PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

“Primeros respondientes en casos de violencia de género en México”

C. Luis Ricardo Gómez Aguiñaga

Junio 2025

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Contenido

1. Introducción 2
2. Justificación de la investigación 9
3. Objetivos 13
4. Planteamiento y delimitación del problema 14
5. Marco teórico y conceptual de referencia 17
6. Formulación de hipótesis 25
7. ¿Cuál(es) violencia(s)? 26
8. Entonces, ¿quién atiende a las mujeres? ¿A dónde se dirigen cuando deciden denunciar a denunciar? 56
9. Conclusiones 84
10. Bibliografía 89

1. Introducción

En México habitan poco más de 68 millones de mujeres, representando el 51% de la población nacional. (Consejo Nacional de Población, 2019)

Para 2021, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH), el 70.1% de las mujeres de 15 años y más habían experimentado al menos un incidente de violencia psicológica, económica, patrimonial, física, sexual o discriminación en al menos un ámbito a lo largo de su vida, siendo las violencias psicológica y sexual las de mayor prevalencia. (Instituto Nacional de Estadistica y Geografía, 2021)

Adicionalmente, de la comparación de los resultados de la encuesta en la última década se desprende un indicador alarmante: la violencia contra las mujeres no disminuye, al contrario, está incrementando.

A pesar de la creciente visibilización del fenómeno, así como del desarrollo normativo y los esfuerzos institucionales para prevenir, atender, sancionar y erradicar todas las formas de violencia y discriminación contra las mujeres, su incidencia sigue representando un desafío estructural para las instituciones del Estado y una amenaza constante para la seguridad, el bienestar y la vida de miles de mujeres en el país, configurándose como una de las problemáticas sociales más persistentes y complejas de atender para el Estado mexicano.

En el marco del sistema acusatorio adversarial, la figura del primer respondiente corresponde a la autoridad con funciones de seguridad pública que llega primero al lugar de los hechos delictivos, tratándose normalmente de la policía, aunque también puede ser otro servidor público a quien competa ejercer atribuciones relacionadas directa o indirectamente a propósito de la comisión de algún delito, como ocurre con los elementos de las policías de investigación o de las fuerzas armadas. No obstante, a diferencia de otros sujetos del procedimiento penal que se encuentran perfectamente definidos en la norma, el primer respondiente es una

figura *de facto* que no se encuentra regulada taxativamente, a pesar de que se configura como un factor determinante del éxito en el sistema de justicia penal, especialmente frente a la necesidad de garantizar la cadena de custodia y la protección de la prueba, fundamentales para el cumplimiento de principios como el debido proceso. (Nader Kuri, 2017)

Con la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales en el 2014, se hizo necesaria la creación de protocolos de investigación y de actuación para el personal sustantivo, así como de los manuales de procedimientos para el personal administrativo, lo cual quedó establecido en su artículo décimo primero transitorio, (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2025) iniciándose entonces los trabajos para la elaboración y aprobación de un Protocolo de Actuación del Primer Respondiente, mismo que fue publicado el 5 de octubre de 2015.

Ahora bien, de las reformas al artículo 222 del Código Nacional de Procedimientos Penales incorporadas en junio de 2016, se desprende una necesaria discusión sobre el funcionariado público que, a pesar de no tener atribuciones en materia de seguridad pública o de carácter policial, sí le corresponden actividades de primer respondiente toda vez que en el cumplimiento de sus facultades legales puede tener conocimiento de algún hecho calificado por ley como delito, siendo relevante establecer el alcance normativo y práctico de sus actuaciones, así como las condiciones apropiadas para su intervención. (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2025)

Lo anterior se computa con lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que indica que cualquier persona puede detener al indiciado *en flagrancia* o inmediatamente después de la comisión del delito, debiendo llevarlo con la autoridad civil más cercana, a quien corresponderá la puesta a disposición del imputado ante el Ministerio Público.

Cabe destacar que el Protocolo de Actuación del Primer Respondiente (2015) define a las autoridades coadyuvantes como aquellas que denuncian la probable

existencia de un hecho delictivo al Ministerio Público, auxiliando en su caso a las instituciones de seguridad pública en la preservación del lugar de los hechos o del hallazgo hasta el arribo del Ministerio Público, pudiendo adoptar también las medidas para brindar atención médica o puesta a disposición de las personas que pudieran encontrase detenidas. En el marco de este análisis son primordialmente las autoridades coadyuvantes las que se identifican como *instancias y organismos con actividades de primer respondiente*. Se ha hecho de esta forma puesto que se busca establecer, a nivel de atribuciones y funciones, a aquellas que, en efecto, tienen un primer contacto con las víctimas, estando desde ese momento en su posibilidad el garantizar que se detonen los mecanismos institucionales tendientes a su protección, así como a la garantía del acceso a la justicia.

En el caso específico de los delitos relacionados con la violencia de género, la emergencia de nuevos criterios legales, tanto internacionales como nacionales, orientados a la eliminación de todas las formas de violencia y discriminación en contra de las mujeres, ha derivado en la creación de innumerables instancias y organismos en los tres órdenes de gobierno, así como en los tres poderes del Estado, muchos de ellos con atribuciones para recibir, atender y canalizar a mujeres víctimas de violencia, siendo de interés el estudio de sus atribuciones para actuar en auxilio de las víctimas en coadyuvancia con los cuerpos de seguridad pública, pero también aquellas atribuciones que se dan de manera concomitante al proceso penal, o incluso fuera de él, como pueden ser el acceso a la información, la prestación de servicios varios y los procesos de empoderamiento.

El papel de las instancias y organismos que actúan como primeros respondientes adquiere una relevancia fundamental cuando de violencia contra las niñas, adolescentes mujeres se trata, ya que están encargadas de brindar la atención inicial y garantizar la protección inmediata de las víctimas, además, son responsables de activar los mecanismos institucionales para la prevención, y son parte fundamental del éxito de los procedimientos que pueden culminar en la sanción de las conductas delictivas; de esta manera, se configuran como un elemento fundamental para el cumplimiento de las aspiraciones y objetivos de los

artículos 4° y 21 párrafo noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que orientan la política para una vida libre de violencia para las mujeres. (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2025)

No se obvia que, dado la naturaleza de la violencia que se trata, en muchas ocasiones son víctimas indirectas las hijas e hijos de las mujeres, revelando la necesidad no sólo de la transversalización en todo el ecosistema institucional de los principios rectores para el acceso de las mujeres, adolescentes y niñas a una vida libre de violencia, contenidos en el artículo 4 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de violencia (LGAMVLV) (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2025), también del interés superior de la niñez.

Por lo anterior, la presente investigación se propone identificar y analizar las instancias y organismos que tienen atribuciones que les permiten ejercer como primeros respondientes ante casos de violencia contra las niñas y mujeres en México.

El abordaje de la violencia contra las mujeres parte desde una perspectiva crítica que permite comprender que no se trata de eventos aislados, sino de expresiones sistemáticas de dominación, control y subordinación que se ejercen sobre los cuerpos, vidas y decisiones de las mujeres.

En este sentido, se retoma el trabajo de Marcela Lagarde y de los Ríos que propone entender la violencia contra las mujeres como parte de un continuo que abarca desde las microviolencias cotidianas hasta el feminicidio (Lagarde y de los Ríos, 2005), lo cual exige respuestas integrales, articuladas y con un profundo compromiso de Estado, y cuyas precisiones teóricas han sido fundamentales para la creación de norma en la materia que hoy se encuentra vigente.

Se realiza un análisis institucional que adopta un enfoque metodológico nutrido de los marcos teórico-conceptuales del Análisis y Desarrollo Institucional (Ostrom, 2015), el análisis de políticas públicas (Lindblom, 1996), enfatizando en la institucionalización de la perspectiva de género, la violencia contra las mujeres y la

participación de las mujeres (Incháustegui, 1995; Incháustegui, 1999; Lagarde y de los Ríos, 1997), y el análisis empírico del funcionamiento de las instituciones mexicanas, combinando para ello el estudio de datos estadísticos sobre violencia contra las mujeres para proceder con un diagnóstico institucional que enfatiza en el marco normativo, las funciones, atribuciones, protocolos de actuación y mecanismos de coordinación interinstitucional que justifican su actuación *de facto* como primeros respondientes.

La revisión estadística retoma fuentes nacionales e internacionales, pero está mayormente basada en la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) y la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), instrumentos realizados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) que cuentan con gran rigor metodológico y capacidad de comparación y que nos permite conocer los tipos y modalidades de violencia más frecuentes, así como los espacios donde ocurren, lo que proporciona información relevante sobre la relación entre las víctimas y las autoridades que las atienden.

La selección de las instancias y organismos no es entonces arbitraria, sino que se establece a partir de la comprobación empírica de la existencia de la violencia contra las mujeres y los ambientes en los que ocurre, tomando especial relevancia aquellas autoridades que las mujeres mexicanas pueden identificar como primeros respondientes en el espacio público.

Lo anterior, se computa con el alcance de las atribuciones que la ley les reconoce, ampliando así la lista preliminar para integrar a aquellas que, en efecto, tienen atribuciones legales en la materia. De esta manera, el diagnóstico institucional permite establecer las atribuciones concretas que le son dadas a las instancias y organismos que tienen actividades de primeros respondientes, así como evaluar sus posibilidades de coordinación articulación y eficacia operativa.

Acotados a estos alcances, la investigación encuentra un primer límite respecto de los vacíos operativos y presupuestales que podrían contribuir a obstaculizar la actuación eficaz de las instancias y organismos identificados con atribuciones de primeros respondientes; materia de una discusión cuya dimensión, distinta pero complementaria, sin duda favorecería a la identificación de áreas de oportunidad para el funcionamiento general del ecosistema institucional.

Concentrados en las instancias del orden nacional, tanto del Poder Ejecutivo como del Judicial, la investigación tiene un segundo límite en el estudio de las especificidades de los órdenes locales; no obstante, sí se integran al análisis las atribuciones y competencias de coordinación que desde el orden nacional les son asignadas en referencia a las funciones de las instancias y organismos con actividades de primer respondiente.

Por supuesto, el presente trabajo no obvia la descripción y análisis de los cuerpos policiales toda vez que, como se ha mencionado, son la autoridad a la que el Estado Mexicano le reconoce las funciones plenas de primer respondiente, por lo que resulta prioritario comprender tanto sus alcances legales como prácticos.

Finalmente, a partir de los hallazgos, se propone una serie de recomendaciones generales para el fortalecimiento de las rutas de atención y colaboración institucional que enfatiza en la comprensión y atención de las distintas violencias contra las niñas, adolescentes y mujeres con enfoque de derechos humanos, perspectiva de género e interés superior de la niñez, claves para que la actuación de las instancias y organismos con actividades de primer respondiente puedan cumplir con los principios dispuestos por el marco internacional y nacional en la materia.

Este análisis, en el marco de sus alcances y limitaciones, permite establecer un panorama integral de la primera respuesta institucional ante la violencia contra las mujeres en México, teniendo pertinencia académica y social, puesto que se traduce también en un listado de instancias que, difundido entre la sociedad, puede brindar

claridad y favorecer a la cultura de prevención, denuncia y atención de las distintas formas de violencia contra las mujeres, así como identificar áreas de oportunidad para el fortalecimiento de los mecanismos de atención y contribuir a una mejor comprensión de las rutas de atención disponibles en el país.

2. Justificación de la investigación

La violencia contra las mujeres es una de las expresiones más persistentes y normalizadas de desigualdad estructural en las sociedades contemporáneas. No sólo constituye una violación sistemática a los derechos humanos, sino que también compromete gravemente el tejido social y la gobernabilidad democrática.

En el caso mexicano, se trata de una emergencia nacional con consecuencias intergeneracionales y territoriales que afecta desproporcionadamente a las mujeres en situación de vulnerabilidad o que habitan en contextos marcados por la pobreza, la violencia y la debilidad institucional.

