

La urgencia de la alerta de violencia de género en la CDMX

*Iris Rocío Santillán Ramírez**

Los antecedentes

En los inicios del siglo XXI el mundo entero volteó la mirada hacia el norte de México, de manera específica hacia Ciudad Juárez, en el Estado de Chihuahua. Se estaba dando un fenómeno social que impactaba la vida de las mujeres y sus familias que ahí vivían y se le denominó: “las muertas de Juárez” —manera eufemística de nombrar casos de muertes violentas de mujeres, quienes en su mayoría fueron violadas, torturadas y mutiladas—. Suman desde 1993 —año en el que se identifica el primer caso—, cientos de muertes violentas de niñas y mujeres, a lo que hay que adicionar los cientos de jóvenes desaparecidas.

La llegada de la antropóloga feminista Marcela Lagarde a la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados fue pieza clave para visibilizar la tragedia. Lagarde, como Presidenta

* Profesora-Investigadora del Departamento de Derecho de la UAM-A., miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Forma parte del grupo de trabajo de la alerta de violencia de género de la CDMX.

de la Comisión Especial para dar seguimiento a las investigaciones sobre los feminicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada, hizo un diagnóstico de todo el país, que concluyó que el fenómeno en contra de las mujeres no era privativo de Ciudad Juárez y que, por el contrario, había otras entidades federativas —como Veracruz, Oaxaca y Estado de México— en donde la incidencia de muertes violentas de niñas y mujeres era, inclusive, mayor que el de la ciudad norteña.

Lagarde impulsó la promulgación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia¹ y, aun cuando dejó de ser diputada, incidió para que se tipificara el delito de feminicidio² en el ámbito federal. Esta tipificación de la conducta que atenta en contra de la vida de las mujeres por el simple hecho de serlo —a pesar de la resistencia de las autoridades federales y locales—, ha permitido dimensionar la gravedad del fenómeno en todo el país, y, aunque sucede en todo el mundo, los datos en México son escalofriantes.

De acuerdo a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), México se encuentra en la posición 23 —respecto a un total de 221 países—, calificado

¹ Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 1º de febrero de 2007, última reforma publicada el 13 de abril de 2018.

² Artículo 325 del Código Penal Federal, reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 14 de junio de 2012, última reforma publicada el 12 de abril de 2019.

con una tasa de 4.4 feminicidios por cada 100,000 mujeres, presentando tasas mucho más altas (entre 6.9 y 16.3% por cada 100,000 mujeres) las entidades de Colima, Guerrero, Zacatecas, Chihuahua, Morelos, Baja California y Tamaulipas.³

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública advierte que en el primer cuatrimestre del 2019 fueron víctimas de feminicidio 1,199 niñas y mujeres,⁴ y la Ciudad de México ocupa el quinto lugar de incidencia de este delito.⁵

Adicional al delito de feminicidio, se suman otras manifestaciones de la violencia de género en contra de las mujeres, como la violencia familiar, la violencia sexual en un contexto de violencia familiar, escolar, docente o social, la trata de personas con fines de explotación sexual, entre otras.

³ Ana Karen García, “14 de los 25 países con más feminicidios se ubican en América Latina”, *El Economista*, 20 de noviembre de 2018. <https://www.eleconomista.com.mx/politica/14-de-los-25-paises-con-mas-feminicidios-se-ubican-en-America-Latina--20181120-0048.html> (consultada el 13 de septiembre de 2019).

⁴ Es muy probable que esta cifra sea mucho más alta, considerando que las autoridades se resisten a iniciar investigaciones con perspectiva de género para descartar el feminicidio, como lo señaló la 1ª Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la Tesis 1ª CLXI/2015 publicada en la Gaceta del Seminario Judicial de la Federación en mayo de 2015.

⁵ Infobae, “El país feminicida: 1,199 mexicanas fueron asesinadas en lo que va de 2019”, México, 30 de mayo de 2019. <https://www.infobae.com/america/mexico/2019/05/30/feminicidio-en-cifras-rojas-en-mexico-asesinan-diariamente-a-nueve-mujeres/> (consultado el 16 de septiembre de 2019).

¿Qué es la Alerta de Violencia de Género?

