

CONAVIM

COMISIÓN NACIONAL PARA PREVENIR Y ERRADICAR
LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES



Análisis de las Buenas Prácticas del Mecanismo de Declaratoria de Alerta de Género en contra de las Mujeres

Entregable final

Contenido

I. Introducción.....	3
II. Valoración técnica del Reglamento 2008 y 2013 de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres y su congruencia con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	4
III. Estudio del mecanismo de declaratoria de Alerta de Violencia contra las Mujeres que establecen la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y su respectivo Reglamento	13
1. Incongruencia entre los objetivos señalados en los dictámenes legislativos que llevaron a la aprobación de la LGAMVLV y la propia Ley	13
2. Incongruencias internas dentro del Capítulo V del Título II de la Ley	14
3. Incongruencia entre diversas disposiciones de la LGAMVLV	21
IV. Análisis comparativo del mecanismo de declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres que establecen la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y su respectivo Reglamento contra las buenas prácticas en la materia	22
A. Principio de legalidad	22
B. Principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica	23
V. Incongruencia entre la base constitucional de la LGAMVLV y el contenido de la propia Ley	34
VI. Recomendaciones	40

I. Introducción

La Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres ha requerido a este Instituto de Investigaciones Jurídicas llevar a cabo un estudio del mecanismo de la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres que establece la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y su respectivo Reglamento, que contenga una valoración técnica del mismo a partir de confrontar lo que se describe en la exposición de motivos de la propia Ley, es decir aquello que las y los legisladores pretendieron establecer en el cuerpo normativo, la propia Ley General y su Reglamento publicado en el año 2013. Se buscó una opinión que desterrara cualquier inclinación respecto de favorecer o avalar alguna de las posturas que desde años anteriores se habían venido encontrando de manera opuesta, es así que la neutralidad y total autonomía del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México se consideró valiosa para aportar mayores elementos de análisis técnicos del mecanismo visto exclusivamente desde el ángulo de la normatividad que lo rige.

El presente estudio técnico del marco normativo que regula el mecanismo de Alerta de Violencia contra las Mujeres regulado por la de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (en adelante LGAMVLV o “la Ley”) contiene cinco grandes apartados además de la presente sección introductoria. De esta manera, en el apartado II se analizará el proceso legislativo que llevó a la aprobación de la LGAMVLV, con el objetivo de identificar cuáles fueron los objetivos que el Legislador tuvo en mente al diseñar el mecanismo de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (en adelante AVG). Por otro lado, en el apartado III se identifica y analizan una serie de incongruencias encontradas en la Ley, mismas que se pueden clasificar en tres tipos: a) Incongruencia entre los objetivos señalados en los dictámenes legislativos que llevaron a la aprobación de la LGAMVLV y la propia Ley; b) Incongruencias internas dentro del Capítulo V del Título II de la Ley; y c) Incongruencia entre diversas disposiciones de la LGAMVLV. Además, en el apartado IV del presente estudio técnico se analiza diversas incongruencias encontradas entre la Ley y su Reglamento. Posteriormente, en el apartado V se aborda la incongruencia que existe entre la base constitucional de la LGAMVLV y el

contenido de la propia Ley. Finalmente, en el apartado VI se incluyen una serie de recomendaciones técnico-jurídicas-legislativas.

Cabe señalar que el estudio del mecanismo de declaratoria de Alerta de Violencia contra las Mujeres que establecen la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia se hará en el ámbito de los marcos normativos que lo rigen, es decir, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la LGAMVLV y su respectivo Reglamento.

II. Valoración técnica del Reglamento 2008 y 2013 de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres y su congruencia con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

La iniciativa con proyecto de decreto relativa a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (en adelante la Ley o la LGAMVLV) no contemplaba el mecanismo de alerta de género (turnada a comisiones del Senado el 18 de noviembre de 2004). Es en la iniciativa dictaminada en la Cámara de Diputados, en donde se introduce dicho mecanismo. En la Exposición de motivos de dicha iniciativa se afirma:

“En este sentido una de las aportaciones más relevantes de la Ley, es sin duda la implementación del concepto "Alerta de Género", contemplado en el Capítulo VII de dicho título, cuyo objetivo es ubicar las zonas del territorio nacional con mayor índice de violencia hacia las mujeres, lo que permitirá detectar en que órdenes de gobierno no se cumple la Ley, además de la zona en la que más se violentan los derechos de la mujer; y de esa manera sancionar a quienes la transgredan. Y sobre todo implementar las acciones que desalienten la violencia, y que permitan suspender la declaratoria de alerta de género, que es vista como una circunstancia temporal, con la intervención de un consejo de integración nacional que asuma la responsabilidad de la violencia de género en una zona

determinada”.¹

En este momento del proceso legislativo, el proyecto de Ley contemplaba la Alerta de violencia de Género (en adelante AVG), en los siguientes términos:

“Capítulo VII De la Alerta de Violencia de Género”

Artículo 56: A fin de detener y eliminar cualquier tipo de violencia contra las mujeres en una zona geográfica determinada, ya sea ejercida por un grupo de individuos o por la propia comunidad, se establece la declaratoria de la alerta de género respecto a esta zona.

Corresponderá al Consejo declarar la alerta de género, notificando dicha contingencia a los representantes de la entidad federativa de que se trate, así como a los tres niveles de gobierno de la misma, respecto a una zona, población, municipio, ciudad o entidad federativa donde:

- I. Diversas mujeres habitantes de dicha zona se encuentren atemorizadas por propios y/o extraños física o sexualmente por prácticas y patrones de conducta violentos;
- II. Las autoridades administrativas, jurisdiccionales y ministeriales tengan dificultad de aplicar los diversos ordenamientos y convenciones internacionales por las complicidades sociales o de grupo existentes en la localidad.

Artículo 57: Los efectos de la alerta de género, tendrán como objetivo fundamental garantizar la seguridad de las mujeres y el cese de la violencia en su contra, correspondiendo al Consejo en concordancia con las autoridades respectivas:

¹ *Gaceta Parlamentaria*. 14 de diciembre de 2006. Cabe señalar que ni la Ley ni el Reglamento consideran la forma en que concluya o se suspenda una declaratoria de Alerta de Violencia de Género, como se explica en el apartado III.1 del presente trabajo.

- I. Implementar las acciones de seguridad y justicia respectivas, así como las preventivas que pudieran auxiliar a dicho objetivo;
- II. Establecer el grupo de trabajo correspondiente que monitoree y dé el seguimiento respectivo;
- III. Elaborará reportes periódicos especiales sobre la zona y la disminución de la violencia, a efecto de que se declare el cese de la alerta de género;
- IV. Mientras la alerta dure, independientemente de la implementación de operativos de seguridad, se hará saber a la población el motivo de la alerta y las regiones específicas;
- V. Ordenar acciones específicas para los generadores o probables responsables, así como su amplia difusión;
- VI. El Consejo solicitará al Congreso de la Unión, el apoyo presupuestal respectivo para hacer frente a la contingencia de alerta de género.

Artículo 58: La solicitud de alerta de género, podrá ser suscrita por cualquier institución pública de la entidad, así como por asociaciones civiles o instituciones de asistencia privada, cuando se acredite cualquiera de los supuestos previstos en el artículo 56 de la ley, debiéndose anexar a la misma la firma de por lo menos 200 ciudadanos que ratifiquen la misma.

Independientemente de que pertenezcan o no a la zona sobre la cual se solicita la alerta. Debiendo en un término no mayor a 30 días naturales resolver el Consejo sobre su procedencia, previo análisis y diagnóstico que sustente su determinación.

Debiendo en un término no mayor a 30 días naturales resolver el Consejo sobre su procedencia, previo análisis y diagnóstico que sustente su determinación.

Artículo 59: El Estado Mexicano garantizará que la reparación del daño a la que las víctimas u ofendidos del delito de violencia familiar, delitos sexuales, violentos o feminicidio, tienen derecho incluya además

de lo señalado en las legislaciones penales federales y locales vigentes lo siguiente dentro de un marco de transparencia e imparcialidad:

- I. La cuantificación del daño material y moral, cuya acreditación incluya los dictámenes de psicología victimal que señale el impacto del delito y el monto del tratamiento psicoterapéutico;
- II. Derecho a la justicia pronta y expedita;
- III. Derecho a la verdad sobre los hechos ilícitos;
- IV. Garantía de no repetición.