En respuesta a este panorama, México ha desarrollado un andamiaje institucional y normativo considerablemente amplio para enfrentar la violencia contra las mujeres: desde reformas constitucionales, hasta la creación de leyes generales como la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) y la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; así como el reconocimiento y tipificación de nuevos tipos y modalidades de violencia, la creación de reglamentos y protocolos que establecen obligaciones tanto para los tres niveles de gobierno como para los distintos poderes del Estado; la institucionalización de una serie de principios rectores de la política nacional y la creación de un muy variado conjunto de instancias y organizaciones que están llamados a brindar atención a las víctimas durante cualquier etapa del ciclo de la violencia con el objetivo último de eliminarla.

Sin embargo, a pesar de estos avances formales, persisten importantes desafíos en la implementación, coordinación y eficacia real de las instancias, lo que queda manifiesto en la persistencia de elevados índices de violencia contra las mujeres, cometidos tanto al exterior como al interior de los hogares mexicanos.

Las mujeres víctimas de violencia frecuentemente se enfrentan a vacíos institucionales y legales: duplicidad de funciones, obstáculos normativos,

presupuestos limitados y falta de sensibilidad y capacitación de las y los funcionarios públicos son denuncias cotidianas que describen las limitaciones de los organismos llamados a protegerlas.

Uno de los aspectos menos estudiados, pero fundamental para entender esta situación, es el papel de las instancias y organismos que se articulan como primeros respondientes *de facto*, es decir, aquellas instituciones a las que se les reconoce, también *de facto*, la calidad de coadyuvantes, pero que efectivamente tienen el primer contacto con las víctimas y que, por tanto, están encargadas de activar, articular o canalizar las rutas de atención y cuya actuación es decisiva tanto para la protección inmediata de las mujeres como para la activación efectiva del entramado institucional de atención, acceso a la justicia y reparación del daño, y cuya respuesta puede significar, en muchos casos, la diferencia entre la vida y la muerte para muchas mujeres pues, como indica Marcela Lagarde, el feminicidio se comete especialmente en aquellos entornos donde ya priman la inseguridad y la debilidad institucional, debiendo reconocer entonces que "la atención insuficiente e inadecuada por parte de las instituciones además de ser inaceptable, agrava la problemática y la propicia" (Lagarde y de los Ríos, 2005).

Desde una perspectiva internacional, el compromiso del Estado mexicano para erradicar la violencia contra las mujeres ha sido reafirmado en diversos instrumentos y recomendaciones. En particular, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW),[1] y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará).[2]

---

[1] Reconocido como el instrumento, universal y vinculante, que protege los derechos de las niñas, adolescentes y mujeres. El Estado mexicano firmó la Convención en 1980, ratificándola el 23 de marzo de 1981. Finalmente, entró en vigor el 3 de septiembre de 1981, obligando a los Estados parte a emprender diversos esfuerzos orientados a eliminar la discriminación contra las mujeres, basada en el sexo, en todas sus formas.

[2] El Estado mexicano suscribió la Convención de Belém do Pará el 4 de junio de 1995, ratificándolo en noviembre de 1998. Este tratado reconoce explícitamente la violencia contra las mujeres como una violación de los derechos humanos y un obstáculo para el ejercicio pleno de sus libertades.

En su informe de seguimiento de 2020, el Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (MESECVI) recomendó a México lograr una mayor articulación entre las diversas instituciones que tienen competencia en la prevención, atención, acompañamiento, investigación, sanción y reparación de la violencia contra las mujeres y las niñas; garantizando la capacitación y sensibilización de las y los funcionarios públicos encargados de ello y el control presupuestal. (OEA, 2020)

Esta investigación parte del reconocimiento de que la violencia contra las mujeres sólo podrá erradicarse con instituciones sólidas, coordinadas, con mandato claro, capacidades reales y voluntad política efectiva, desde el inicio de la cadena de atención, y se justifica por razones tanto teóricas como prácticas y sociales.

En primer lugar, responde al contexto de violencia contra las mujeres generalizado en el país; en segunda instancia, se inserta en las discusiones de los campos de estudio de la sociología institucional y de la gobernanza pública.

De esta forma, la investigación se propone una mirada al funcionamiento normativo de las instancias y organizaciones que tienen actividades de primer respondiente frente a la violencia de género, abonando específicamente en sus reglas formales, pero sin dejar de lado sus dinámicas efectivas de coordinación y, lo más importante, el vínculo efectivo con las víctimas y su capacidad de brindar atención oportuna, reflejadas en las principales estadísticas nacionales.

En tercer lugar, busca incidir en el fortalecimiento institucional al discutir con un nuevo enfoque evidencia que sirve como insumo para la formulación, ajuste o evaluación de políticas públicas y estrategias operativas vinculadas con la primera respuesta institucional.

Visibilizar brechas y contradicciones en el diseño y funcionamiento de los primeros respondientes, es fundamental para contribuir a la construcción de rutas de atención

más claras, coordinadas y eficaces que coloquen en el centro la garantía del derecho de las mujeres y niñas a una vida libre de violencia.

Por lo anterior, la presente investigación se propone no como una contribución académica, sino como una herramienta crítica para avanzar en el cumplimiento de dicho derecho, tal como mandatan tanto la legislación nacional como los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano.

3. Objetivos

Es objetivo general de esta investigación analizar el marco institucional y normativo que regula la actuación de los primeros respondientes en casos de violencia contra las mujeres en México, así como identificar sus funciones, atribuciones, protocolos de actuación y mecanismos de coordinación interinstitucional que justifican esa función *de facto*, desde una perspectiva nacional, enfocándose en los poderes Ejecutivo y Judicial.

Adicionalmente, se plantean los siguientes objetivos específicos:

- Analizar los datos estadísticos disponibles sobre los tipos de violencia más frecuentes, los espacios donde se manifiestan y la relación entre las víctimas y las autoridades que pueden actuar como primeras respondientes participando de su atención inmediata.
- Identificar los mecanismos de articulación interinstitucional entre las distintas instancias del orden nacional para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra niñas, adolescentes y mujeres.
- Proponer recomendaciones generales para el fortalecimiento de las rutas de atención y colaboración institucional, con enfoque de derechos humanos, perspectiva de género e interés superior de la niñez.

4. Planteamiento y delimitación del problema

A pesar de que el marco jurídico internacional y nacional consagra el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, la persistencia e incremento de esta problemática en México plantea una serie de retos legales, prácticos, institucionales e incluso de comprensión de sus dimensiones, evidenciando fallas estructurales en la capacidad el Estado para garantizar la prevención, atención y sanción de la violencia contra las niñas, adolescentes y mujeres.

Esta violencia se reproduce en un entramado cultural e institucional que legitima, naturaliza y perpetúa relaciones de subordinación entre hombres y mujeres que, presentes en todos los niveles de tejido social y del aparato estatal, ubica a las mujeres en un lugar de inferioridad estructural, constriñendo su mundo a una serie de actividades y estereotipos que deben ser cumplidos.

De esta forma, la violencia contra las niñas, adolescentes y mujeres adopta múltiples dimensiones: es física y psicológica, pero también económica, política, jurídica y simbólica; se manifiesta tanto en el ámbito privado como en el público: se padece en las casas y en las calles, en los medios de comunicación y en la publicidad, en las expresiones artísticas y literarias y, por supuesto, también en las normas sociales y legales; y se alimenta de la tolerancia social, tanto como de la impunidad, misma que no se agota en la falta de sanción, sino que inicia desde el primer momento en que una mujer víctima tiene contacto con una autoridad, iniciando así un proceso de atención que, insuficiente o inadecuado, puede provocar la total distorsión de su función, convirtiendo al aparato institucional en un agente reproductor de la violencia.

Esto puede tener impactos no sólo en una víctima concreta. La repetición de las fallas y errores institucionales promueven la pérdida de confianza y legitimidad de las instituciones y en la gobernabilidad democrática, profundizando así su propia incapacidad de cumplir con los deberes a los que son llamados, pues, como indica Ostrom (2015), la repetición de las interacciones desarrolla una reputación que

vuelve a la institución merecedora de confianza; sin embargo, si la reiteración es en perjuicio del ciudadano esa será la reputación que se configura.

Por ello, la actuación de las autoridades que tienen funciones como primeros respondientes resulta determinante para el cumplimiento de las aspiraciones del sistema jurídico, penal del país y para la gobernabilidad, al tiempo que garantizan la protección inmediata de las víctimas, y activan los mecanismos institucionales de atención que, en muchas ocasiones, marcan la diferencia entre continuar o desistir con el proceso, y aún más importante, marcan la diferencia entre la vida y muerte de las víctimas, independientemente de si derivan o no en una sanción para quien comete el delito.

En la práctica, múltiples son los retos que comprometen las capacidades operativas del Estado para dar una respuesta eficaz a las víctimas, desde la falta de sensibilidad y capacitación especializada, la duplicidad de funciones, los vacíos normativos, la deficiente coordinación interinstitucional, la insuficiencia de recursos, e incluso la falta de incentivos y el desconocimiento por parte de las víctimas respecto de la existencia de las instancias y organismos, así como de las rutas de atención.

En este tenor, la investigación se propone, primero, identificar los tipos y modalidades de violencia que imperan en territorio nacional y los lugares donde ocurren, permitiendo establecer una relación entre el ejercicio de la violencia, y los actores institucionales que son reconocidos como primeros respondientes por las propias víctimas, quienes pueden acercarse para denunciar, o bien, para obtener información.

Este ejercicio no sólo proporcionará información sobre el contexto de la violencia contra las mujeres, sino que, además, servirá como insumo para identificar a las instituciones que, aunque no sean policiales, ejercen *de facto* funciones de primer contacto, canalización y atención inicial ante hechos de violencia.

Ese primer acercamiento se complementa con el análisis institucional que verifica el marco normativo, las capacidades institucionales, los protocolos de actuación y los mecanismos de coordinación intergubernamental e interinstitucional de los actores identificados.

El estudio se circunscribe al ámbito federal, focalizándose en las instancias y organismos del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial que participan en la respuesta inicial frente a la violencia de género.

Si bien no es objetivo ni pretensión conocer casos particulares de los niveles subnacionales, sí se retomarán las competencias explícitas que vinculen al orden federal con los gobiernos estatales y subnacionales, especialmente en los casos en que éstas delimiten flujos de coordinación vertical entre niveles de gobierno, esenciales para asegurar la trazabilidad de la respuesta institucional.

5. Marco teórico y conceptual de referencia

El abordaje de la violencia contra las mujeres desde una perspectiva crítica y multidimensional permite comprender que no se trata de eventos aislados o episódicos, sino de manifestaciones sistémicas, sistemáticas, históricas y estructurales de dominación, control y subordinación que se ejercen sobre las mujeres, y que permean en todos los ámbitos de la vida.

Diversos autores han conceptualizado la violencia, abordando diferentes dimensiones, y planteando también mecanismos distintos para su erradicación.

Marcela Lagarde y de los Ríos, sostiene que la organización patriarcal orienta el desarrollo a partir de la violencia contra las mujeres, recreándola al convertirla en mecanismo de reproducción de su dominio. (Lagarde y de los Ríos, Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia, 1997)

Como parte de sus investigaciones, acuñó el término de violencia feminicida, que entiende como una ínfima parte visible de la violencia contra niñas y mujeres que es la culminación de la violación reiterada y sistemática de sus derechos humanos, identificando tres factores interdependientes que alientan el ejercicio de esta forma de violencia: la desigualdad, la impunidad y la indiferencia institucional (Lagarde y de los Ríos, Primer Informe Sustantivo de actividades 14 de abril 2004 al 14 de abril 2005, Comisión Especial para Conocer y dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Feminicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada., 2005).