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) contempla la posibilidad de activar el mecanismo denominado alerta de violencia de género (AVG), en casos de que exista un agravio comparado⁶ o un contexto de violencia feminicida que, contrario a lo que se piensa, no tiene una vinculación directa con el número de feminicidios, sino más bien con los altos niveles de violencia institucional por parte de las instancias responsables de prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia en contra de las mujeres. Este breve análisis está enfocado a la AVG, que se declara por la existencia de un contexto de violencia feminicida, el cual es definido por la LGAMVLV como:

Una 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 (artículo 21).

Para activar el mecanismo —consistente en una serie de acciones gubernamentales de emergencia orientadas a enfrentar y erradicar la violencia feminicida, sugeridas por un grupo de trabajo en cada caso concreto— se sigue, previa solicitud de algún organismo de derechos humanos in-

⁶ El agravio comparado se da cuando un ordenamiento jurídico o políticas públicas impiden el pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres protegidos en todos los instrumentos internacionales signados y ratificados por el Estado Mexicano.

ternacional, nacional o de alguna entidad federativa, así como de organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas (artículo 32 del Reglamento de la LGAMVLV), un procedimiento que marca acciones y tiempos concretos. De este modo, una vez cubiertos los requisitos exigidos para la presentación de la solicitud ante la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM),⁷ esta instancia gubernamental convoca a académicas/os especializadas/os en el estudio de la violencia de género —quienes son seleccionadas/os de dos universidades locales y dos nacionales— para conformar un grupo de trabajo.

Además de las/os cuatro académicas/os, el grupo de trabajo se conforma por cuatro personas más: [i] una representante del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) quien, conforme al Reglamento, es la que debe coordinar el grupo y que, en los hechos delega esta acción en la CONAVIM; [ii] una de la CONAVIM; [iii] una de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), y [iv] una representante del Mecanismo para el adelanto de las mujeres de la entidad de que se trate.

Los tiempos

En razón de la emergencia, el grupo de trabajo tiene un plazo muy breve⁸ para realizar un análisis y estudio sobre

⁷ Instancia dependiente de la Secretaría de Gobernación.

⁸ 30 días naturales contados a partir del día en que se reúna por primera vez (artículo 36 bis del RLOAMVLV).

la situación que guarda el territorio sobre el que se señala que existe violación a los derechos humanos de las mujeres, ya sea por agravio comparado o violencia feminicida. En este último caso, el grupo de trabajo lleva a cabo visitas *in situ*, revisión documental y entrevistas con las organizaciones peticionarias e inclusive con víctimas, y a partir de estas debe determinar una serie de acciones e indicadores que el gobierno municipal o estatal, según se trate, deberán cumplir.

Uno de los problemas importantes que contiene el marco normativo de la AVG, es que, si bien marca tiempos para el grupo de trabajo y las autoridades a las que la CONAVIM solicita información, esta instancia dependiente de la Secretaría de Gobernación no siempre está sujeta a algún plazo.

En las últimas semanas, diversas voces han manifestado que el mecanismo no funciona; lo extraño es que sean las propias autoridades que debieran hacer cumplir las acciones las que afirmen esto,⁹ y que quienes se sienten agraviadas las sigan solicitando. En el presente análisis se aborda, de manera brevísima, sólo uno de los problemas que inciden en la ineficacia del mecanismo: el referente a los tiempos, que en un contexto de violencia feminicida se

⁹ En abril de 2019, Candelaria Ochoa, Titular de la CONAVIM, afirmó que “las alertas de violencia de género ya no funcionan, por lo que deben ser modificadas” (Diana Martínez, “Alertas de género no funcionan: Conavim”, *El Heraldo de México*. <https://heraldodemexico.com.mx/pais/eliminan-alertas-de-genero-son-inutiles/> (consultada el 27 de septiembre de 2019).

traducen en desapariciones para fines de trata de personas con fines de explotación sexual y pérdida de vidas de niñas, adolescentes y mujeres, entre otras manifestaciones de violencia de género en contra de las mujeres.

Conforme al Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (RLGA-MVLV),¹⁰ después de que las peticionarias han cumplido a cabalidad con los requisitos exigidos, en un plazo de tres días hábiles (artículo 35), la CONAVIM debe resolver sobre la admisión de la solicitud. A partir del día siguiente de la admisión, esta instancia tiene un plazo de cinco días hábiles para convocar, elegir y reunir al grupo de trabajo (artículo 36).