Por lo que hace a la fracción primera de este artículo, no se entenderá como reparación del daño, la atención psicoemocional que otorgue el Estado para disminuir el impacto del delito y consecuentemente el juzgador deberá condenar a la indemnización del daño material y moral procesado.

Artículo 60: El derecho a la verdad y la garantía de no repetición del ilícito serán otorgados mediante certificado correspondiente a la víctima u ofendido del delito dentro de los 10 días hábiles a partir de que la sentencia será ejecutoriada, para los delitos de violencia familiar y/o sexual, y corresponderá al Poder Ejecutivo Federal, Estatal o del Distrito Federal su expedición.

La finalidad de su expedición será inhibir la posible comisión de otro ilícito similar, por lo que la autoridad emisora estará obligada a informar a la víctima las acciones de índole preventiva que tomará adicionalmente.

Artículo 61: En los casos de delitos violentos o del feminicidio, por tratarse de delitos de resultado material, el certificado respectivo se emitirá dentro de los 10 días hábiles siguientes a la comisión del ilícito, y corresponderá su emisión a la Procuraduría General de Justicia de la República y/o en su caso

a las Procuradurías Generales de Justicia de los Estados y del Distrito Federal a favor de la víctima u ofendidos del ilícito.

De igual forma que a lo señalado en el artículo anterior la autoridad en este supuesto hará público el programa de prevención general que deberá acompañar a la emisión del citado certificado.

Artículo 62: Será un indicador de la efectividad del Estado Mexicano el número de certificados emitidos en la eliminación de la violencia contra las mujeres y en la erradicación de la tolerancia de la violencia. Consecuentemente la Federación a través del secretariado del consejo llevará el registro nacional de dichos certificados.

Y dará cuenta al mismo sobre las acciones emprendidas para la prevención del ilícito de que se trate bajo su más estricta responsabilidad.

Artículo 63: La federación y las entidades federativas establecerán los fondos de compensación respectivo para las víctimas de ilícitos mediante el fideicomiso público respectivo, con la finalidad de coadyuvar a la disminución de impacto de la violencia contra las mujeres.

Dichos fondos no se consideran parte de la reparación del daño, de tal suerte que en las legislaciones federales y locales se establecerán los requisitos para que las víctimas puedan calificar como candidatas al apoyo con los montos y modalidades que la ley establezca.”

Asimismo, en el proyecto de ley del referido momento del proceso legislativo, la declaración de la alerta correspondía a un “Consejo Nacional Asesor de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia”, previsto en el artículo 74 de aquel proyecto de ley:

“Artículo 74: El Consejo se integrará por un representante de cada uno de los Estados y del Distrito Federal, las secretarías de gobierno de cada uno de ellos harán la convocatoria para que los poderes legalmente constituidos designen un representante por cada entidad federativa. De igual forma por lo que hace a la federación a través de la Secretaría de Gobernación, se elegirá al representante del ejecutivo federal y formulará la convocatoria respectiva para que la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores designe cada uno de ellos un representante, y otro más por lo que hace a la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.

Cabe señalar dentro de esta historia legislativa, que en el dictamen de las Comisiones Unidas de Equidad y Género; de Gobernación; y de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, con proyecto de Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, votado el 26 de abril de 2006, se hace la siguiente mención del mecanismo de alerta de género:

“[La Ley] Establece la alerta de género, cuyo objetivo es ubicar las zonas con mayor índice de violencia hacia las mujeres para detectar a las autoridades que no cumplen la Ley y sancionarlos.”

Finalmente, en 2006 la Cámara de Diputados aprobó el siguiente texto normativo respecto del mecanismos de AVG:

“CAPÍTULO V DE LA VIOLENCIA FEMINICIDA Y DE LA ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES”

ARTÍCULO 21. Violencia Femicida: 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.

ARTÍCULO 22. Alerta de violencia de género: Es el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad.

ARTÍCULO 23. La alerta de violencia de género contra las mujeres tendrá como objetivo fundamental garantizar la seguridad de las mismas, el cese de la violencia en su contra y eliminar las desigualdades producidas por una legislación que agravia sus derechos humanos, por lo que se deberá:

- I. Establecer un grupo interinstitucional y multidisciplinario con perspectiva de género que dé el seguimiento respectivo;
- II. Implementar las acciones preventivas, de seguridad y justicia, para enfrentar y abatir la violencia feminicida;
- III. Elaborar reportes especiales sobre la zona y el comportamiento de los indicadores de la violencia contra las mujeres;
- IV. Asignar los recursos presupuestales necesarios para hacer frente a la contingencia de alerta de violencia de género contra las mujeres, y
- V. Hacer del conocimiento público el motivo de la alerta de violencia de género contra las mujeres, y la zona territorial que abarcan las medidas a implementar.

ARTÍCULO 24. La declaratoria de alerta de violencia de género contra las mujeres, se emitirá cuando:

- I. Los delitos del orden común contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres, perturben la paz social en un territorio determinado y la sociedad así lo reclame;
- II. Exista un agravio comparado que impida el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres, y
- III. Los organismos de derechos humanos a nivel nacional o de las entidades federativas, los organismos de la sociedad civil y/o los organismos internacionales, así lo soliciten.

ARTÍCULO 25. Corresponderá al Gobierno Federal a través de la Secretaría de Gobernación declarar la alerta de violencia de género y notificará la declaratoria al poder ejecutivo de la entidad federativa de que se trate.

ARTÍCULO 26. Ante la violencia feminicida, el Estado mexicano deberá resarcir el daño conforme a los parámetros establecidos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y considerar como reparación:

- I. El derecho a la justicia pronta, expedita e imparcial: Se deben investigar las violaciones a los derechos de las mujeres y sancionar a los responsables;
- II. La rehabilitación: Se debe garantizar la prestación de servicios jurídicos, médicos y psicológicos especializados y gratuitos para la recuperación de las víctimas directas o indirectas;
- III. La satisfacción: Son las medidas que buscan una reparación orientada a la prevención de violaciones. Entre las medidas a adoptar se encuentran:
 - a) La aceptación del Estado de su responsabilidad ante el daño causado y su compromiso de repararlo;
 - b) La investigación y sanción de los actos de autoridades omisas o negligentes que llevaron la violación de los derechos humanos de las víctimas a la impunidad;
 - c) El diseño e instrumentación de políticas públicas que eviten la comisión de delitos contra las mujeres, y
 - d) La verificación de los hechos y la publicidad de la verdad.”

En el Dictamen de las Comisiones Unidas de Equidad y Género; de Gobernación; y de Estudios Legislativos Primera del Senado, con proyecto de Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, votado el 19 de diciembre de 2006 no se hacen cambios a la Minuta devuelta por la

Cámara de Diputados en lo que respecta al mecanismo de alerta de género, por lo que así queda en la ley correspondiente, publicada en el DOF el 1 de febrero de 2007.²

A partir de este breve recuento del proceso legislativo de la LGAMVLV, se puede identificar como objetivos explícitos enunciados en las motivaciones de la ley:

1. “ubicar las zonas del territorio nacional con mayor índice de violencia hacia las mujeres, lo que permitirá detectar en que órdenes de gobierno no se cumple la Ley, además de la zona en la que más se violentan los derechos de la mujer; y de esa manera sancionar a quienes la transgredan.”³
2. “implementar las acciones que desalienten la violencia, y que permitan suspender la declaratoria de alerta de género, que es vista como una circunstancia temporal, con la intervención de un consejo de integración nacional que asuma la responsabilidad de la violencia de género en una zona determinada”.⁴

En el siguiente apartado de este análisis examinaremos si hay o no congruencia entre estos objetivos y el mecanismo de AVG previsto en el Capítulo V del Título II de la Ley, y examinaremos también otras incongruencias que existen entre diversos artículos de la LGAMVLV.

² En 2012 se añadió un segundo párrafo al artículo 21 de la LGAMVLV: “En los casos de feminicidio se aplicarán las sanciones previstas en el artículo 325 del Código Penal Federal”. Adición publicada en el DOF el 14 de junio de 2012.

³ Gaceta Parlamentaria. 14 de diciembre de 2006.