Además, abona sobre las razones y los espacios donde se comente la violencia, apuntando que

> “niñas y mujeres son violentadas con crueldad por el solo hecho de ser mujeres […] están colocadas casi siempre en condiciones de desigualdad y sometimiento, además en constante inseguridad. La violencia conyugal

> y familiar hace que la casa no sea un sitio de resguardo, y la violencia pública hace que los centros educativos y laborales, las calles, los sitios de diversión o de reunión social o cultural, los transportes, los caminos, los barrios, los parques y los terrenos baldíos, sean percibidos como peligrosos." (Lagarde y de los Ríos, 2005)

Sus trabajos alrededor del tema fueron clave para el reconocimiento y tipificación del delito de feminicidio en México, hoy contenido en el artículo 325 del Código Penal Federal, que define el delito a través de nueve causales que son: los signos de violencia sexual, la presencia de lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes,[3] la existencia de antecedentes del ejercicio de cualquier otra forma de violencia por parte del sujeto activo en contra de la víctima,[4] que existiera entre el sujeto activo y la victima parentesco o una relación sentimental, afectiva, laboral, docente, de confianza o de hecho; que existan datos que establezcan la presencia de amenazas directas o indirectas relacionadas con el delito, acoso o lesiones; que la víctima haya sido incomunicada; que el cuerpo de la víctima sea expuesto en un lugar público y que el sujeto activo haya obligado a la víctima a realizar una actividad o trabajo, o ejerciera sobre ella cualquier forma de explotación.

Este hecho particular se destaca por su consistencia con dos factores relevantes, por un lado, la movilización de organizaciones de mujeres y la generación de acuerdos con los diferentes partidos políticos que ha hecho posible alcanzar reformas jurídicas en favor de los derechos de las mujeres, por otro, la influencia del derecho internacional y los organismos internacionales para la adopción de normas y enfoques que, en el caso de las políticas con perspectiva de género, tienen grandes repercusiones en el país, por lo menos desde finales de década de los ochenta. (Incháustegui, 1999)

---

[3] Cometidos antes o después de la privación de la vida. La misma fracción considera los actos de necrofilia.

[4] Consistente con la idea de la violencia continuada de la autora.

Así, por una parte, el Estado Mexicano adopta convenciones y criterios del orden internacional, por su puesto, incluidos la CEDAW y la Convención Belem Do Pará y, por otro, se abre a la participación y representación del movimiento amplio de mujeres.

Con una visión pluralista y que concibe a la política como acción, y no como estructura, Lindblom (1996) abona en que los procesos decisionales para la adopción e implementación de las políticas son el resultado de las interacciones de diversos actores políticos que no se reducen exclusivamente a los agentes del gobierno, dando relevancia a la participación e influencia de grupos de interés, medios de comunicación y la comunidad epistémica.

Cerca, se encuentran los postulados del marco de Análisis y Desarrollo Institucional de Ostrom (2015), una herramienta teórica y metodológica que permite identificar las reglas de la acción colectiva y los factores que condicionan la efectividad de las instituciones. Como condición inicial a la participación, dice Ostrom, (2015) los actores deben saber que tienen el derecho a organizarse para transformar las reglas formales, sin menoscabo de que ellos mismos se reconozcan otras normas informales que pueden o no tener legitimidad en su relación frente al gobierno.

Una lectura crítica y situada del modelo analítico de Ostrom y Lindblom, incorporando la perspectiva de género, enriquece la identificación de las instituciones, instancias y organismos que reproducen o mitigan las desigualdades estructurales que enfrentan las mujeres, así como los alcances de la participación de las mujeres en el proceso de desarrollo institucional.

Sus postulados adquieren dimensiones empíricas en la construcción del marco jurídico para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia en México, donde la participación de mujeres desde las organizaciones sociales ha sido fundamental para la adopción de ciertos enfoques y categorías analíticas, además de para el impulso de la introducción de las mujeres a la política formal,

“ganar espacios y ganar los temas […] poner en política el mundo no representado de la mujeres y su experiencia” (Incháustegui, 1995)

Las reformas, paulatinas, han sido mayormente de dos tipos, el primero, orientado al incremento de las penas para los delitos de violencia contra niñas y mujeres, por ejemplo, la reforma del código Penal Federal de 1990 en materia de delitos sexuales, que cristaliza casi una década de demandas de las organizaciones de mujeres y que se gestó en un claro consenso entre estas organizaciones y los partidos políticos nacionales.

Por otro lado, tenemos el incremento de las categorías de estudio que se recogen en la norma tanto de manera descriptiva como para fines sancionadores, como la tipificación de la violencia intrafamiliar que fuera introducida en el Código Penal en 1998; o los que quizá sean los ejemplos más evidentes, la creación de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres de 2006, y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de violencia de 2007.

Esta última, constantemente reformada desde su fecha de publicación, reconoce a la fecha seis tipos de violencia: psicológica, física, patrimonial, económica, sexual y a través de interpósita persona, además de una miscelánea contenida en “cualesquiera otras formas análogas que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres”; (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2025) de igual manera, apunta la existencia de seis modalidades, es decir, formas, manifestaciones o ámbitos de ocurrencia: familiar, laboral y docente, en la comunidad, institucional, política, digital y mediática y feminicida, conceptos que han sido introducidos de manera paulatina, una reforma tras otra, en las que la participación de las mujeres organizadas no ha sido ni menor ni anecdótica, sino parte constitutiva.[5]

[5] Además, esta norma es toral en la medida en que define las competencias de los tres órdenes de gobierno, y crea figuras como las órdenes de protección y la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM).

Estas definiciones normativas son fundamentales puesto que proporcionan los parámetros legales de actuación de las autoridades, además de que son también la base para la construcción de la estadística nacional alrededor de la cuestión.

Marcela Lagarde abona también en la construcción de un sólido marco teórico y conceptual de la institucionalización de la perspectiva de género y de la prevención, atención y sanción de la violencia, abriendo una necesaria crítica sobre los alcances tanto del propio concepto como de las personas e instituciones que presumen de hacer uso de esta perspectiva, sin las líneas ni la radicalidad en la que se fundamenta, reprochando que “por eso, el trabajo bajo la perspectiva de género llega a ser experimentado como una concesión a las mujeres: tomarlas en cuenta, nombrarlas, gastar recursos en ellas, distraerse con ellas que no son significativas ni realmente importantes, es encomiable.” (Lagarde y de los Ríos, Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia, 1997)

Por su parte, Teresa Incháustegui Romero (1999), ha desarrollado marcos interpretativos desde la sociología y los estudios de políticas públicas, que permiten comprender, por una parte, cómo las estructuras patriarcales se reproducen en las instituciones del Estado y, en su sentido más afirmativo, los avances y retos de la institucionalización de la perspectiva de género.

Para Incháustegui, institucionalizar la perspectiva de género en las políticas públicas, y en las leyes y procedimientos de regulación, implica “desplegar un nuevo paradigma de política pública […] una reforma institucional de vastas proporciones del aparato público y de las culturas institucionales que permiten su reproducción” (Incháustegui Romero, 1999), toda vez que supone visibilizar un conjunto de variables sociales y económicas del mundo femenino que se encuentran excluidas del funcionamiento de las instituciones públicas y los modelos de política lo que, en última instancia, se orienta a procesos de creación de nuevas instituciones, con nuevos fines y, también, nuevos actores.

Si bien no es tarea de este estudio discutir respecto de la formulación o no de un nuevo paradigma y, en todo caso, sus alcances, cierto es que, por lo menos las últimas tres décadas, los cambios institucionales alrededor de las agendas de las mujeres han venido aparejados con la construcción de una serie de instituciones y organismos dedicados específicamente a estos asuntos, ya sea desde la perspectiva del avance de las mujeres y el alcance de la igualdad en todas las áreas de la vida, o bien, dirigidos particularmente a la prevención, atención, sanción y erradicación de todas las formas de discriminación y violencia contra las niñas, adolescentes y mujeres.

Estos esfuerzos han tenido grandes repercusiones en la estructura de la administración pública, constituyéndose en los tres poderes, lo mismo que en los tres órdenes de gobierno, desde Unidades especializadas en la promoción de la adopción de los principios y criterios de la perspectiva de género a nivel interno de la propia administración, hasta Fiscalías Especializadas para la atención de delitos relacionados con la violencia contra las mujeres.

En este escenario, como se ha apuntado con anterioridad, es fundamental la comprensión de la actuación de los primeros respondientes, en México, figuras *de facto* a las que se les reconoce sólo a la luz del análisis de precisiones normativas a falta de una categoría que de manera taxativa los integre en la norma mexicana y que, precisamente por ello, es materia de discusión respecto de su identidad misma y, por supuesto, sobre sus alcances y limitaciones.

El primer respondiente, como su nombre lo indica, es la autoridad que establece el primer contacto institucional con la víctima, un asunto que no es menor puesto que de su actuación dependerá en buena medida el éxito o el fracaso del despliegue institucional tanto de mecanismos de protección para la víctima, como de sanción para el victimario.

Si seguimos las claves que Marcela nos ofrece y coincidimos con ella en que la desigualdad, la impunidad y la indiferencia institucional alientan la violencia contra las mujeres, entonces, tendremos que afirmar que las respuestas articuladas del Estado, su integralidad y eficacia, tanto en la prevención, atención y sanción de la violencia, como en el combate a la desigualdad en todos los sectores, necesariamente, tendría que constituir un paso importante hacia la erradicación de la violencia.

La primera parte de esa sentencia, aterrizada a la actuación del primer respondiente, al menos desde el marco normativo, es la discusión nodal que pretendemos abrir, reconociendo por supuesto la necesidad de ampliar los resultados e insertarlos en una agenda de investigación más amplia y complementaria.

Como hemos apuntado ya, en la práctica la atención inicial frente a un posible hecho delictivo recae en los cuerpos policiales. La adopción tanto del marco teórico alrededor de la perspectiva de género, así como otros procesos de cambio institucional, como la propia transformación del sistema penal con la reforma de 2008 por la que se introduce el sistema procesal penal acusatorio, o la serie de reformas por las que se crea la Guardia Nacional, han ampliado los cuerpos policiales, así, es de destacar la existencia no sólo de las policías municipales y estatales, sino a la Guardia Nacional y a las policías especializadas en materia de género que, no obstante, por ser del orden local, son materia de un análisis distinto, aunque es menester no obviarlas.

Por otra parte, distintas normas otorgan atribuciones, especialmente de coordinación, a distintas instancias y organizaciones, yendo desde el área de la salud hasta la educación, lo cual, en el caso de la violencia contra las mujeres, resulta congruente con el reconocimiento de las diferentes modalidades contenidas en la norma, así como con la sentencia ampliamente mencionada en este texto

respecto del hecho de que la violencia contra niñas, adolescentes y mujeres está presente e impacta en todas las esferas de la vida.

Identificar las instancias y organismos que tienen funciones de primer respondiente es un primer reto, el esfuerzo analítico por dar cuenta de sus alcances es una tarea posterior que intentaremos agotar.

6. Formulación de hipótesis

Con base en lo anteriormente expuesto, aproximamos la siguiente hipótesis:

En México, además de los cuerpos policiales, existen diversas instancias y organismos identificados como primeros respondientes; en el marco de la violencia contra las mujeres, la eficacia de su actuación resulta determinante para el acceso de las víctimas a la justicia toda vez que tienen atribuciones tanto en la coordinación operativa para la preservación de sus derechos procesales, como en su protección inmediata y la salvaguarda de su integridad, lo que convierte a estos actores en piezas clave del ecosistema institucional para la atención y sanción de la violencia contra las mujeres.

De igual manera, en estricta correspondencia con los objetivos planteados para esta investigación, se esbozan las siguientes hipótesis específicas:

- Las víctimas suelen identificar como primeros respondientes a otras autoridades, además de las policiales, lo que evidencia la necesidad de reconocer institucionalmente ese rol para garantizar respuestas oportunas y efectivas.
- Las instituciones que cuentan con atribuciones legales para actuar como primeros respondientes presentan niveles diferenciados de articulación institucional, lo cual influye directamente en la calidad, consistencia y continuidad de la atención brindada a las víctimas, particularmente en la activación de rutas efectivas de protección inmediata y acceso a la justicia.
- El fortalecimiento normativo y operativo de la actuación de las instituciones y organismos con funciones de primer respondiente puede contribuir significativamente a reducir la revictimización, incrementar la denuncia, favorecer la permanencia de las víctimas en los procesos legales e incidir positivamente en la sanción de las conductas que configuran violencia contra las mujeres.