Dada la emergencia, el grupo de trabajo cuenta solamente con 30 días naturales a partir del día en que se reúna por primera vez. En ese periodo deberá investigar, integrar y elaborar las conclusiones correspondientes (artículo 36 bis), tomándose las decisiones por mayoría de votos, teniendo la persona representante del INMUJERES el voto de calidad (artículo 36 ter). Es evidente que las conclusiones deben estar orientadas a valorar si efectivamente hay, o no, un contexto de violencia feminicida.

Hay una omisión dolosa por parte del Ejecutivo Federal reflejada en el Reglamento, en lo que respecta al plazo

¹⁰ Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 11 de marzo de 2008, última reforma publicada el 14 de marzo de 2014.

que tiene la CONAVIM para hacer del conocimiento del titular del poder ejecutivo de la entidad federativa de que se trate este informe-diagnóstico elaborado por el grupo de trabajo; tiempo que puede prolongarse por semanas o meses, como se comprueba más adelante, perdiéndose la esencia de la emergencia.

A partir de que el titular del poder ejecutivo de la entidad recibe el documento elaborado por el grupo de trabajo, tiene 15 días hábiles para aceptarlo. En caso de que no responda en un plazo no mayor de 25 días naturales a partir del vencimiento del plazo anterior —casi el mismo que tuvo el grupo de trabajo para integrar un análisis completo de la situación—, la Secretaría de Gobernación deberá declarar la alerta en un plazo no mayor a cinco días naturales (artículo 38).

Hasta aquí,¹¹ si se suman los términos establecidos, se concluye que puede darse el caso de que el mecanismo se emita en un plazo aproximado que fluctúa entre 78 y 86 días naturales.

En el supuesto de que el titular del poder ejecutivo de la entidad acepte las acciones propuestas por el grupo de trabajo, tendrá un plazo de seis meses para ponerlas en marcha e incidir en la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género en contra de las muje-

¹¹ El procedimiento es más extenso, hasta llegar a la valoración por parte del grupo de trabajo, si el gobierno en cuestión cumplió con las acciones comprometidas.

res. Vencido el término, el grupo de trabajo no tiene marcado tiempo para elaborar el dictamen respectivo.

La solicitud de la alerta en la Ciudad de México (CDMX)

El 7 de septiembre de 2017, el Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria” O.P.A.C. y la organización Justicia Pro Persona A.C. solicitaron que se activara la AVG dado el contexto de violencia feminicida en la CDMX. Ambas organizaciones fueron prevenidas por faltarles una documentación requerida. El lunes 2 de octubre, las solicitantes solventaron su omisión. El acuerdo de admisibilidad en donde la CONAVIM motiva y fundamenta la admisión de la solicitud carece de fecha.¹²

La convocatoria para la integración del grupo de trabajo marca como periodo de inscripción del jueves 5 al miércoles 11 de octubre de 2017, es decir, 7 días naturales.¹³ Al no recibir postulaciones suficientes de académicas/os a nivel local, emitieron una nueva convocatoria, cuyo periodo de inscripción fue del viernes 13 al martes 17 de octubre.¹⁴

¹² CONAVIM (2017), Acuerdo de admisibilidad, Secretaría de gobernación. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/323112/Acuerdo_de_Admisibilidad_SAVGM_CDMX.pdf (consultada el 27 de septiembre de 2019).

¹³ CONAVIM (2017), Convocatoria para conformar el grupo de trabajo, Secretaría de Gobernación. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/261437/Convocatoria_Nacional_CDMX.pdf (consultada el 27 de septiembre de 2019).

¹⁴ CONAVIM (2017), Convocatoria para conformar el grupo de trabajo, Secretaría de Gobernación. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/264348/Convocatoria_Extraordinaria_Local_CDMX.pdf (consultada el 28 de septiembre de 2019).

De este modo, la primera sesión del grupo de trabajo se verificó hasta el viernes 20 de octubre de 2017. Los cinco días hábiles (hasta siete naturales) a partir de la admisión de la solicitud, se habían convertido ya en 17 días naturales.

Desde la primera sesión del grupo de trabajo, se solicitó a la CONAVIM que se invitara a participar a representantes de Amnistía Internacional y de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuestión que no cumplió.¹⁵

A pesar de que el grupo de trabajo concluyó el informe en el plazo reglamentario de 30 días naturales, después de diversas estrategias dilatorias por parte de la CONAVIM —entre ellas la reelaboración del informe a petición de una nueva titular del organismo— no fue hasta el 21 de marzo de 2018 cuando el representante de INMUJERES, en su calidad de coordinador del grupo de trabajo,¹⁶ entregó formalmente a la titular de la CONAVIM el informe,¹⁷ el cual

¹⁵ A insistencia del grupo de trabajo, se invitó en una única vez a Amnistía Internacional, aun cuando la solicitud es que su participación fuera permanente.