⁴ Gaceta Parlamentaria. 14 de diciembre de 2006.

III. Estudio del mecanismo de declaratoria de Alerta de Violencia contra las Mujeres que establecen la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y su respectivo Reglamento

1. **Incongruencia entre los objetivos señalados en los dictámenes legislativos que llevaron a la aprobación de la LGAMVLV y la propia Ley.**

Al contrastar los objetivos del mecanismo de AVG derivados de los dictámenes legislativos correspondientes y la regulación del mismo que eventualmente se aprobó en la Ley, se puede observar que no existe congruencia entre los primeros y el segundo.

En efecto, los objetivos citados, que fueron hechos explícitos en el proceso legislativo, son bastante acotados: “ubicar zonas”, “detectar órdenes de gobierno que no cumplen con la ley”, “sancionar a los transgresores”; “implementar acciones para desalentar la violencia”.

¿Cuáles son los objetivos de la AVG según se desprende de los artículos contenidos en el Capítulo V de la LGAMVLV del Título II de la Ley? Los señala el artículo 23 de dicha Ley:

“ARTÍCULO 23.- La alerta de violencia de género contra las mujeres **tendrá como objetivo fundamental garantizar la seguridad de las mismas, el cese de la violencia en su contra y eliminar las desigualdades producidas por una legislación que agravia sus derechos humanos**, por lo que se deberá:

- I. Establecer un grupo interinstitucional y multidisciplinario con perspectiva de género que dé el seguimiento respectivo;
- II. Implementar las acciones preventivas, de seguridad y justicia, para enfrentar y abatir la violencia feminicida;

- III. Elaborar reportes especiales sobre la zona y el comportamiento de los indicadores de la violencia contra las mujeres;
- IV. Asignar los recursos presupuestales necesarios para hacer frente a la contingencia de alerta de violencia de género contra las mujeres, y
- V. Hacer del conocimiento público el motivo de la alerta de violencia de género contra las mujeres, y la zona territorial que abarcan las medidas a implementar.”⁵

Como se puede observar, los objetivos de la AVG previstos en la Ley son bastante más amplios que los objetivos de la AVG señalados en los dictámenes legislativos que forman parte de la historia legislativa de la LGAMVLV.

Además de lo anterior, cabe observar la intención del legislador como se desprende de los dictámenes legislativos, era que la declaratoria de AVG fuese temporal, y que la misma se pudiera suspender, una vez que las acciones emprendidas para desalentar la violencia contra la mujer hubieran surtido efecto. Frente a esta intención, resalta el hecho de que ni la Ley ni su Reglamento prevén las hipótesis ni el procedimiento por el cual se puede suspender la AVG.

2. Incongruencias internas dentro del Capítulo V del Título II de la Ley

Existe una incongruencia interna en el propio Capítulo V del Título II de la Ley, al definir, por un lado, que el mecanismo de AVG opera bajo una lógica de “emergencia” (artículo 22),⁶ y, por otro lado, al determinar los objetivos y deberes de la AVG indicados en el artículo 23 arriba citado.

⁵ *El énfasis en negritas es nuestro.*

⁶ “ARTÍCULO 22.- Alerta de violencia de género: Es el conjunto de acciones gubernamentales de **emergencia** para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad” (el énfasis es nuestro).

Para explicar esta incongruencia debemos hacer un breve *excursus* sobre el concepto de “emergencia”.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define “emergencia” como la “Situación de peligro o desastre que requiere una acción inmediata”.

Para tener un parámetro legal con el cual ponderar la idea de “emergencia” en el sistema jurídico mexicano, podemos referirnos a la fracción XVIII del artículo 2º de la Ley General de Protección Civil, misma que define “emergencia” de la siguiente manera:

“XVIII. Emergencia: Situación anormal que puede causar un daño a la sociedad y propiciar un riesgo excesivo para la seguridad e integridad de la población en general, generada o asociada con la inminencia, alta probabilidad o presencia de un agente perturbador”.

Asimismo, y vinculado al concepto de “emergencia” en la Ley General de Protección Civil, es que se contemplan acciones de “auxilio”⁷ y de “recuperación”.⁸

Asociado a una situación de “emergencia” en materia de protección civil, está el deber de actuar de manera inmediata, como se desprende de los dos primeros párrafos del artículo 21 de la Ley General de la Protección Civil, mismo que establece lo siguiente:

⁷ Artículo 2º, fracción V de la Ley General de Protección Civil: “V. Auxilio: respuesta de ayuda a las personas en riesgo o las víctimas de un siniestro, emergencia o desastre, por parte de grupos especializados públicos o privados, o por las unidades internas de protección civil, así como las acciones para salvaguardar los demás agentes afectables”.

⁸ Artículo 2º, fracción V de la Ley General de Protección Civil: “XLV. Recuperación: Proceso que inicia durante la emergencia, consistente en acciones encaminadas al retorno a la normalidad de la comunidad afectada”.

“Artículo 21. En una situación de emergencia, el auxilio a la población debe constituirse en una función prioritaria de la protección civil, por lo que las instancias de coordinación deberán actuar en forma conjunta y ordenada, en los términos de esta Ley y de las demás disposiciones aplicables. También se hará del conocimiento de la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina para que se implemente el Plan de Auxilio a la Población Civil en caso de desastres y el Plan General de Auxilio a la Población Civil, respectivamente.

Con la finalidad de iniciar las actividades de auxilio en caso de emergencia, la primera autoridad que tome conocimiento de ésta deberá proceder a la **inmediata prestación de ayuda e informar tan pronto como sea posible** a las instancias especializadas de protección civil”.

Finalmente, dentro de este *excursus*, resulta pertinente aludir al artículo 64 de la Ley General de Protección Civil, mismo que además de asociar la situación de “emergencia” a una obligación de actuar de manera inmediata, otorga a la Secretaría de Gobernación la facultad de hacer la declaratoria de emergencia correspondiente de manera muy rápida. El referido artículo 64 dispone lo siguiente:

“Artículo 64. Ante la inminencia o alta probabilidad de que ocurra un agente natural perturbador que ponga en riesgo la vida humana y cuando la rapidez de la actuación del Sistema Nacional sea esencial, la Secretaría podrá emitir una declaratoria de emergencia, a fin de poder brindar de manera inmediata los apoyos necesarios y urgentes para la población susceptible de ser afectada.

La normatividad administrativa determinará los casos en que podrá emitirse una declaratoria de emergencia por inminencia o alta probabilidad, así como los apoyos que podrá brindarse con cargo al instrumento financiero de gestión de riesgos establecido para la atención de emergencia.

La autorización de la declaratoria de emergencia no deberá tardar más de 5 días y el suministro de los insumos autorizados deberá iniciar al día siguiente de la autorización correspondiente.”

Hemos hecho referencia al mecanismo de emergencia regulado por la Ley General de Protección Civil, para ilustrar cómo existe congruencia entre la idea de “emergencia” en materia de protección civil, y el mecanismo de declaratoria de emergencia y los deberes de las autoridades, de actuar de manera pronta e inmediata para brindar los apoyos urgentes que requiere la población afectada. Lo hemos hecho también, para ilustrar la falta de congruencia entre la idea de “emergencia” contenida en el artículo 22 de la LGAMVLV y algunas de las medidas contenidas en el artículo 23 de la misma Ley. Por ejemplo, “Eliminar las desigualdades producidas por una legislación que agravia sus derechos humanos [de las mujeres],⁹ o “Elaborar reportes especiales sobre la zona y el comportamiento de los indicadores de la violencia contra las mujeres”¹⁰ (como se dispone en el artículo 23 de la Ley), no corresponde a la lógica de emergencia indicada en el artículo 22 de la LGAMVLV.

Otra incongruencia interna del Capítulo V del Título II de la Ley, se da entre el artículo 21 y el artículo 24 del mismo. En efecto, la lógica del multicitado Capítulo V vincula los conceptos de “Violencia feminicida” al mecanismo de “Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres” (de ahí el propio título del referido Capítulo de la Ley). Siguiendo esta línea, tendría que suceder que solamente cuando haya “Violencia feminicida” podría dispararse la AVG. A su vez, esto significa que solamente cuando haya 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” (esta es la definición de “Violencia feminicida” que da la Ley en su artículo 21), se justificaría la emisión de una declaratoria de AVG. En esta lógica, quedaría vinculada la situación de “forma extrema de violencia de género”, con la lógica extraordinaria, de emergencia de la AVG, que define el artículo 23 de la Ley.¹¹

⁹ Párrafo 1º del artículo 23 de la LGAMVLV.