7. ¿Cuál(es) violencia(s)?

La discusión acerca de los tipos y modalidades de violencia es una tarea inacabada. Por una parte, del marco internacional reconocemos una serie de derechos y obligaciones del Estado Mexicano para garantizarlos, lo que puede computarse con el combate a determinadas formas de violencia en determinados ambientes; sin embargo, la adopción de estas discusiones no sólo ha sido irregular respecto de su traslado a la realidad nacional, además, se ha dado de manera diferenciada a nivel subnacional, así, algunos estados reconocen formas de violencia que no se encuentran contenidas en las normas nacionales, o adoptan nomenclaturas distintas para referir lo mismo; a esta cuestión se suma el sentido inverso de la ecuación, que corresponde al impulso desde el nivel local de la adopción de nuevos tipos penales para enmarcar “nuevas violencias” o, si se prefiere, viejas violencias ejercidas a través de nuevos satisfactores, tal es el caso de las reformas relacionadas con el uso y gestión de las innovaciones tecnológicas, de las redes sociales a la inteligencia artificial.

El constante surgimiento de nuevas categorías, y las nuevas reflexiones alrededor de las “viejas”, ha ido configurando la adopción de nuevos tipos y modalidades de violencia de manera paulatina, promoviendo cambios también en las instancias y organizaciones que están llamados a atenderla.

Para los fines de esta investigación, iniciaremos esta aproximación retomando a manera de comparación integrativa los estándares internacionales que construyen el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, es decir, la CEDAW y la Convención Belem Do Pará, que reconocen que la violencia contra las mujeres constituye una forma específica de discriminación y una violación sistemática a sus derechos humanos, estableciendo obligaciones jurídicas vinculantes para su eliminación a los Estados parte.

La CEDAW reconoce el derecho de las mujeres al goce y ejercicio pleno e igualitario de todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. A través de sus Recomendaciones Generales núm. 19 y núm. 35, el Comité de la CEDAW define a la violencia de género como una manifestación de la discriminación estructural basada en el sexo que impide a las mujeres el ejercicio de derechos como a la vida, la libertad, la integridad física y psicológica, el acceso a la justicia, la igualdad ante la ley y la protección contra tratos crueles, inhumanos o degradantes (Comité CEDAW, 1992; 2017).

Estos instrumentos amplían la noción de discriminación para incluir no sólo actos intencionales, sino también omisiones estatales que generan o perpetúan contextos de violencia; además, establecen el principio de debida diligencia, que insta a los Estados parte a prevenir, investigar, sancionar y reparar toda forma de violencia contra las mujeres, ya sea cometida por actores estatales o particulares, garantizando respuestas integrales, eficaces y sensibles al género.

Por su parte, la Convención Belém do Pará ofrece una definición clara y precisa de la violencia contra las mujeres, entendiéndola como cualquier acción o conducta basada en el género que cause daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico, tanto en el ámbito público como en el privado (Convención de Belém do Pará, art. 1). De igual manera, reconoce que la violencia contra las mujeres impide el ejercicio de sus derechos fundamentales y establece la obligación de los Estados de adoptar políticas públicas orientadas a erradicar la violencia de género, reformar leyes discriminatorias, capacitar al funcionariado público, eliminar patrones socioculturales que perpetúan la subordinación de las mujeres, y garantizar el acceso efectivo a servicios especializados de atención, justicia y reparación del daño. (Convención de Belém do Pará, arts. 7 y 8).

Ambas convenciones coinciden en que el combate a la violencia contra las mujeres no se limita y, de hecho, no debe sólo limitarse a la sanción de quienes cometen las conductas, sino que precisa de una transformación estructural de las instituciones

encargadas de prevenirla y atenderla, requiriendo de las autoridades que actúen de manera eficiente y oportuna desde la primera alerta de un hecho que pudiera constituir una forma de violencia contra las mujeres; activando rutas de protección y atención que reconozcan la situación diferenciada de las mujeres. La omisión, negligencia o revictimización en cualquier nivel del ciclo de la atención puede constituir una forma de violencia institucional que profundice el daño a las víctimas, además de que vulnera los compromisos internacionales asumidos por el Estado y pone en riesgo la confianza y legitimidad ciudadana.

Si bien nuevamente la figura del primer respondiente aparece de manera implícita, la concepción internacional sobre la atención de la violencia revela su importancia estratégica en la materia.

Así, la figura del primer respondiente adquiere una relevancia estratégica en el cumplimiento de estos estándares, en tanto operador inmediato del deber estatal de protección.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 4°, reconoce la igualdad legal entre mujeres y hombres. Pero fue apenas en el 2024 que puntualizó en la responsabilidad del Estado para la garantía del goce y ejercicio del derecho a la igualdad sustantiva de las mujeres, adicionando al mismo artículo el derecho a una vida libre de violencia; aplicable a todas las personas, no obstante, indicando la obligación del Estado a particularizar en la protección de mujeres, adolescentes, niñas y niños.

A este respecto, la norma indica textualmente en su primer párrafo:

“Artículo 4o.- *La mujer y el hombre son iguales ante la ley.* Ésta protegerá la organización y el desarrollo de las familias. *El Estado garantizará el goce y ejercicio del derecho a la igualdad sustantiva de las mujeres.”*[6]

[6] Las cursivas son propias.

Posteriormente, en el párrafo vigésimo tercero del mismo artículo consigna:

"Toda persona tiene derecho a vivir una vida libre de violencias, *el Estado tiene deberes reforzados de protección con las mujeres, adolescentes, niñas y niños.* La ley definirá las bases y modalidades para garantizar su realización de conformidad con lo previsto en los artículos 21, párrafo noveno y 73, fracción XXI, penúltimo párrafo de esta Constitución."[7]

Esta reforma, entonces, se complementa con lo enunciado por los artículos 21 párrafo noveno, y 73 fracción XXI penúltimo párrafo que indican, el primero, que la seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios, reconociendo los deberes reforzados de protección del Estado dispuestos en el artículo 4°; además, que la seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, y enfatiza que la actuación de las instituciones de seguridad pública deberá regirse por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo y honradez, así como por la perspectiva de género y el respeto a los derechos humanos.

El segundo, indica que las autoridades federales podrán conocer de las medidas u órdenes de protección que deriven de violencias de género en contra de las mujeres o de delitos del fuero común relacionados con las violencias de género contra las mujeres.

Lo dispuesto por la Constitución se traslada a las leyes secundarias, concretamente a la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de violencia.

[7] Nuevamente, se agregan las cursivas para enfatizar.

La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2025) reconoce la discriminación basada en el sexo y tiene por objeto regular y garantizar la igualdad de oportunidades y de trato, proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promover el empoderamiento de las mujeres, la paridad de género y, por supuesto, la lucha contra la discriminación.

La igualdad sustantiva, mencionada tanto en esta norma como en la Constitución, se define en el artículo 5, fracción V, como “el acceso al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales”. (Ley General de Igualdad para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, 2025)

En su Título II, indica las atribuciones de las autoridades e instituciones, en este sentido, faculta a los tres órdenes de gobierno para la coordinación respecto de la integración y funcionamiento del Sistema Nacional para la Igualdad, así como para la creación de la política nacional en materia de igualdad, mismos que deben adoptar las medidaes necesarias para la erradicación de la violencia contra las mujeres, además de la revisión permanente de las políticas de prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

La LGAMVL (2025), se articula como reglamentaria del artículo 4o. de la Constitución, y tiene por objeto establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios para garantizar el goce y ejercicio de los derechos de las niñas, adolescentes y mujeres, así como prevenir, atender, sancionar y erradicar las violencias en su contra.

Se destaca que, además, es pretensión de la norma el fortalecimiento del régimen democrático que, se sobreentiende, guarda vinculación con los primeros objetivos descritos.

Este apunte reconocido de manera abierta en la norma no es menor, como lo hemos venido sosteniendo, la crisis de violencia contra las niñas, adolescentes y mujeres, y en especial su deficiente atención por parte de las autoridades mexicanas, deriva también la pérdida de confianza y legitimidad en las instituciones complicando así la gobernabilidad pero, además, se vincula también con la posibilidad de construir una democracia distinta, mucho más amplia, que considere la desigualdad histórica y sistémica de las mujeres.

Esta perspectiva es abordada por Marcela Lagarde, quien sostiene que el desarrollo humano no pude darse sin las mujeres, y que la democracia implica lo que describe como “democracia genérica”, una ampliación del concepto que postula que el desarrollo humano no puede darse sin mujeres, por lo que la democracia debe reconocer las condiciones diferenciadas entre los sexos y adoptar como principios la libertad, la igualdad de oportunidades, la distribución equitativa de los bienes y poderes, la participación social y política y una ética basada en la solidaridad y la cooperación. (Lagarde y de los Ríos, Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia, 1997)

En la propuesta teórica de Marcela Lagarde, la democracia genérica tiene también una dimensión jurídica que plantea la reforma democrática del Estado desde la perspectiva de género feminista, a través de la creación de un marco jurídico coherente que consigne los derechos humanos, asegure su funcionamiento y sea guía para la vida social, (Lagarde y de los Ríos, Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia, 1997) alejado de las pequeñas reformas que, como se planteaba con anterioridad, no se construyan sólo como una concesión.

Retomando la norma, tanto por ser la reglamentaria del artículo 4° constitucional, como por sus alcances, será recurrente su mención a lo largo del desarrollo del tema.

En primera instancia, la LGAMVLV ofrece el marco conceptual de la violencia, pues consigna las formas y escenarios de la violencia contra las niñas, adolescentes y mujeres, separándolas para ello en tipos y modalidades.

De acuerdo con el artículo 6, se reconocen seis tipos de violencia que se desglosan en la Tabla 1 para su revisión y mejor aprehensión.

Tabla 1. Tipología de la violencia reconocida por la LGAMVLV

Fracción	Tipo	Definición
I	Psicológica	Es cualquier acto u omisión que dañe la estabilidad psicológica, que puede consistir en: negligencia, abandono, descuido reiterado, celotipia, insultos, humillaciones, devaluación, marginación, indiferencia, infidelidad, comparaciones destructivas, rechazo, restricción a la autodeterminación y amenazas, las cuales conllevan a la víctima a la depresión, al aislamiento, a la devaluación de su autoestima e incluso al suicidio.
II	Física	Es cualquier acto que inflige daño no accidental, usando la fuerza física o algún tipo de arma, objeto, ácido o sustancia corrosiva, cáustica, irritante, tóxica o inflamable o cualquier otra sustancia que, en determinadas condiciones, pueda provocar o no lesiones ya sean internas, externas, o ambas.
III	Patrimonial	Es cualquier acto u omisión que afecta la supervivencia de la víctima. Se manifiesta en: la transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, documentos personales, bienes y valores, derechos patrimoniales o recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades y puede abarcar los daños a los bienes comunes o propios de la víctima.