¹⁶ En los hechos, la CONAVIM fungió como coordinadora del grupo de trabajo.

¹⁷ Previo a la emisión de este informe —dada la emergencia, y a causa de la presión que hizo el grupo de trabajo y la negativa de la titular de CONAVIM de considerar el primer informe elaborado—, se dictó una serie de medidas urgentes al Gobierno de la CDMX, las cuales fueron aceptadas. El entonces jefe de Gobierno de la CDMX, José Ramón Amieva, llevó a cabo varias acciones de manera personal, como encabezar el grupo de trabajo que revisaría las investigaciones de carácter penal de varios casos; entre ellos, casos paradigmáticos de feminicidio. Acciones que, desafortunadamente al llegar el nuevo Gobierno, no tuvieron el mismo nivel de compromiso.

no solo incluye acciones concretas y sus respectivos indicadores dirigidas a la titular del gobierno de la CDMX, sino también las hay destinadas para el titular del Tribunal Superior de Justicia y el poder legislativo local, a fin de analizar la pertinencia de diversas reformas legales en normas que impactan en la vida de las mujeres en esta ciudad. Para ese entonces, habían transcurrido ya 169 días naturales.

El 2 de abril de 2018, el entonces jefe de Gobierno, José Ramón Amieva, aceptó las conclusiones contenidas en el informe de referencia; a partir de ese día inició el plazo de seis meses para que el Gobierno de la CDMX implementara las acciones sugeridas por el grupo de trabajo. El informe fue entregado, previa solicitud de la CONAVIM, casi siete meses y 15 días después: el 16 de noviembre de 2018.

El cambio de Gobierno de la CDMX incidió en que el grupo de trabajo fuera convocado y se reuniera legalmente hasta el 28 de marzo de 2019. Cuando afirmo que nos reunimos legalmente, es porque dada la tardanza —y previa a nuestra solicitud a la CONAVIM para que convocara, a lo cual hizo caso omiso— las académicas del grupo, junto con quienes representaban a la CNDH y al INMUJERES se reunieron para hacerlo, sin que la CONAVIM avalara dicho avance en el análisis.

Considero que, legalmente, dada la tardanza y previa solicitud a la CONAVIM para llevar a cabo la revisión del

documento enviado por el Gobierno capitalino, las académicas del grupo, junto con quienes representaban a la CNDH y al INMUJERES se reunieron para hacerlo sin que la CONAVIM avalara dicho avance en el análisis.

Después de varias reuniones del grupo de trabajo, se terminó la revisión y el dictamen correspondiente en el que se concluyó que: “De los 72 indicadores contenidos en las 20 conclusiones, se cumplieron 22 (30.5%), siete (9.7%) están en proceso de cumplimiento, 11 (15.2%) se consideraron parcialmente cumplidos y 32 (44.6%) no fueron cumplidos”.¹⁸

Tanto las tres académicas, como la representante de la CNDH solicitaron la activación de la alerta y que esta solicitud apareciera en el cuerpo del dictamen, lo cual, de manera arbitraria, fue denegado, a pesar de que era una mayoría de integrantes quien lo pedía, violentando de este modo el artículo 36 Ter. del RLGAMVLV.

Finalmente —¡después de dos años a partir de la fecha de solicitud!—, a pesar de la emergencia y las evidencias, la Secretaría de Gobernación decidió no dictar la alerta de violencia de género. Las organizaciones peticionarias in-

¹⁸ CONAVIM (2019), Dictamen sobre la implementación de las propuestas contenidas en las conclusiones del Informe emitido por el grupo de trabajo conformado para atender la solicitud de alerta de violencia de género contra las mujeres en la Ciudad de México, p. 132. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/467815/Dictamen_GT_SAVGM_CDMX.pdf (consultado el 29 de septiembre de 2019).

terpusieron un amparo, el cual fue resuelto satisfactoriamente para ellas. Se espera que, al fin, se active el mecanismo; sin embargo, dado el nivel de compromiso hacia las mujeres de esta ciudad—o, quizá, la falta de recursos económicos— por parte de las autoridades federales, es posible pensar que, aun cuando se activara el mecanismo, los resultados serían pobres.