¹⁰ Fracción III del artículo 23 de la LGAMVLV.

¹¹ Resaltamos también la falta de precisión de la Ley, al no señalar hipótesis concretas sobre cuáles son las situaciones o circunstancias en las que habrá de entenderse que existen “formas extremas de violencia de género”.

Sin embargo, las hipótesis contenidas en el artículo 24 de la Ley no obedecen a esa lógica de “forma extrema de violencia de género” contenida en el artículo 21 de la propia Ley.

En efecto, en la fracción I del artículo 24 de la Ley, se dispone que la declaratoria se emitirá cuando “Los delitos del orden común contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres, perturben la paz social en un territorio determinado y la sociedad así lo reclame.” En esta hipótesis no aparece el elemento de “extremidad”¹² a que hace referencia el artículo 21 de la Ley. La declaratoria dependerá de una percepción de la sociedad, en el sentido de que ciertos delitos “perturben la paz social” y de una reclamación de esa “sociedad” para que se produzca la declaratoria de AVG.

Por su parte, en la fracción II del artículo 24 de la Ley, se dispone que la declaratoria se emitirá cuando “Exista un agravio comparado que impida el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres”.¹³ Bajo esta hipótesis tampoco se da el elemento de “extremidad” de la violencia feminicida. Al contrario, se vincula la declaratoria a la existencia de un agravio comparado, definido como lo establece el artículo 31 del Reglamento de la Ley:

“El agravio comparado se presenta cuando un ordenamiento jurídico vigente o una política pública contenga alguno de los siguientes supuestos y éstos transgredan los Derechos Humanos de las Mujeres:

- I. Distinciones, restricciones o derechos específicos diversos para una misma problemática o delito, en detrimento de las mujeres de esa entidad federativa o municipio;
- II. No se proporcione el mismo trato jurídico en igualdad de circunstancias, generando una discriminación y consecuente agravio, o
- III. Se genere una aplicación desigual de la ley, lesionándose los Derechos Humanos de las Mujeres, así como los principios de igualdad y no discriminación.”¹⁴

¹² Extremidad: “*Grado* último al que puede llegar una cosa”.

¹³ Llama la atención que un concepto tan relevante como el de “agravio comparado” no se haya definido en la Ley, sino que se haya dejado al artículo 31 de su Reglamento.

¹⁴ Más adelante argumentaremos que los supuestos de cuándo ha de considerarse que existe agravio comparado, debieran haberse definido por la Ley y no por su Reglamento.

Por último, en la fracción III del artículo 24 de la Ley, se dispone que la declaratoria se emitirá cuando “Los organismos de derechos humanos a nivel nacional o de las entidades federativas, los organismos de la sociedad civil y/o los organismos internacionales, así lo soliciten.” En esta hipótesis, tampoco se da el elemento de “extremidad” de la violencia feminicida; y no sólo eso, sino que ni siquiera se establece algún criterio por general y ambiguo que fuera (como la “perturbación de la paz pública” de la fracción I del mismo artículo), sino que se hace depender la declaratoria exclusivamente de un acto unilateral de voluntad que no requiere justificación ni motivación alguna: que la soliciten los organismos de derechos humanos a nivel nacional o de las entidades federativas, los organismos de la sociedad civil y/o los organismos internacionales.

Otro aspecto que llama la atención del fraseo del artículo 24 de la Ley, es el carácter vinculante que se desprende del uso de las palabras “se emitirá”,¹⁵ en lugar de decir, por ejemplo, “se podrá emitir”. Emplear las primeras y no las segundas, parecen obligar a hacer la declaratoria, al órgano que tiene competencia para declarar la AVG: la Secretaría de Gobernación.¹⁶

Finalmente, en su lógica, el artículo 26 de la Ley parece pertenecer más bien a una etapa posterior a la declaratoria de una situación de emergencia en los términos del artículo 21 de la Ley, y la realización de acciones inmediatas para atenderla.

Nos explicamos: lo anterior lo podemos afirmar, si nos atenemos a la idea de que la AVG conlleva la idea de “emergencia” que requiere de una acción inmediata y contundente para frenar “formas extremas de violencia de género” en una zona determinada del país. En buena lógica, una vez declarada la AVG en una zona determinada del país, y una vez que se hubiesen tomado las acciones inmediatas

¹⁵ “ARTÍCULO 24.- La declaratoria de alerta de violencia de género contra las mujeres, se emitirá cuando: ...”

¹⁶ Establece el artículo 25 de la LGAMVLV lo siguiente: “ARTÍCULO 25.- Corresponderá al gobierno federal a través de la Secretaría de Gobernación declarar la alerta de violencia de género y notificará la declaratoria al Poder Ejecutivo de la entidad federativa de que se trate.”

y contundentes para frenar “formas extremas de violencia de género” (como las órdenes de protección contenidas en el Capítulo VI del Título II de la Ley), y que esas acciones hubiesen surtido satisfactoriamente sus efectos, podría decretarse la suspensión de la AVG por insubsistencia de su objeto¹⁷ (la situación de “emergencia” por la existencia de “formas extremas de violencia de género”), y después de ocurrido todo esto, entonces procedería hacer lo que indica el artículo 26 de la Ley:

“ARTÍCULO 26.- Ante la violencia feminicida, el Estado mexicano deberá resarcir el daño conforme a los parámetros establecidos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y considerar como reparación:

- I. El derecho a la justicia pronta, expedita e imparcial: Se deben investigar las violaciones a los derechos de las mujeres y sancionar a los responsables;
- II. La rehabilitación: Se debe garantizar la prestación de servicios jurídicos, médicos y psicológicos especializados y gratuitos para la recuperación de las víctimas directas o indirectas;
- III. La satisfacción: Son las medidas que buscan una reparación orientada a la prevención de violaciones. Entre las medidas a adoptar se encuentran:
 - a) La aceptación del Estado de su responsabilidad ante el daño causado y su compromiso de repararlo;
 - b) La investigación y sanción de los actos de autoridades omisas o negligentes que llevaron la violación de los derechos humanos de las Víctimas a la impunidad;
 - c) El diseño e instrumentación de políticas públicas que eviten la comisión de delitos contra las mujeres, y
 - d) La verificación de los hechos y la publicidad de la verdad.”

¹⁷ Procedimiento de suspensión que como ya observamos no existe en la LGAMVLV vigente.

3. Incongruencia entre diversas disposiciones de la LGAMVLV

Existe otra incongruencia interna entre el mecanismo de AVG del Capítulo V del Título II de la Ley, y los capítulos I y II del Título III de la misma Ley. La incongruencia se da porque, por una parte, en estos últimos se establece la creación de un Sistema Nacional para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las Mujeres y se prevé un Programa Integral para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las Mujeres. Es a este Sistema Nacional (interinstitucional que integra órganos federales y locales), a quien corresponde el diseño de políticas de largo y mediano plazo, estructurales, que comprometan a los distintos órdenes de gobierno a realizar acciones y políticas para atender, sancionar y erradicar la violencia contra las Mujeres (artículos 35-39 de la Ley).

Sin embargo, y por su parte, en el Capítulo V del Título II de la Ley se establecen medidas que van más allá de las necesarias para atender de manera inmediata y contundente, en el corto plazo, una situación de violencia feminicida, de emergencia. Tal es el caso del deber de “Elaborar reportes especiales sobre la zona y el comportamiento de los indicadores de la violencia contra las mujeres” contenido en la fracción III del artículo 23 de la Ley. Es el caso también de las medidas de revisión y modificación del ordenamiento jurídico o políticas públicas locales implicadas en el concepto de “agravio comparado”.¹⁸ Y también de las medidas de reparación para resarcir el daño a las víctimas contenidas en el artículo 26, fracción II bajo el rubro de “rehabilitación” (“Se debe garantizar la prestación de servicios jurídicos, médicos y psicológicos especializados y gratuitos para la recuperación de las víctimas directas o indirectas”); o bien, las medidas de “satisfacción” como la contenida en la fracción III, inciso c) del mismo artículo 26 de la Ley (“El diseño e instrumentación de políticas públicas que eviten la comisión de delitos contra las mujeres”).