IV	Económica	Es toda acción u omisión del Agresor que afecta la supervivencia económica de la víctima. Se manifiesta a través de limitaciones encaminadas a controlar el ingreso de sus percepciones económicas, así como la percepción de un salario menor por igual trabajo, dentro de un mismo centro laboral.
V	Sexual	Es cualquier acto que degrada o daña el cuerpo y/o la sexualidad de la víctima y que por tanto atenta contra su libertad, dignidad e integridad física. Es una expresión de abuso de poder, que se puede dar en el espacio público o privado, que implica la supremacía masculina sobre la mujer, al denigrarla y concebirla como objeto.
VI	A través de interpósita persona	Es cualquier acto u omisión que, con el objetivo de causar perjuicio o daño a las mujeres, se dirige contra las hijas y/o hijos, familiares o personas allegadas, ya sea que se tenga o se haya tenido relación de matrimonio o concubinato; o mantenga o se haya mantenido una relación de hecho con la persona agresora; lo anterior aplica incluso cuando no se cohabite en el mismo domicilio. Se manifiesta a través de diversas conductas, entre otras: a) Amenazar con causar daño a las hijas e hijos; b) Amenazar con ocultar, retener, o sustraer a hijas e hijos fuera de su domicilio o de su lugar habitual de residencia; c) Utilizar a hijas y/o hijos para obtener información respecto de la madre; d) Promover, incitar o fomentar actos de violencia física de hijas y/o hijos en contra de la madre;

		e) Promover, incitar o fomentar actos de violencia psicológica que descalifiquen la figura materna afectando el vínculo materno filial; f) Ocultar, retener o sustraer a hijas y/o hijos así como a familiares o personas allegadas; g) Interponer acciones legales con base en hechos falsos o inexistentes, en contra de las mujeres para obtener la guarda y custodia, cuidados y atenciones o pérdida de la patria potestad de las hijas y/o hijos en común, y h) Condicionar el cumplimiento de las obligaciones alimentarias a las mujeres y a sus hijas e hijos
Elaboración propia con base en la LGAMVLV.		

Finalmente, en la fracción VII del mismo artículo, la norma incluye de manera general a cualesquiera otras formas que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres.

En reiteradas ocasiones se ha insistido a lo largo del texto que la violencia contra las mujeres se presenta en todos los ámbitos de la vida; la sentencia, aunque poderosa, es poco explicativa por sí misma.

Resolviendo esta cuestión, la LGAMVLV destina una gran parte de su cuerpo normativo a describir con puntualidad las distintas manifestaciones y ámbitos de ocurrencia de la violencia, designando para ello seis modalidades.

Esta disección no sólo determina espacios físicos, además, proporciona modelos de atención en función de cada una, otorgando responsabilidades al Estado Mexicano en su conjunto, y a los tres órdenes y poderes, en el marco de sus atribuciones, mayormente, mejora regulatoria en concordancia con la normativa

nacional, así como establecimiento de política pública mecanismos de atención y reeducación.

Se consignan:

- Violencia en el ámbito familiar. Abarca agresiones físicas, psicológicas, sexuales, económicas, patrimoniales y verbales cometidas por personas con quienes la víctima mantiene o ha mantenido vínculos afectivos, de parentesco o de cuidado, incluso fuera del domicilio familiar. Incluye también la violencia ejercida por interpósita persona.
- Violencia laboral y docente. Se manifiesta a través de actos u omisiones que implican abuso de poder en entornos laborales o educativos, afectando la integridad, libertad, autoestima y desarrollo de las mujeres, sin importar si existe o no una relación jerárquica directa. Aborda especialmente el acoso y hostigamiento sexual.
- Violencia en la comunidad. Acciones que vulneran derechos fundamentales de las mujeres, fomentan su exclusión o denigración, y limitan su participación en el ámbito público. Particulariza en el acoso sexual en espacios públicos.
- Violencia institucional. Se presenta cuando autoridades u organismos públicos obstaculizan el acceso de las mujeres a sus derechos mediante prácticas discriminatorias, dilatorias o negligentes. Este tipo de violencia también abarca la falta de acceso efectivo a políticas públicas y servicios esenciales, tanto en territorio nacional como en el extranjero.
- Violencia política. Restringe o anula la participación de las mujeres en la vida pública, afectando su derecho a ejercer cargos, funciones, candidaturas o a tomar decisiones en igualdad de condiciones.
- Violencia digital y mediática. La violencia digital comprende conductas dolosas a través de tecnologías que vulneran la intimidad, dignidad o privacidad de las mujeres, mientras que la violencia mediática promueve

estereotipos sexistas y discursos de odio que reproducen la discriminación y pueden generar daños psicológicos, sexuales, físicos o patrimoniales.

- Violencia feminicida. Es la forma extrema de violencia de género, producto de la violación de derechos humanos y del ejercicio abusivo del poder, tanto en los ámbitos público y privado, que puede conllevar impunidad social y del Estado.

A partir de la violencia feminicida se instituye la Alerta de Género contra las mujeres, el mecanismo de emergencia, temporal y coordinado entre los tres órdenes de gobierno, orientado a enfrentar y erradicar la violencia feminicida en territorios específicos, así como a eliminar desigualdades normativas o políticas que obstaculizan el ejercicio pleno de los derechos de mujeres, adolescentes y niñas.

La Alerta tiene tres objetivos principales: garantizar la vida, integridad, libertad, seguridad y acceso a la justicia de las mujeres; promover políticas públicas para reducir y eliminar la violencia feminicida; y corregir marcos legales o políticas que perpetúan la discriminación y limitan derechos humanos; sus principios centrales son la debida diligencia, transparencia, máxima publicidad, acceso a la información y protección de datos personales, y se emite cuando existe un contexto de violencia feminicida persisten, omisiones reiteradas de las autoridades en todo el ciclo de actuación y/o exista un agravio comparado que impida el pleno ejercicio de los derechos humanos.

Inicia su trámite a solicitud de organismos públicos autónomos de derechos humanos, organismos internacionales de protección de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil, colectivos o grupos de familiares de víctimas o a partir de la identificación de la necesidad por parte de la Comisión Nacional para Prevenir, Atender y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

Por otra parte, para la protección inmediata de las víctimas, la norma, de acuerdo con su artículo 27, establece que las órdenes de protección son medidas urgentes, precautorias y cautelares ante situaciones de violencia que pueden emitirse de oficio

o

por solicitud tan pronto como se conozca el hecho. Pudiendo ser de naturaleza administrativa o jurisdiccional, corresponde otorgarlas a las autoridades administrativas, el Ministerio Público o los órganos jurisdiccionales competentes; y su propósito es impedir nuevos actos violentos y evitar cualquier contacto con la persona agresora. Las medidas pueden ser ampliadas o modificadas según las necesidades del caso, y deben ser registradas ante el Registro Nacional de Medidas u Órdenes de Protección de las mujeres, adolescente, niñas y niños.

Al solicitar una orden de protección, de acuerdo con el artículo 31 de la norma en comento, la autoridad administrativa, ministerial o judicial deberá brindarle información sobre el procedimiento y sus derechos, evitando inhibir o desincentivar la solicitud, realizando la valoración del riesgo, y las valoraciones médicas y psicológicas a que hubiera lugar.

Es aquí cuando puede identificarse a una primera instancia que adquiere *de facto* atribuciones de primer respondiente: el Ministerio Público.

Este apunte seguramente despertará variedad de opiniones y reservas puesto que es de sumo discutido el papel del Ministerio Público, toda vez que no es la primera autoridad en llegar al lugar de los hechos y, en concordancia con los dispuesto por la Constitución y el Código Nacional de Procedimientos Penales, su competencia se restringe a la conducción de la investigación, la coordinación de las policías y a los servicios periciales, resolviendo sobre la acción penal y ordenando las diligencias pertinentes para demostrar, o no, la existencia de un delito y la responsabilidad de la persona a quien se le imputa. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2025; Código Nacional de Procedimientos Penales, 2025)

Regresaremos a esta discusión más adelante cuando se particularice en el asunto; baste por ahora mencionar que la LGAMVLV, en su artículo 29, enfatiza en el deber de denunciar, indicando que cualquier persona en ejercicio de funciones públicas que tenga conocimiento de la probable existencia de un hecho que la ley señale

como delito en contra de una mujer o una niña, está obligado a denunciarlo inmediatamente al Ministerio Público y, en su caso, poner a disposición a la persona imputada si lo hubiere cometido *en flagrancia*.

En la norma también se contienen las disposiciones referentes al Sistema Nacional para Prevenir Atender, Sancionar y Erradicar la violencia contra las mujeres, que pone en coordinación a la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México; el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres; así como las competencias específicas que en la materia se atribuyen a la Federación, la Comisión Nacional Para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, las Secretarías de Gobernación, Desarrollo Social, Seguridad y Protección Ciudadana, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; la Fiscalía General de la República, el Instituto Nacional de las Mujeres, el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales; las Entidades Federativas, los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México; los refugios para víctimas de violencia y los Centros de Justicia para las Mujeres.

Lo anterior revela la intención del Estado Mexicano, o por lo menos la congruencia del legislador, al considerar el más amplio espectro de colaboración institucional abarcando distintas esferas de la vida, una necesidad que persiste en todo el cuerpo normativo, y revelando también la aprehensión de los principios de perspectiva de género, pertinencia cultural, interseccionalidad, interés superior de la niñez y enfoque diferenciado,

Para los fines de este análisis, se rescatarán en la sección dedicada a ello aquellas instancias que son facultadas con actividades propias de la primera respuesta.

7.1 Estado de la violencia contra las niñas, adolescentes y mujeres en México

La violencia identificada tanto en la literatura como en la norma tiene su origen en la experiencia vital de las mujeres.

En
México, la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH), realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) es considerada como la principal fuente de información sobre la violencia pues genera información estadística que permite estimar la prevalencia, extensión y gravedad de la violencia que viven las mujeres.

Sus ediciones 2003 y 2006 sirvieron como insumo para la creación de la LGAMVLV, y ha sido pieza fundamental para el diseño, seguimiento y evaluación de políticas públicas para prevenir, atender y sancionar la violencia contra las mujeres, además de para desarrollar propuestas académicas en torno a esta forma de violencia que puedan contribuir a la comprensión de sus distintas dimensiones.

Antes de dar paso al análisis de sus resultados, es importante acotar que la última edición de la encuesta corresponde al año 2021, cuando aún no habían sido aprobadas reformas relativas a la violencia por interpósita persona e institucional, lo que explica por qué no son consideradas en el levantamiento. El 1 de junio de 2021 se publicaron las adiciones a la LGAMVLV por las que se reconocen las violencias digital y mediática, obligando al INEGI a realizar ajustes para la actualización de reactivos en la materia.

Finalmente, se resalta que es objetivo específico de este instrumento el “obtener información que permita identificar la ruta de búsqueda de información, apoyo, atención y denuncia que siguen las mujeres que han enfrentado violencia de cualquier tipo y en cualquier ámbito” (Instituto Nacional de Estadistica y Geografía, 2021), lo que nos permite identificar con claridad algunas instituciones y organismos que las mujeres reconocen como primeros respondientes en la materia, en qué medida se acercan a unas u otras y cuáles son sus principales razones para hacerlo.

En este capítulo, la información de la encuesta mencionada se contrasta y complementa con los resultados de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), también realizada por el INEGI, y que proporciona datos valiosos acerca de la victimización personal, el número de

delitos ocurridos, la cifra negra y sus causas; el grado de confianza en las instituciones de seguridad pública, la percepción de su desempeño y las actitudes y experiencias de las víctimas; las repercusiones del delito sobre las víctimas y, finalmente, la percepción general sobre la seguridad en el lugar donde habitan y donde realizan sus actividades cotidianas.

La revisión de este instrumento nos permite profundizar en la relación entre las víctimas y las instituciones, además de plantear unas primeras propuestas de mejora, ambas, en el marco de la primera respuesta.

De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2021, las mujeres en México enfrentan diversos tipos de violencia a lo largo de su vida que impacta gravemente su bienestar físico, emocional, económico y social, limitando el ejercicio pleno de sus derechos y su participación en los distintos ámbitos de la vida pública y privada.

La encuesta utiliza dos periodos de referencia: a lo largo de su vida y en los últimos 12 meses. En este sentido, el primer dato corresponde a la prevalencia de violencia contra mujeres de 15 años y más, total y por tipo de violencia que, para fines de comparación, se expresa en la Tabla 2.

Tabla 2. Prevalencia de la violencia por tipos

Tipo de violencia	A lo largo de la vida (%)	En los últimos 12 meses (%)
Violencia psicológica	51.60%	29.40%
Violencia sexual	49.70%	23.30%
Violencia física	34.70%	10.20%
Violencia económica o patrimonial y/o discriminación	27.40%	16.20%
Total	70.1%	42.8%

Fuente: Elaboración propia con datos de ENDIREH, 2021.

