<sup>61</sup> Comisión Mexicana de Derechos Humanos A. C.

nan en el país solamente veintidós son oficiales,<sup>62</sup> lo cual implica que todavía en el ámbito público, a pesar de que la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida sin Violencia establece la obligación de establecer refugios, no hay un cabal cumplimiento a esta obligación.

---

<sup>62</sup> DIF Tijuana, Tijuana, Baja California; CAVIM, Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar, Baja California Sur; Centro de Orientación y Protección a Víctimas de Violencia Intrafamiliar, Monclova, Coahuila; Inmujeres, Colima, Colima; Albergue para mujeres que viven violencia. PGJ, México, Distrito Federal; Reencuentro. Lerdo, Durango; DIF Municipal, Toluca, Edo. de México; DIF Estatal albergue temporal para mujeres receptoras de violencia intrafamiliar y unidas para nosotras Guanajuato, Guanajuato; DIF estatal, Jerez, Guanajuato; Secretaría de la mujer. Acapulco, Guerrero; DIF Jalisco. Tlajomulco, Jalisco; DIF Jalisco Guadalajara, Jalisco; DIF Jalisco Zapopan, Jalisco; Instituto de la mujer del estado de Morelos, Cuernavaca, Morelos; El jardín de las mujeres DIF municipal, Oaxaca, Oaxaca; Consejo estatal de la mujer, Querétaro, Querétaro; Centro de atención a la mujer-DIF Tabasco; “Casa de seguridad de la familia” perteneciente al DIF estatal, Matamoros Tamaulipas; Albergue de la mujer maltratada DIF municipal, Jerez, Zacatecas; DIF municipal de Puebla, Puebla, Puebla; Albergue de Neza para víctimas de violencia familiar DIF, Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México; Centro de atención a la mujer, Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México.