Lo anterior muestra que en la Ley existe una confusión entre los que son medidas de emergencia para responder de manera inmediata a una situación de “violencia feminicida” presente en alguna zona del

¹⁸ Artículo 24, fracción II de la Ley relacionado con el artículo 31 del Reglamento vigente.

país, y lo que son medidas y políticas que buscan resolver problemas de carácter estructural, de mediano y largo plazo, tendientes a prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las Mujeres.

IV. Análisis comparativo del mecanismo de declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres que establecen la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y su respectivo Reglamento contra las buenas prácticas en la materia

Antes de analizar las incongruencias entre la LGAMVLV y su Reglamento, debemos explicar de manera breve cuáles son los principios que rigen la relación entre las leyes que expide el Congreso de la Unión, y los Reglamentos administrativos que expide el titular del Poder Ejecutivo federal.

Son varios los principios que rigen la relación entre las leyes expedidas por el Congreso de la Unión y sus correspondientes Reglamentos. Para los efectos del presente análisis, haremos referencia solamente a tres de dichos principios: el principio de legalidad, el principio de reserva de ley y el principio de subordinación jerárquica.

A. Principio de legalidad

Del principio de legalidad derivan dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El primero de ellos evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión o, dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular. El segundo principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemento o detalle y en los que encuentre su justificación y medida. Así, la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal tiene como principal

objeto un mejor proveer en la esfera administrativa, pero siempre con base en las leyes reglamentadas.¹⁹

B. Principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica

El principio de reserva de ley, que desde su aparición como reacción al poder ilimitado del monarca hasta su formulación en las Constituciones modernas, ha encontrado su justificación en la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados (tradicionalmente libertad personal y propiedad), prohíbe al reglamento abordar materias reservadas en exclusiva a las leyes del Congreso, como son, por ejemplo, las relativas a la definición de los tipos penales, las causas de expropiación y la determinación de los elementos de los tributos, mientras que el principio de subordinación jerárquica, exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida.²⁰

Reiterando: la facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. Así, el principio de reserva de ley se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. Por su parte, el principio de jerarquía normativa,

¹⁹ SCJN, *Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, agosto de 2009, pág. 1067. Tesis de jurisprudencia: P./J. 79/2009 de rubro: "FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES. Controversia constitucional 41/2006. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 3 de marzo de 2008. Unanimidad de diez votos.*

²⁰ SCJN, *Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Mayo de 2007, pág. 1515, Tesis de jurisprudencia: P./J. 30/2007 de rubro: "FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES". Acción de inconstitucionalidad 36/2006. Partido Acción Nacional. 23 de noviembre de 2006. Unanimidad de diez votos.*

consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar: al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla.²¹

Lo anterior es relevante, porque del análisis de la LGAMVLV y del Reglamento de la misma, parece haber dos puntos en los que el segundo ha excedido los límites derivados de los principios de legalidad, reserva de ley y subordinación jerárquica arriba referidos.

En efecto, y, en primer lugar, la definición del contenido del “agravio comparado”, corresponde al “qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta”, lo cual, como ha interpretado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, corresponde a la Ley, y no al Reglamento (al cual corresponde establecer el “cómo”). Sin embargo, y en contraste con el criterio de la Suprema Corte de Justicia, es el artículo 31 el que establece los supuestos en que habrá de considerarse existe agravio comparado.

²¹ SCJN, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, pág. 1515, *Tesis de jurisprudencia: P./J. 30/2007 de rubro: “FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES”*. Acción de inconstitucionalidad 36/2006. Partido Acción Nacional. 23 de noviembre de 2006. Unanimidad de diez votos.

Por otra parte, y, en segundo lugar, el Reglamento excede los límites implicados en los principios de legalidad, reserva de ley y subordinación jerárquica, al crear un “grupo de trabajo” cuyas facultades van más allá de lo que establece la Ley en su artículo 23 fracción I, respecto del “grupo interinstitucional y multidisciplinario”.

En efecto, el artículo 23, fracción I de la Ley, habla de establecer un “grupo interinstitucional y multidisciplinario con perspectiva de género que dé el seguimiento respectivo”. Es decir, para la Ley, dicho grupo tiene facultades de “seguimiento”, pero ¿qué significa el término “seguimiento”?

En nuestra opinión, seguimiento significa la observación minuciosa del desarrollo de un proceso. El objetivo de todo “seguimiento” es lograr que, mediante esa observación minuciosa, el desarrollo de un proceso ocurra como se establece en la normativa correspondiente. El fin último de todo “seguimiento” es la supervisión, que eventualmente y dado el caso, pueda dar lugar a la exigencia de las responsabilidades que la ley establezca respecto de aquellas personas que no hayan cumplido con las normas que regulan el referido proceso.

Por su parte, y en contraste con lo anterior, el artículo 36 del Reglamento vigente establece que “Admitida la solicitud, la Secretaría Ejecutiva lo hará del conocimiento del Sistema, y coordinará y realizará las acciones necesarias para la conformación de un grupo de trabajo a efecto de estudiar y analizar la situación que guarda el territorio sobre el que se señala que existe violación a los Derechos Humanos de las Mujeres, ya sea por violencia feminicida o agravio comparado, a fin de determinar si los hechos narrados en la solicitud actualizan alguno de los supuestos establecidos en el artículo 24 de la Ley”.

¿Hay correspondencia entre el “grupo interinstitucional y multidisciplinario” previsto por el artículo 23 de la Ley y el “grupo de trabajo” previsto en el artículo 36 del Reglamento?

Por su forma de integración prevista en el artículo 36 del Reglamento, pareciera que el “grupo de trabajo” sí corresponde al “grupo interinstitucional y multidisciplinario” previsto en el artículo 23 de la Ley.

Sin embargo, si comparamos las facultades que la Ley da al “grupo interinstitucional y multidisciplinario” y las facultades que el Reglamento da al “grupo de trabajo”, entonces se puede observar que no hay correspondencia.

En efecto, el artículo 23 de la Ley da facultades de seguimiento al “grupo interinstitucional y multidisciplinario”. Esto implica que dicho grupo, que se supone externo a quienes conducen el proceso de AVG, podrían observar y supervisar las decisiones, actos y conductas de estos últimos, y en su caso hacer señalamientos respecto de posibles desvíos de la normativa que regula el referido proceso.

Por su parte, el Reglamento otorga al “grupo de trabajo” previsto en su artículo 36, facultades que van más allá de lo que está implicado en el concepto de “seguimiento”, a saber:

- A. Estudiar y analizar la situación que guarda el territorio sobre el que se señala que existe violación a los Derechos Humanos de las Mujeres, ya sea por violencia feminicida o agravio comparado (Art. 36, primer párrafo, del Reglamento).
- B. Lo anterior, a fin de determinar si los hechos narrados en la solicitud actualizan alguno de los supuestos establecidos en el artículo 24 de la Ley (art. 36, primer párrafo, del Reglamento).
- C. El grupo de trabajo podrá invitar al organismo de protección de los derechos humanos de la entidad federativa que corresponda, así como a expertos independientes que por su experiencia puedan colaborar con el estudio, análisis y conclusiones (art. 36 penúltimo párrafo del Reglamento).
- D. Por acuerdo del grupo de trabajo se podrán invitar como observadores a organismos internacionales en materia de derechos humanos (art. 36 último párrafo del Reglamento)
- E. Puede solicitar la colaboración de los sujetos mencionados en el artículo 36Bis del Reglamento

- F. Puede tomar decisiones respecto de si encuentra o no elementos suficientes sobre la presunta existencia o veracidad de los hechos que dieron lugar a la solicitud de activar el AVG (art. 36 Ter del Reglamento).
- G. Puede elaborar y emitir un informe en los términos de los artículos 37 y 38 del Reglamento, mismo que será remitido a la Secretaría de Gobernación, a través de la CONAVIM, para su análisis. Informe que, además, deberá ser remitido por la Secretaría de Gobernación, a través de la CONAVIM, “al titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa correspondiente para su conocimiento” (con las consecuencias que señala el propio artículo 38 del Reglamento: a) aceptar las conclusiones del informe, quien tendrá 6 meses para demostrar que ha llevado a cabo las acciones para cumplir con las propuestas contenidas en las conclusiones del informe; b) si el titular contesta con el silencio, o bien si contesta no aceptando el informe, no acepta o si se contesta el informe, entonces la Secretaría de Gobernación, a través de la CONAMIV, emitirá la declaratoria de AVG).