Estos datos revelan que 7 de cada 10 mujeres mexicanas reconocen haber experimentado al menos una forma de violencia a lo largo de su vida, siendo la psicológica (poco visible y frecuentemente normalizada por el entorno social y familiar) la de mayor prevalencia, seguida por la violencia sexual y física (violencias que atraviesan el cuerpo). Estos datos evidencian la gravedad, la extensión estructural del problema y la necesidad urgente de fortalecer las políticas públicas en el contexto nacional para garantizar una vida libre de violencia para todas las mujeres.

Otro dato de interés corresponde a la comparación con la ENDIREH (2016) que confirma el crecimiento de la violencia a pesar de todo el andamiaje institucional para prevenirla, atenderla y sancionarla, así como de la creciente visibilización de la problemática, de la consistente participación de las mujeres en el asunto y en la vida pública. Preocupa que existiendo todo este andamiaje, la violencia contra las mujeres se mantenga al alza, evidenciando la profundidad de la problemática y una falla institucional en el nivel más amplio.

Tabla 3. Prevalencia de la violencia contra las mujeres 2016-2021

Tipo de violencia	**2016**	**2021**
Violencia psicológica	51.6%	49.0%
Violencia sexual	41.3%	49.70%
Violencia física	34.0%	34.70%
Violencia económica o patrimonial y/o discriminación	29.0%	27.40%
Total	66.1%	70.1%

Fuente: Elaboración propia con datos de ENDIREH, 2021.

Finalmente, una de las grandes virtudes de la ENDIREH 2021 es que proporciona los datos estadísticos sobre la prevalencia de violencia contra las mujeres en los últimos 12 meses desagregándolos de acuerdo con características sociodemográficas y tipo de violencia, considerando el espacio geográfico (urbano y rural), la edad, el nivel de escolaridad, el estado civil y la pertenencia a algún grupo indígena, datos que comprueban que la violencia contra las mujeres persiste en todos los contextos, aunque, por supuesto, con variaciones. Los casos prioritarios se desglosarán por tipo de violencia.

La violencia psicológica, que es la más extendida, tiene como objetivo último ejercer control sobre las emociones, pensamientos y comportamientos de la víctima; al debilitar su autoestima, su autonomía y su capacidad para tomar decisiones, las víctimas pueden comenzar a creer que merecen el maltrato, por lo que constituye la puerta para el ejercicio de otras formas de violencia

Dentro de las conductas más reportadas se encuentran las humillaciones, amenazas, prohibiciones, insultos, así como el control coercitivo sobre actividades, amistades y decisiones personales.

Al igual que en todas las otras formas de violencia reportadas por la estadística, en los últimos 12 meses, la violencia psicológica se presenta con mayor regularidad en ambientes urbanos que en ambientes rurales, impactando con mayor profundidad en las mujeres jóvenes de entre 15 y 24 años, y con una tendencia a decrecer conforme incrementa la edad de las víctimas.

Para el análisis de la violencia sexual tomaremos como complemento a la ENDIREH los datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), en sus ediciones 2021 y 2024, que establecen una comparación entre la incidencia delictiva por sexo.

De
ellas se desprende que la incidencia delictiva es mayor entre los hombres para la mayoría de los delitos, con la salvedad de los de tipo sexual, que afectan de manera desproporcionada a las mujeres y, nuevamente, a tasa creciente.

En 2021, se reportaba que ocho de cada diez delitos sexuales (incluyendo hostigamiento o intimidación sexual, manoseo, exhibicionismo, intento de violación y violación) eran cometidos contra mujeres; sin embargo, para la edición 2024, la encuesta arroja que el 90.7% de las víctimas de delitos sexuales reportados fueron mujeres, alcanzando una tasa de 4,290 delitos sexuales por cada 100 mil mujeres.

La tasa de victimización delictiva para mujeres fue de 22,903 víctimas por cada 100,000 mujeres; si consideramos el total nacional con aproximadamente 66 millones de mujeres en México, podemos concluir que alrededor de 1.55 millones de mujeres reconocieron haber sido víctimas de delitos sexuales en 2023 (año de referencia para la ENVIPE 2024)

Por otro lado, los delitos más frecuentes reportados por mujeres incluyen: fraude, extorsión, robo o asaltos en la calle o el transporte público, extorsión y amenaza.

Los datos confirman la gravedad del fenómeno y su tendencia creciente, pero, además, revelan la configuración social alrededor de la diferencia sexual: las mujeres son víctimas de todos los delitos, en una tasa menor a la de los hombres que, si bien es representativa, en ningún caso se acerca siquiera al 50%, sin embargo, los delitos sexuales afectan a las mujeres en un 922% más que a los hombres.

Esta disparidad se explica a partir de la consideración que hace Marcela Lagarde respecto al contenido político de la diferencia sexual, sobre la que se construyen roles y estereotipos, además de una distribución desigual de poder entre los sexos, lo que otorga a uno la concentración y el control de recursos vitales, y la expropiación del otro, siendo la sexualidad uno de los recursos expropiados, toda vez que se cree que las mujeres son sólo sexualidad, y que su sexualidad es natural,

fundamento y explicación de la opresión de las mujeres. (Lagarde y de los Ríos, Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia, 1997)

La magnitud de la cuestión, particularmente comprendida en términos de la discusión Lagardiana, debería tender a la promoción de la creación de políticas públicas y programas específicos para la atención de esta forma de violencia en particular, pero especialmente para su prevención a partir de una verdadera transformación de las instituciones que históricamente han sostenido este orden social.

Por lo que respecta a la violencia física, este tipo representa uno de los mecanismos más evidentes de agresión, pero no necesariamente el más reportado, ya que muchas mujeres normalizan actos considerados de "menor gravedad" o temen represalias al denunciar.

La violencia económica y patrimonial se expresa en conductas que pueden manifestarse a través de acciones directas como destruir pertenencias, exigir el salario de la víctima, impedirle trabajar o estudiar, sabotear sus esfuerzos profesionales o destruir documentos personales. A menudo, este tipo de violencia se ejerce de manera sutil, pero su efecto es devastador al limitar la autonomía económica de las mujeres.

Éste es el único tipo de violencia en la encuesta que presenta variaciones, por una parte, de la Tabla 2 se desprende un incremento en su prevalencia en los últimos 12 meses, llegando incluso a superar la de la violencia física. También, es la única forma de violencia que no tiende a decrecer conforme incrementa la edad de las víctimas, al contrario, tiene su cénit en el grupo etario que va de los 25 a los 34 años, y es también el único tipo de violencia que incrementa de manera constante a la par de la escolaridad de las víctimas, esto es, a mayor escolaridad, mayor es el ejercicio de la violencia, una serie de situaciones que ameritan su propio análisis para la comprensión plena del fenómeno.

Para que la violencia sea atendida por las autoridades, invariablemente, debe ser denunciada, de otra forma, sólo sigue alimentando la estadística y, paralelamente, limitando las posibilidades reales de su atención y sanción.

Así, se hace imprescindible conocer los espacios en los que se comete, de manera tal que pueda establecerse un vínculo entre las víctimas y la autoridad. Identificar las esferas de la vida y espacios físicos permite también identificar a quienes pueden tener el primer contacto y activar los mecanismos de protección.

Tanto la ENDIREH como la ENVIPE facilitan esta información. En general, la violencia contra las mujeres tiene mayor incidencia en los entornos más cercanos y cotidianos, comenzando por el hogar, lo que dificulta la intervención de las autoridades en dos sentidos, primero, por considerarse un asunto del ámbito privado que debería resolverse entre las partes, o bien, totalmente normalizado, se asume parte de la vida cotidiana. Segundo, porque como hemos podido ver con la aproximación a los datos sobre la prevalencia de la violencia psicológica, en muchos casos, las víctimas no reconocen serlo, o carecen de la confianza personal para denunciarlo, lo que las aleja de los mecanismos institucionales de atención.

Aunque el hogar debería representar un entorno de protección y seguridad, para un número significativo de mujeres en México constituye un espacio de riesgo y control. De acuerdo con la ENDIREH 2021, el 39.9% de las mujeres de 15 años y más que han tenido pareja ha vivido algún tipo de violencia en el contexto de su relación. En el caso de la violencia cometida por otros miembros de la familia que no sean la pareja, la encuesta citada sólo considera la cometida en los últimos 12 meses y no a lo largo de la vida; sin embargo, reporta una incidencia del 11.4%.

Los principales agresores en el ámbito doméstico son los propios integrantes del núcleo familiar: parejas o exparejas, padres, hermanos o hijos. Esta proximidad afectiva y la dependencia, que en muchos casos no es sólo emocional, sino también económica, imprimen a la violencia intrafamiliar un carácter distinto, particularmente grave y de difícil ruptura.

Investigaciones recientes documentan que las mujeres víctimas de violencia de pareja presentan frecuentemente síntomas de somatización, ansiedad y depresión, reflejo del impacto psicológico sostenido que estas experiencias generan (Costales Zavgorodniaya y Argüello Yonfá, 2023), existiendo incluso una correlación significativa entre características del TLP y la violencia en las relaciones de pareja, tanto en víctimas como en perpetradores (Caballero Guzmán, Rodríguez Hernández y Fernández Muñoz, 2022).

Estos hallazgos subrayan que abordar la violencia de pareja no puede limitarse a la dimensión física o jurídica; es imperativo integrar una perspectiva de salud mental que permita la atención integral de las secuelas emocionales y psicológicas en las víctimas, lo que pone en el foco a las instancias y organismos de salud, tanto públicos como privados.

Por otra parte, la exposición prolongada al entorno doméstico incrementa la vulnerabilidad. Por ejemplo, con datos de la Cuenta Satélite del Trabajo No Remunerado (CSTNR) (2024) realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, estas actividades representan 8.4 billones de pesos, que son equivalentes al 26.3% del Producto Interno Bruto del país, superior a lo que aportan la industria manufacturera (20.3%) y el comercio (18.6%); sin embargo, todo ese valor no se refleja en ganancias para las mujeres, “el trabajo doméstico de las mujeres sigue siendo invisible y, aunque se visibilice, sigue sin valorizado económicamente. Constituye un mecanismo de extracción de trabajo a las mujeres y de la explotación femenina” (Lagarde y de los Ríos, Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia, 1997) que limita su autonomía económica y profundiza su subordinación y dependencia al interior del ambiente doméstico.

Esto se clarifica cuando acudimos a los resultados de la ENDIREH (2021) que indica que las mujeres casadas encabezan la cifra de víctimas de violencia económica o patrimonial, en comparación con aquellas que están separadas, viudas, divorciadas, o solteras.

Pero las labores domésticas y de cuidados no sólo tienen valor económico, debe considerarse también la dimensión del tiempo, de acuerdo con la CSTNR (2024) las mujeres destinan, en promedio, más del doble de tiempo que los hombres a estas labores, lo que termina por confinarlas a este espacio, restringiendo sus oportunidades de acceso a la información y la justicia, pero también de tiempo para procurar su educación, acceso al mercado de trabajo e, incluso, al tiempo propio.

En este contexto, es frecuente que las mujeres no experimenten un sólo tipo de violencia, sino la coexistencia o sucesión de violencia psicológica, económica, física y sexual. Este patrón de violencia múltiple complica su identificación y, en muchos casos, perpetúa su normalización, al entrelazar mecanismos de control emocional, restricciones económicas, agresiones físicas y coerción sexual.

La violencia en el hogar representa una de las expresiones más claras de la desigualdad estructural de género, vulnerando los derechos fundamentales a la integridad, la seguridad, la libertad y la vida digna de las mujeres, y limitando las capacidades de las agencias del gobierno de atención y sanción, y obligándole a reforzar las actividades orientadas a la información, visibilización, sensibilización y reeducación.

Pero la violencia también ocurre en el espacio público, restringiendo de manera significativa el derecho de las mujeres a la libre circulación y su posibilidad de ocupar el espacio público en condiciones de igualdad y sin temor, imponiendo un estado de alerta constante que afectando su bienestar emocional y su participación en actividades educativas, laborales, culturales y de recreación.

Le roba a las mujeres el derecho a disfrutar su derecho al ocio en condiciones de libertad y seguridad.

Los datos de la ENVIPE 2024 refuerzan esta preocupación desde la variable de la percepción: 78.2% de las mujeres se siente inseguras en el cajero automático en la

vía
pública, 68% en el transporte público, 65.8% en la calle, 54.6% en el mercado y 53.9% en un parque o centro recreativo.

Estos datos reflejan que, para una proporción significativa de mujeres, el espacio público representa un escenario de riesgo, a pesar de ser también de uso cotidiano, reproduciendo patrones de miedo y exclusión de las mujeres y, consecuentemente, reforzando ideas y estereotipos relativos a que el lugar de las mujeres es el hogar.

Diversas fuentes han señalado que las mujeres enfrentan acoso y otras formas de violencia en el espacio público, especialmente en los espacios de esparcimiento; por ejemplo, Miriam Bautista Arias (2022) analiza distintos testimonios de jóvenes destacando que la incidencia de violencia en el espacio público no se da en contextos de riesgo, sino que ocurren a la luz del día, mientras las mujeres reconocer no encontrarse realizando actividades que ellas mismas califican como de riesgo, e incluso, vistiendo el uniforme o la ropa que utilizan para asistir a la escuela.

Factores como la soledad de las calles, la falta de vigilancia y el deterioro urbano actúan como facilitadores de la violencia de género. Esas deficiencias estructurales y la precariedad del espacio son lo que realmente aprovechan los agresores, obligando a las mujeres a implementar de manera sistemática estrategias de autocuidado como modificar su vestimenta, restringir sus consumos, no permanecer solas en espacios públicos o compartir ubicaciones en tiempo real, replegándolas del espacio público.

En el ámbito educativo, la ENDIREH 2021, indica que el 27.9% de las mujeres de 15 años y más reportaron haber sufrido algún tipo de violencia, ya sea en su condición de estudiantes o como trabajadoras de instituciones educativas.

Sin menoscabo del carácter público o privado de las escuelas, al ser todas dependientes de la Secretaría de Educación Pública, se genera una relación con las instancias públicas, concretamente con la Secretaría, a la que se le demandan

políticas y protocolos claros de prevención, denuncia y atención, así como el fortalecimiento de entornos escolares basados en el respeto, la igualdad y la dignidad.

Ahora bien, en el ámbito laboral, según la ENDIREH 2021, 27.9% de las mujeres que trabajan han experimentado algún tipo de violencia. De este grupo, el 53.0% ha reportado haber sufrido violencia sexual en su lugar de trabajo, lo que es consistente con el abordaje previo respecto de este tipo de violencia.

Esta modalidad de violencia compromete la integridad y el bienestar de las mujeres, y constituye una barrera significativa para su acceso, permanencia y ascenso en el mercado laboral, reproduciendo la desigualdad estructural y coartando su autonomía económica, como hemos visto, especialmente, a la luz de los datos proporcionados con anterioridad respecto a las actividades de trabajo no remuneradas.

La persistencia de estas prácticas en el ámbito laboral refleja la necesidad urgente de fortalecer mecanismos de prevención, atención y sanción, así como de promover entornos laborales seguros, equitativos y libres de violencia para todas las mujeres.

En el marco de la cuestión que nos atañe, encontramos aquí otra complicación y es la capacidad del Estado de promover cambios institucionales que permeen en el ámbito laboral; por ejemplo, contrario al significativo avance de la legislación para la promoción de la participación de las mujeres en la vida pública, no se ha procurado el mismo avance en el mercado del trabajo, ni en lo que corresponde a la participación de las mujeres en el liderazgo de las empresas.

Baste con tomar en consideración que el 99.8% de las empresas en el país son las denominadas *mipymes*, es decir, micro, pequeñas y medianas empresas, de ellas, el 34% son dirigidas por mujeres; sin embargo, mientras el 76% de las microempresas tienen esta condición, la tasa de participación disminuye abruptamente en la medida en que las empresas crecen, llegando al 18% para el

caso de las pequeñas empresas, y alcanzando sólo el 5% de las medianas empresas. (Censo Económico, 2019)

Por su naturaleza, las autoridades con actividades de primer respondiente son las mismas que las identificadas en el caso de la violencia familiar.

7.2 El papel de las instituciones de ayuda y de justicia

La violencia institucional se da cuando las estructuras que están llamadas a proteger, como la policía, los tribunales o los servicios de atención, en lugar de brindar amparo, son omisos o, incluso, profundizan la violencia.

Si la violación de las reglas proviene de los organismos que están prioritariamente facultados para hacerlas cumplir, se constituye no sólo un acto de omisión o agresión, sino una traición al deber de protección y a la confianza pública, porque convierte a los espacios y autoridades que están llamados a garantizar justicia en escenarios y agentes de la revictimización, el abandono y el abuso de poder.

En términos de Ostrom (2015), la estabilidad de las relaciones ordenadas por reglas también depende del modo de garantizar su cumplimiento; no respetar las reglas es una opción siempre disponible para las personas, pero asociado a ello existe el riesgo de ser vigilado y castigado; sin embargo, si una persona puede romper una regla sin miedo a que lo atrapen, otras podrán también hacerlo.

Así la pérdida de confianza en las instituciones afecta a las víctimas en particular, pero también al Estado en general, perpetuando el ciclo de impunidad, dificultando la posibilidad real de combatir la violencia, afectando la legitimidad del Estado y complicando la gobernabilidad democrática.

Desgraciadamente, a la violencia institucional también se suma la comisión de delitos vinculados con otros tipos y modalidades de violencia contra las mujeres por parte de autoridades. Aunque en menor proporción que otros perpetradores, las autoridades y servidores públicos también son responsables de actos de violencia

contra las mujeres. De acuerdo con la ENDIREH 2021 y la ENVIPE 2024, mujeres han reportado haber sido víctimas de violencia por parte de policías municipales o estatales, agentes de seguridad privada y funcionarios públicos.

Para cerrar esta parte, resulta evidente que la violencia contra las mujeres se ubica primordialmente en el ámbito privado, proviniendo principalmente de personas cercanas y conocidas (parejas, familiares, amistades, jefes), pero también de desconocidos en espacios públicos, demostrando que el riesgo de sufrir violencia existe en todos los entornos sociales. Las diferentes encuestas revelan que la percepción de inseguridad es alta en todos los entornos, reflejando el carácter estructural y constante de la problemática.

7.3 Denunciar la violencia: retos y áreas de oportunidad

Un aspecto crucial que evidencian tanto la ENDIREH 2021 como la ENVIPE 2024 es la alarmante baja proporción de mujeres que denuncian la violencia que sufren. La gran mayoría no presenta denuncia formal ni busca apoyo institucional. Entre las principales razones identificadas para no denunciar se encuentran: la percepción de que "no serviría de nada" debido a la desconfianza en las autoridades; el miedo a represalias; la vergüenza o la normalización cultural de la violencia; la dependencia económica respecto del agresor; y la minimización del hecho, bajo la creencia de que "no era grave".

Las cifras son contundentes: de acuerdo con la ENDIREH 2021, solo el 7.8% de las mujeres violentadas física y/o sexualmente denunciaron ante alguna autoridad.

Paralelamente, la ENVIPE 2024 muestra que la cifra negra[8] alcanza el 92.9%, pues sólo se denunciaron el 10.4% de los delitos, iniciándose una carpeta de investigación sólo en el 68.0% de los casos. Además, en delitos como fraude y

[8] Corresponde a los delitos cometidos en los cuales no hubo denuncia o, habiendo denuncia, no se inició una carpeta de investigación.

extorsión la cifra negra supera el 95%, evidenciando que la mayoría de los delitos cometidos quedan fuera del conocimiento formal de las autoridades.

Estos datos son indicativos de una crisis profunda: aunque existen múltiples mecanismos e instituciones destinadas a atender la violencia contra las mujeres, la desconfianza institucional, el temor a represalias, la normalización social de la violencia y las condiciones estructurales de dependencia limitan gravemente la búsqueda de ayuda formal. Como resultado, la mayoría de los casos de violencia permanece en el silencio y, por tanto, en la impunidad, perpetuando los ciclos de abuso y exclusión.

Un elemento crítico para abordar de manera efectiva la violencia contra las mujeres radica en transformar la dimensión en la que se percibe la violencia. Mientras persista la tendencia a minimizar los actos violentos, considerándolos "sin importancia" o "normales", la violencia continuará reproduciéndose y permaneciendo invisible tanto para las víctimas como para la sociedad en general.

De acuerdo con la ENDIREH 2021, un porcentaje significativo de mujeres que experimentaron violencia no buscaron ayuda ni denunciaron porque consideraron que lo vivido "no era importante" o "no las afectó". Esta percepción fue especialmente alta en varios ámbitos: en violencia escolar, 43.1% de las mujeres minimizaron los hechos, en comunitaria, 42.4%; en laboral, 31.6%, en familiar, 31.4% y en violencia de pareja, 27.7%.

Tanto en ENVIPE 2024 como en ENDIREH 2021, las principales razones por las que las mujeres no denuncian son: pérdida de tiempo (perciben ineficacia de las autoridades), miedo al agresor o a represalias, vergüenza o culpa, normalización de la violencia ("no fue tan grave", "así son las cosas"), desconocimiento de sus derechos o de las rutas de atención.

La minimización de la violencia, desgraciadamente, no es un fenómeno aislado, sino un patrón extendido que atraviesa diferentes espacios de socialización y refuerza la tolerancia social hacia las agresiones.

El cambio en la percepción no es superficial: implica reconocer que toda manifestación de violencia constituye una violación de derechos humanos y debe ser tratada como tal. Solo mediante este cambio cultural y social será posible desarticular las estructuras de impunidad que protegen a los agresores, garantizar un abordaje integral de la violencia y construir entornos seguros y dignos para las mujeres.

La respuesta institucional ante los actos de violencia contra las mujeres enfrenta serias deficiencias que agravan la revictimización y refuerzan la desconfianza en el sistema de justicia.

De acuerdo con la ENVIPE 2024, entre los delitos que fueron denunciados, en el 47.9% de los casos no ocurrió ninguna acción posterior a la denuncia, no se abrió investigación ni mucho menos se impuso sanción. Tan solo en un 3.5% de los casos hubo reparación del daño. Estos datos reflejan que, incluso cuando las personas superan las múltiples barreras para denunciar, el sistema responde de manera ineficaz en una proporción alarmantemente alta de los casos; pensando con enfoque diferenciado, se presume que, en el caso de las mujeres, esta situación se ve amplificada por la existencia de procesos revictimizantes, donde se les hace sentir que exageran, se cuestiona la veracidad de sus relatos, o se minimiza la gravedad de la violencia sufrida, orillando a muchas mujeres a abandonar los procesos de denuncia debido a la excesiva prolongación de los procedimientos y a la falta de resultados, el enfrentamiento a trabas administrativas, negligencia institucional y falta de acompañamiento especializado.

La revictimización institucional persiste como un obstáculo central para el acceso efectivo a la justicia. Según el Informe Especial sobre Violencia de Género 2023 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), las mujeres que denuncian violencia de género son frecuentemente sometidas a prácticas revictimizantes, tales como cuestionamientos inapropiados sobre su testimonio y minimización de la gravedad de los hechos.

Adicionalmente, la lentitud de los procesos judiciales constituye una barrera crítica para las mujeres víctimas de violencia. La dilación prolongada no sólo niega el acceso oportuno a la justicia, sino que también expone a las víctimas a mayores riesgos de revictimización y desprotección, poniendo en peligro su integridad y, en última instancia su vida.

Esto contribuye a explicar por qué muchas mujeres prefieren no acudir a denunciar formalmente, incluso ante hechos de violencia severos. La expectativa de indiferencia, corrupción, o trato deshumanizado desincentiva el ejercicio de sus derechos de acceso a la justicia.