Cabe señalar que en la manera en que está configurado en el Reglamento, con el procedimiento de AVG, se ha operado una modificación en el carácter y las facultades de las entidades y órganos que intervienen en el mismo. Esto es así porque para la Ley el “grupo interinstitucional y multidisciplinario” es una *entidad de seguimiento*²² y la Secretaría de Gobernación es un *órgano disidente*;²³ mientras que para el Reglamento el “grupo de trabajo” es una *entidad disidente*²⁴ y la Secretaría de Gobernación es un *órgano de trámite y turno*,²⁵ y también un órgano que en automático debe emitir la declaratoria de AVG si el titular del Ejecutivo local no contesta o no acepta las conclusiones contenidas en el informe del “grupo de trabajo”.²⁶

En realidad, como se puede observar, el informe del “grupo de trabajo”, como lo establece el Reglamento, tiene carácter de vinculante, tanto para la Secretaría de Gobernación como para el titular

²² Fracción I del artículo 23 de la Ley.

²³ Artículo 25 de la Ley.

²⁴ Artículos 36Bis, 36Ter, 37 y 38 del Reglamento.

²⁵ Párrafo 2º del artículo 38 del Reglamento.

²⁶ Párrafo 5º del artículo 38 del Reglamento.

del Ejecutivo local destinatario del mismo. Y al tener dicho carácter, es el “grupo de trabajo” quien en realidad toma la decisión central en el procedimiento de AVG.

Abonando a lo anterior, el Reglamento parece ir más allá de lo que permite la Ley, pues según esta última la determinación de la Secretaría de Gobernación de declarar o no la AVG no está vinculada a los resultados de informe o dictamen alguno del “grupo multidisciplinario e interinstitucional” y menos del “grupo de trabajo” (que ni siquiera se prevé en la Ley). Además, las hipótesis por las que se puede emitir la AVG previstas en la Ley no mencionan ni la valoración, ni informe ni dictamen alguno que en su caso realicen dichos grupos. En contraste con lo anterior, el Reglamento señala en su artículo 38 que, al concluir los seis meses para la implementación de las acciones por parte del Estado en cuestión, el “grupo de trabajo” debe emitir un dictamen sobre la implementación de las propuestas contenidas en las conclusiones de su informe, el cual remitirá a la Secretaría de Gobernación para que, a través de la Comisión Nacional, determine si la entidad federativa implementó dichas propuestas. Y dice además dicho artículo 38 en su último párrafo que “En caso de que el grupo de trabajo considere que no se implementaron las propuestas contenidas en las conclusiones del informe, la Secretaría de Gobernación, por conducto de la Comisión Nacional, en los términos del artículo 25 de la Ley, emitirá la declaratoria de alerta de violencia de género, en un plazo no mayor a diez días naturales contados a partir de la fecha en que se recibe la notificación del dictamen.” Es decir, en la Ley, la Secretaría de Gobernación no está vinculada a informe, dictamen o valoración alguna de ningún “grupo”, mientras que en el Reglamento sí lo está.

Ahora bien, el “grupo de trabajo” toma la decisión central en el procedimiento de AVG, pero no es un órgano público que esté sujeto al régimen de responsabilidades y rendición de cuentas a que están sujetos los órganos de la Administración Pública Federal. El Secretario de Gobernación, por ejemplo, está sujeto a un régimen de responsabilidad política, de responsabilidad administrativa, de fiscalización superior y de control parlamentario. Al tomar sus decisiones debe tener presente que en algún momento puede ser llamado a rendir cuentas bajo los esquemas que establecen cada uno de dichos regímenes de responsabilidad.

Pero el “grupo de trabajo” no es un órgano público que esté sujeto a esos regímenes de responsabilidad y rendición de cuentas. Es más bien una entidad atípica dentro de la Administración Pública Federal, a la cual el Reglamento ha asignado un importante poder de decisión.

Este hecho contrasta con la idea original que se tuvo en el proyecto de Ley que se presentó y discutió en la Cámara de Diputados en 2006 en relación con el órgano que conduciría el procedimiento que por definición es invasivo en las entidades federativas. Como se recordará, en el referido proyecto de Ley, se propuso que la declaración de AVG fuese realizada por un “Consejo Nacional Asesor de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia”, compuesto por representantes de las entidades federativas, lo cual no es un tema menor, dada las facultades de intervención que la AVG supone en la vida interna de Estados definidos por la Constitución como “libres y soberanos”.

Este prurito federal o federalista, no llegó a plasmarse en la Ley que finalmente se aprobó por el Congreso de la Unión, pues el poder de decisión clave dentro del procedimiento de la AVG se atribuyó, por el Reglamento, no digamos ya a un órgano federal (como la Secretaría de Gobernación), sino a un “grupo de trabajo” de naturaleza jurídica atípica.²⁷

Lo anterior nos lleva a afirmar que el Reglamento ha excedido los límites implicados en los principios de legalidad, reserva de ley y subordinación jerárquica que rige la relación entre las leyes y los reglamentos administrativos del Ejecutivo federal.

²⁷ Además, el proyecto de Ley discutido en 2006 en la Cámara de Diputados establecía con claridad en sus artículos 56 y 57 que al “Consejo Nacional Asesor de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia” correspondía emitir la declaratoria de AVG e implementar las acciones de seguridad y justicia respectivas, así como las preventivas que pudieran auxiliar a dicho objetivo; mientras que al “grupo de trabajo” correspondía monitorear y hacer el seguimiento respectivo. Y no sólo eso, sino que en la fracción III del artículo 57 de aquel proyecto de Ley se estableció una base legal relativa a la suspensión o cese de la AVG, al disponer que el referido Consejo Nacional: “Elaborará reportes periódicos especiales sobre la zona y la disminución de la violencia, a efecto de que se declare el cese de la alerta de género”. Nada de esto apareció en la LGAMVLV finalmente aprobada por el Congreso de la Unión.

Pero más aún: las anteriores consideraciones sobre el “grupo interinstitucional y multidisciplinario” previsto por la Ley y el “grupo de trabajo” previsto por el Reglamento, nos lleva a profundizar en la naturaleza jurídica de ambos.

El “grupo interinstitucional y multidisciplinario” es un órgano administrativo colegiado con facultades de seguimiento constituido *ad hoc* para colaborar con la administración activa dentro del mecanismo de AVG previsto por la LGAMVLV. Como está previsto en la Ley, su labor de seguimiento se manifiesta como una actividad auxiliar, misma que implica emitir juicios y observaciones sobre la manera en que se conduce el referido mecanismo. Bajo este seguimiento y supervisión, que implica control, el órgano disidente (que en la Ley lo es la Secretaría de Gobernación), forma su criterio en la toma de decisiones y en la ejecución de acciones correspondientes.

En el proceso legislativo que llevó a la aprobación de la LGAMVLV no es posible encontrar un razonamiento de por qué se creó la estructura administrativa llamada “grupo interinstitucional y multidisciplinario”. Sin embargo, puede deducirse que la intención del legislador consistió en introducir dentro del mecanismo de AVG voces técnicamente autorizadas y socialmente prestigiosas, para auxiliar al *órgano disidente* a tomar las mejores decisiones y para transparentarlas. Hay pues una finalidad cuasi-fiscalizadora, a la vez que legitimadora en la creación de la estructura administrativa mencionada.

Por su parte, el “grupo de trabajo”, como está previsto en el Reglamento de la Ley, es un órgano administrativo con facultades de decisión y de seguimiento, constituido *ad hoc*, para emitir el informe previsto en el artículo 38 del Reglamento (en los términos analizados líneas arriba). No es un órgano que se limite a auxiliar a la administración activa, sino que forma parte de la administración activa. Al

ser vinculante su informe es copartícipe de la competencia que la Ley atribuye a la Secretaría de Gobernación.²⁸

Por otra parte, llama la atención la integración del “grupo de trabajo”, como está previsto en el artículo 36 del Reglamento. Examinando cada uno de los supuestos, puede uno preguntarse a qué finalidad obedece la inclusión de cada uno de los perfiles mencionados en sus seis fracciones, a saber:

- I. Una persona representante del Instituto Nacional de las Mujeres, quien coordinará el grupo: se justifica porque a dicho instituto le corresponde la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las Mujeres, además de las facultades señaladas en el artículo 48 de la Ley.
- II. Una persona representante de la CONAVIM: se justifica porque le corresponde el ejercicio de diversas facultades dentro del Sistema Nacional para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las Mujeres, atribuidas a la Secretaría de Gobernación, a través de la propia CONAVIM como órgano desconcentrado de aquélla.
- III. Una persona representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: no está clara cuál es la justificación de incluir a la CNDH dentro del “grupo de trabajo” previsto por el Reglamento, y a ello nos referiremos más adelante.
- IV. Dos personas representantes de una institución académica o de investigación especializada en Violencia contra las Mujeres ubicada en el territorio donde se señala la violencia feminicida o agravio comparado: se justifica para introducir voces técnicamente autorizadas y socialmente prestigiosas dentro del mecanismo de AVG.
- V. Dos personas representantes de una institución académica o de investigación de carácter nacional especializada en Violencia contra las Mujeres: se justifica para introducir voces técnicamente autorizadas y socialmente prestigiosas dentro del mecanismo de AVG

²⁸ La incongruencia entre la LGAMVLV y el Reglamento en el tema del “grupo interinstitucional y multidisciplinario” y el “grupo de trabajo” no se salva con lo que dispone el segundo párrafo del artículo 38 Bis del Reglamento: “Una vez emitida la declaratoria de alerta de violencia de género, el grupo de trabajo se constituirá en el grupo interinstitucional y multidisciplinario a que se refiere la fracción I del artículo 23 de la Ley”. Esta disposición más bien abona en el sentido de marcar la distinción entre lo que la Ley dispuso y lo que el Reglamento estableció.

- VI. Una persona representante del Mecanismo para el adelanto de las mujeres de la entidad de que se trate: se justifica para dar voz a una persona autorizada técnicamente en la materia, de quien se presume tiene conocimiento cercano del contexto y la problemática que viven las mujeres en la zona respecto de la cual se pretende activar el mecanismo de AVG, y se busca dar cierta legitimidad desde una perspectiva federalista.

El caso del representante de la CNDH dentro del “grupo de trabajo” previsto por el Reglamento merece una consideración especial. No forma parte del Sistema Nacional para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las Mujeres como se define en el artículo 36 de la Ley. No se justifica por la conveniencia de introducir voces técnicamente autorizadas y socialmente prestigiosas desde la academia y la sociedad civil dentro del mecanismo de AVG. Ni se justifica tampoco por un prurito federalista y de conocimiento cercano “del terreno” en el que se da la violencia contra las mujeres.

No se justifica tampoco por la necesidad de velar por los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, porque esa función ya la realiza en los términos, y con los mecanismos, procedimientos y atribuciones establecidas en el apartado “B” del artículo 102 de la Constitución general de la República y en la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En particular, a través del conocimiento de las quejas y las inconformidades previstas en el artículo 3º de esta última ley.

Por otro lado, resulta paradójico el hecho de que el “grupo de trabajo” previsto por el Reglamento pueda emitir informes que en realidad tienen el carácter de vinculante como lo explicamos líneas arriba, y que la CNDH, siendo un órgano constitucional autónomo, formule recomendaciones públicas no vinculatorias, en los términos establecidos por la fracción III del artículo 6º de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. De alguna manera, lo anterior significa que la CNDH puede emitir informes vinculatorios a través de su participación en un órgano de la administración pública federal, pero no puede formular recomendaciones vinculatorias en su carácter de órgano constitucional

autónomo. En nuestra opinión, la posibilidad de emitir informes vinculatorios en los términos referidos, en realidad va en contra de la naturaleza jurídica de la CNDH.

Finalmente, no queremos dejar de mencionar, así sea de manera incidental, que ni la Ley ni el Reglamento mencionan plazos específicos para todas y cada una de las etapas del procedimiento de AVG. Por ejemplo, ninguno de estos instrumentos normativos establece un plazo específico para que la Secretaría Ejecutiva determine si admite o no la solicitud de AVG en caso de que ésta cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 33 del Reglamento. Igualmente, ni la Ley ni el Reglamento establecen un plazo en relación con el dictamen que el “grupo de trabajo” debe emitir sobre la implementación de las propuestas contenidas en las conclusiones de su informe (a que se refiere el párrafo 7º del artículo 38 del Reglamento).²⁹

²⁹ El análisis crítico de los plazos respecto de la LGAVLV y su Reglamento va más allá de lo aquí señalado. Por ejemplo, se puede cuestionar si los 30 días naturales con que cuenta el “grupo de trabajo” para elaborar sus conclusiones dentro del mecanismo de AVG son suficientes (artículo 36Bis del Reglamento). O bien, si plazo de los seis meses a que se refiere el artículo 38 párrafo 6º del Reglamento es suficiente para implementar acciones que implican cambios estructurales profundos que pueden estar contenidas en las conclusiones del “grupo de trabajo”.

V. Incongruencia entre la base constitucional de la LGAMVLV y el contenido de la propia Ley

Llama la atención el hecho de que de todos los documentos que forman parte de la historia del proceso legislativo de la LGAMVLV, solamente en uno se hace referencia a la base constitucional que habilita al Congreso de la Unión a emitir una ley en la materia. Dicho documento es el Dictamen de las Comisiones Unidas de Equidad y Género; de Gobernación; y de Estudios Legislativos Primera, con proyecto de decreto que expide la Ley General que crea el Sistema Nacional de Prevención, Protección, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y las Niñas, fechado el 28 de abril de 2005.

En dicho dictamen, se menciona como fundamento constitucional de la Ley en comento, la fracción XXIII del artículo 73 de la Constitución general de la República, según la cual y en la fecha del dictamen, es decir en 2005, el Congreso de la Unión tenía facultad:

“XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en materia de seguridad pública...”.

Lo anterior deja en claro que el legislador tenía en mente que la Ley aquí examinada forma parte de la materia “seguridad pública” y que, como ésta, se encuentra sujeta a un régimen constitucional de “bases de coordinación”.

Lo ante-dicho se refuerza con un párrafo que se encuentra en el referido dictamen, mismo que transcribimos a continuación:

“En ese orden de ideas, y toda vez que esta propuesta busca la protección de los derechos más fundamentales de las mujeres y niñas, y entendiendo la violencia contra el sexo femenino como un problema de seguridad pública, las suscritas Comisiones estiman viable la creación de un marco normativo que establezca las bases para la coordinación de la federación, Estados y Municipios en

materia de prevención, protección, asistencia y erradicación de la violencia contra las mujeres y las niñas”.

Como hemos explicado en otro trabajo,³⁰ el régimen de “bases de coordinación” significa un título competencial formal o procedimental, consistente en una competencia para establecer obligatoriamente un método de actuación de los poderes propios y ajenos, un procedimiento de ensamblaje de las diversas competencias que recaen sobre una materia determinada. Sin embargo, bajo esta acepción, la Federación, titular en este caso de la facultad de coordinación, no puede transformar su competencia formal en una competencia material, pues ello significaría una invasión ilegítima-sin título-del ámbito competencial que corresponde a las entidades federativas. Es decir, bajo un régimen de “bases de coordinación”, el Congreso de la Unión no puede distribuir competencias en la materia correspondiente. Dentro de esta significación de coordinación puede identificarse la facultad del Congreso de la Unión para aprobar leyes que establezcan “bases de coordinación” en materia de seguridad pública³¹ y de protección civil.³²

En esta modalidad de la coordinación, se han creado lo que bien pueden denominarse “Órganos Mixtos de Coordinación”, es decir, órganos o reuniones institucionalizadas que se convierten en plataformas de encuentro entre Federación y entidades federativas, a los cuales se les asigna una función que puede ser deliberativa o consultiva pero también de discusión y decisión de líneas de actuación comunes en relación con alguna materia.

El ejemplo más sofisticado del referido tipo de órganos es el que existe en materia de seguridad pública, a través del Consejo Nacional de Seguridad Pública, y las Conferencias Nacionales de Procuración de

³⁰ *Serna de la Garza, José Ma., El Sistema federal mexicano, un análisis jurídico, Porrúa, México, 2009.*

³¹ *Artículo 73 fracción XXIII de la Constitución general de la República.*

³² *Artículo 73 fracción XXIX-I de la Constitución general de la República.*

Justicia; de Secretarios de Seguridad Pública o sus equivalentes; del Sistema Penitenciario; de Seguridad Pública Municipal; los Consejos Locales e Instancias Regionales.³³

Ahora bien, cabe mencionar también que el régimen de “bases de coordinación” es distinto al de “facultades concurrentes”. En nuestro país, la expresión “facultades concurrentes” se utiliza para aludir a la situación por la cual una misma materia es compartida por los distintos niveles de gobierno, con base en las reglas establecidas por una ley que expide la legislatura federal. Tal es el caso, por ejemplo, de materias como la educación, salubridad general, deporte, medio ambiente y asentamientos humanos, entre muchas otras.

Para ilustrar el punto, podemos aludir al texto del artículo 73 fracción XXIX-G de la Constitución mexicana, el cual señala que el Congreso de la Unión tiene facultades: “Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.” Redacciones parecidas se pueden leer para el caso de las otras materias aludidas. Se trata entonces de una técnica que permite ordenar los diversos campos de política pública, bajo la dirección de la Federación, pues es el Congreso de la Unión quien lo hace, a través de una “ley general”. En realidad, opinamos que las “facultades concurrentes” han abierto la puerta a una especie de desconstitucionalización de la distribución de competencias en ciertas materias.

“...en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma

³³ Ver artículo 10 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Todas estas instancias integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general”.³⁴

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido así a las leyes generales, en una concepción vinculada a las “facultades concurrentes”:

“LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la "Ley Suprema de la Unión". En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales”³⁵.

³⁴ SCJN, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, enero de 2002, Tesis: P./J. 142/2001, pág. 1042 (Rubro de la Tesis: “FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES”).

³⁵ SCJN, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, abril de 2007, Tesis aislada P. VII/2007, pág. 5.

Explicado lo anterior, y para dejar bien claro la idea que deseamos desarrollar a continuación, podemos afirmar que el régimen de “bases de coordinación” no permite que el Congreso de la Unión distribuya competencias entre Federación, Entidades federativas y Municipios en la materia correspondiente; sino que habilita al Congreso de la Unión para establecer mecanismos de trabajo conjuntos, coordinados, en las materias sujetas a ese tipo de régimen constitucional (como seguridad pública y protección civil). Por su parte, el régimen de “facultades concurrentes” sí permite al Congreso de la Unión distribuir competencias entre Federación, Entidades y Municipios en las materias sujetas a ese tipo de régimen constitucional (como por ejemplo en asentamientos humanos y protección del medio ambiente).

Ahora bien, la materia de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia ¿a qué tipo de régimen constitucional está sujeto, a uno de “bases de coordinación” o a uno de “facultades concurrentes”?

Evidentemente, la materia de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, incluido el mecanismo de AVG, está sujeto a un régimen de “bases de coordinación”. Sin embargo, y a pesar de lo anterior, la LGAMVLV sí distribuye competencias entre los órdenes de gobierno del sistema federal mexicano. Ello se puede ver en el Capítulo III del Título III de dicha Ley, que se titula “De la distribución de competencias en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres”.

A mayor abundamiento, la Sección Primera del Capítulo III del Título III de la Ley, establece las facultades y las obligaciones de la Federación; la Sección Décima Primera de ese mismo capítulo establece facultades y deberes de las Entidades federativas; y la Sección Décima Segunda del mismo Capítulo establece facultades y deberes de los Municipios.³⁶

³⁶ Y no solamente la Ley distribuye facultades y deberes a los distintos órdenes de gobierno del sistema federal mexicano, sino que también lo hace el Reglamento de la referida Ley, como sucede en el caso del deber de los titulares de los poderes ejecutivos locales de informar sobre las acciones que llevan a cabo para implementar las propuestas contenidas en las conclusiones del informe del grupo de trabajo, tal y como se establece en el artículo 38, párrafo 6º del Reglamento.

En otras palabras, al distribuir competencias entre los órdenes de gobierno, la LGAMVLV no es congruente con el régimen constitucional de “bases de coordinación” al que está sujeta la materia de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. Por esta razón, puede afirmarse que la LGAMVLV configura una invasión de esferas competenciales entre los órdenes de gobierno del sistema federal mexicano.

VI. Recomendaciones

1. Ante la incongruencia que existe entre los objetivos señalados en los dictámenes legislativos que llevaron a la aprobación de la LGAMVLV y la propia Ley, se sugiere realizar un examen crítico y profundo de todo el mecanismo de AVG tal y como está plasmado en la Ley y desarrollado en el Reglamento, para eventualmente hacer un replanteamiento de todo el esquema.
2. Lo anterior implica ponderar la posibilidad de que el mecanismo de AVG sea rediseñado bajo la lógica de un instrumento de “emergencia”, destinado a generar acciones prontas e inmediatas para brindar los apoyos urgentes que requiere la población afectada.
3. A su vez, lo anterior implicaría hacer que corresponda solamente al Sistema Nacional para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las Mujeres, y en su caso a los sistemas estatales, a partir de la emisión de las bases de coordinación correspondientes, el diseño e implementación de medidas con impacto estructural de mediano y largo plazo.
4. Revisar la Ley y el Reglamento, a efecto de hacerlos compatibles con el régimen de “bases de coordinación” a que está sujeta la materia relativa al acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, y por consecuencia, con el esquema de distribución de competencias del sistema federal mexicano.
5. Revisar la Ley para que en ella quede efectivamente vinculada la existencia de una situación de “forma extrema de violencia de género”, con la lógica extraordinaria, de emergencia, de la AVG. En relación con este punto, se recomienda que la Ley señale hipótesis concretas sobre cuáles han de considerarse como situaciones o circunstancias que constituyen “formas extremas de violencia de género”.
6. Revisar la pertinencia de que el “agravio comparado” sea extraído del mecanismo de AVG, en razón de que su contenido no se corresponde con la noción de “formas extremas de violencia de género”, y debido a que las acciones para enfrentarlo más que obedecer a una lógica de “emergencia” y “urgencia”, obedecen a la adopción de medidas estructurales de mediano y largo plazo.
7. Promover que el “agravio comparado” sea definido por la Ley y no por el Reglamento.

8. Revisar la Ley para que el mecanismo de AVG pueda ser solicitado solamente cuando se den hipótesis determinadas, y que ello no dependa de un acto unilateral de voluntad de ciertos actores, sin que se exija siquiera algún tipo de justificación ni motivación basadas en criterios predeterminados.
9. Revisar el Reglamento para que se ajuste a la Ley, en el sentido de que la Secretaría de Gobernación (y no el “grupo de trabajo”), sea el órgano *disidente* dentro del mecanismo de AVG.
10. Desarrollar en el Reglamento el “grupo interinstitucional y multidisciplinario”, reestableciendo la congruencia con la Ley, en el sentido de que dicho grupo tenga facultades de seguimiento.
11. Replantear la integración del “grupo interinstitucional y multidisciplinario”, de forma tal que solamente participen en él instancias cuya presencia en él se justifique por razones sólidas. y diseñar y establecer en la Ley los mecanismos de incorporación a este grupo de las personas que no se encuentran adscritas a alguna dependencia pública.
12. Revisar la Ley y el Reglamento para que en estos instrumentos normativos estén definidos plazos específicos para todas y cada una de las etapas del procedimiento de AVG.
13. Revisar la Ley y el Reglamento en relación con los plazos para elaborar el informe con conclusiones que habrá de dirigirse al titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa correspondiente.
14. Revisar el plazo de seis meses a que se refiere el artículo 38 párrafo 6º del Reglamento.
15. En general, y en caso de hacerse una revisión y reforma del mecanismo de AVG, se recomienda introducir una visión federalista dentro del esquema, cuidando que no se violenten las reglas y principios que estructuran el sistema federal mexicano.