Frente a esta falta de confianza en las vías institucionales, muchas mujeres optan por búsquedas de apoyo alternativo fuera de las instituciones. De acuerdo con la ENVIPE 2024, una proporción significativa de mujeres que experimentaron violencia prefirió:

Tabla 4. Redes de apoyo alternativas

Contar sobre el hecho a…	**Ámbito de Violencia**				
	Escolar	**Laboral**	**Comunitario**	**Familiar**	**Pareja**
Algún familiar	80.70%	61.50%	78.00%	79.40%	80.50%
Amiga(o) o compañera(o)	39.60%	46.80%	36.50%	25.30%	41.00%
Esposo, novio o pareja	18.90%	39.60%	40.00%	40.20%	-

Supervisor(a) o gerente	-	22.30%	-	-	-
Otra autoridad del trabajo	-	13.90%	-	-	-
Maestro(a) o director(a) escolar	20.00%	-	-	-	-
Psicóloga(o) o trabajador(a) social	7.80%	4.40%	4.00%	6.90%	16.60%
Persona de sindicato	-	2.60%	-	-	-
Vecina o conocida	-	-	-	-	7.40%
Abogado(a)	0.60%	1.80%	1.00%	3.40%	5.70%
Sacerdote o ministro	0.90%	1.20%	0.90%	1.90%	4.80%
Otra persona	1.30%	2.2%	2.1%	1.70%	2.4%
%Total de víctimas por ámbito que decidió contar a alguien	**58.80%**	**65.10%**	**68.30%**	**65.40%**	**52.90%**
Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, 2021					

Estas redes alternativas cumplen un papel vital ante la ausencia de respuestas estatales efectivas, pero también evidencian la precarización del derecho al acceso a la justicia.

Aunque en México existen formalmente mecanismos de denuncia y atención, el acceso real a la justicia sigue estando profundamente limitado. La violencia institucional, el miedo a represalias, la revictimización sistemática y la desconfianza estructural provocan que la gran mayoría de los delitos contra las mujeres permanezcan en el silencio y la impunidad, perpetuando los ciclos de violencia y vulnerabilidad.

La retractación de denuncias es un fenómeno preocupante en el acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia de género. De acuerdo con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), en su Informe de Atención a Víctimas 2023, un

número significativo de mujeres abandona o retira su denuncia debido a diversos factores como miedo a represalias por parte del agresor, presión familiar o social para no continuar el proceso y procesos judiciales largos, humillantes y revictimizantes.

8. Entonces, ¿quién atiende a las mujeres? ¿A dónde se dirigen cuando deciden denunciar a denunciar?

Al momento, hemos podido identificar, *grosso modo*, a una serie de instancias. Por supuesto, los cuerpos policiales, pero también el Ministerio Público, las instancias proveedoras de servicios de salud, la Secretaría de Educación Pública, los refugios y los Centros de Justicia para las Mujeres. De la revisión del marco jurídico nacional, además, se recogen también las Fuerzas Armadas, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de las Mujeres, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y las Unidades de Igualdad de Género de la Administración Pública Federal.

8.1 La policía

Como se ha referido con anterioridad, los cuerpos policiales son reconocidos *de facto* como los primeros respondientes, esto a la luz de las atribuciones que les son conferidas tanto por el Código Nacional de Procedimientos Penales, concretamente en los artículos 105 y 132, como por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública en sus artículos 3, 40 fracción III, 42 fracciones II y III, IV Bis)

En 2015, el Consejo Nacional de Seguridad Pública determinó la creación del Protocolo Nacional de Actuación del Primer Respondiente, a fin de contribuir a la garantía de un sistema de justicia penal eficaz, expedito, imparcial y transparente, congruente con la meta 1 del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 que a la letra indica:

> “1. Un México en Paz que garantice el avance de la democracia, la gobernabilidad y la seguridad de su población. Esta meta busca fortalecer las instituciones mediante el diálogo y la construcción de acuerdos con actores políticos y sociales, la formación de ciudadanía y

> corresponsabilidad social, el respeto y la protección de los derechos humanos, la erradicación de la violencia de género, el combate a la corrupción y el fomento de una mayor rendición de cuentas, todo ello orientado a la consolidación de una democracia plena. Asimismo, esta meta responde a un nivel de inseguridad que atenta contra la tranquilidad de los mexicanos y que, en ocasiones, ha incrementado los costos de producción de las empresas e inhibido la inversión de largo plazo. *La prioridad, en términos de seguridad pública, será abatir los delitos que más afectan a la ciudadanía mediante la prevención del delito y la transformación institucional de las fuerzas de seguridad. En este sentido, se busca disminuir los factores de riesgo asociados a la criminalidad, fortalecer el tejido social y las condiciones de vida para inhibir las causas del delito y la violencia, así como construir policías profesionales, un Nuevo Sistema de Justicia Penal y un sistema efectivo de reinserción social de los delincuentes.*"[9] (Plan Nacional de Desarrollo, 2013)

El Protocolo Nacional de Actuación del Primer Respondiente, diseñado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de Seguridad, quienes coordinaron los trabajos a los que se sumaron las entidades federativas y que resultaron en el establecimiento de un documento que "refleja mejoras respecto a la actuación operativa homologada del Policía Primer Respondiente, de igual forma establece los mecanismos para fortalecer la coordinación y colaboración que debe de seguir con las autoridades coadyuvantes y con el responsable de la investigación, otorgando con ello certeza y seguridad jurídica a él, además de transparentar su proceder ante la ciudadanía." (Protocolo Nacional de Actuación del Primer Respondiente, 2025)

De acuerdo con el Protocolo Nacional (2025), el Policía Primer Respondiente actúa para realizar las funciones de recepción y corroboración de una denuncia, recepción

[9] Las cursivas son propias

de
las aportaciones de indicios, evidencias, objetos, instrumentos o productos de un hecho probablemente delictivo; la atención al llamado de las autoridades coadyuvantes para la coordinación de las acciones; la detención en flagrancia y la localización y/o descubrimiento de indicio, evidencia, objetos, instrumentos o productos del hecho probablemente delictivo.

La policía puede entonces iniciar su actuación bajo tres supuestos: denuncia, flagrancia y localización o descubrimiento de indicios, evidencias, objetos, instrumentos o productos de un hecho probablemente delictivo.

La denuncia puede ser iniciada por cualquier persona o bien, por una autoridad con actividades de primer respondiente. En el momento en que se recibe la denuncia, la policía tiene la obligación de informar tanto a su superior jerárquico como al Ministerio Público, debiendo además asentarlo en el Informe Policial Homologado, que es el documento que permite registrar lo realizado en el lugar de intervención y que le permite realizar la puesta a disposición ante el Ministerio Público.

Se entenderá que existe flagrancia en los casos en los que la persona es detenida en el momento de la comisión del delito o después de su comisión, cuando sea señalada por la víctima u ofendido, un testigo presencial o quien hubiere intervenido con ella en la comisión del delito. En este caso, la policía evaluará los riesgos, determinando si puede o no realizar la detención y posterior puesta a disposición ante el Ministerio Público.

El tercer caso corresponde a la localización de indicios, evidencias, objetos, instrumentos o productos del hecho delictivo mismos que tiene que documentar en fotografía o vídeo y, de igual forma, dar parte inmediata al Ministerio Público.

Naturalmente, son los dos primeros casos los que implican mayormente un contacto con las víctimas, materia prioritaria para este análisis; sin embargo, como hemos podido revisar, la inmensa mayoría de las mujeres víctimas de violencia no denuncian los hechos, por lo que se hace imprescindible romper la brecha entre la

ciudadanía y los cuerpos policiales, priorizando mecanismos tanto para su cercanía, como para su sensibilización y capacitación pues, si bien están contenidos en la norma, concretamente en los artículos 40 fracción III y 47 fracción I de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, los artículos 38 fracción III y 44 fracción I de la LGAMVLV, artículo 132 del Código Nacional de Procedimientos Penales, se hace evidente la necesidad de profundizar en este aspecto.

La construcción de confianza, el combate frontal a la corrupción, la erradicación de prácticas de revictimización y el establecimiento de protocolos de atención digna, empática y efectiva, son condiciones indispensables para que la policía cumpla realmente su función de protección social.

Sin este cambio estructural, el primer contacto que debería proteger y contener, seguirá representando para muchas mujeres una barrera más que superar, en lugar de un apoyo en su búsqueda de justicia.

Las siguientes secciones están dedicadas a instancias y organismos que, como hemos comentado, de acuerdo con lo dispuesto en el Protocolo Nacional de Actuación del Primer Respondiente, son consideradas como “coadyuvantes” pero que, para los fines de la discusión que se ha abierto, se consideran *instancias y organismos con actividades de primer respondiente*.

Esto, en consideración a los objetivos planteados para el análisis, pero también a la luz de lo dispuesta por el artículo 222 del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP, 2024) que ha abierto sendas discusiones sobre la necesidad de una posible adenda al Protocolo Nacional en estos términos, y que enuncia el deber de denunciar, donde se especifica que:

“Toda persona a quien le conste que se ha cometido un hecho probablemente constitutivo de un delito está obligada a denunciarlo ante el Ministerio Público y en caso de urgencia ante cualquier agente de la Policía.

Quien en ejercicio de funciones públicas tenga conocimiento de la probable existencia de un hecho que la ley señale como delito, está obligado a denunciarlo inmediatamente al Ministerio Público, proporcionándole todos los datos que tuviere, poniendo a su disposición a los imputados, si hubieren sido detenidos en flagrancia. Quien tenga el deber jurídico de denunciar y no lo haga, será acreedor a las sanciones correspondientes.

Cuando el ejercicio de las funciones públicas a que se refiere el párrafo anterior, correspondan a la coadyuvancia con las autoridades responsables de la seguridad pública, además de cumplir con lo previsto en dicho párrafo, la intervención de los servidores públicos respectivos deberá limitarse a preservar el lugar de los hechos hasta el arribo de las autoridades competentes y, en su caso, adoptar las medidas a su alcance para que se brinde atención médica de urgencia a los heridos si los hubiere, así como poner a disposición de la autoridad a los detenidos por conducto o en coordinación con la policía.

No estarán obligados a denunciar quienes al momento de la comisión del delito detenten el carácter de tutor, curador, pupilo, cónyuge, concubina o concubinario, conviviente del imputado, los parientes por consanguinidad o por afinidad en la línea recta ascendente o descendente hasta el cuarto grado y en la colateral por consanguinidad o afinidad, hasta el segundo grado inclusive.”

8.2 Fuerzas Armadas

El Protocolo Nacional de Actuación del Primer Respondiente (2015) reconoce al Ejército, Fuerza Aérea y Armada el carácter de primer respondiente cuando participan en auxilio de las autoridades civiles, encontrándose en el ejercicio de funciones de seguridad pública; esto como resultado de la interpretación lógica y armónica de los artículos 16, 29, 89 y 129 constitucionales; así como de los artículos 26, 29 y 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y, en última instancia, del artículo 222 del Código Nacional de Procedimientos Penales. (Nader Kuri, 2017)

8.3

Ministerio Público

La constitución política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 2025), en su artículo 21, párrafo noveno establece que la seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4o. de esta Constitución que garantiza los deberes reforzados de protección del Estado con las mujeres, adolescentes, niñas y niños; así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo y honradez, así como por la perspectiva de género y el respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Como mandata el mismo artículo, el Ministerio Público, junto con las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno, incluida la Guardia Nacional, han de coordinarse para cumplir los fines de la seguridad pública nacional, conformando el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En este sentido, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública indica que es deber del Ministerio Público conducir las diligencias necesarias que permitan el esclarecimiento de los hechos que la ley señale como delito y la identidad de quien lo cometió o participó en su comisión (artículo 77 fracción III); sin embargo, el marco general de sus funciones y atribuciones se encuentra en el Título V, Capítulo V del Código Nacional de Procedimientos Penales que, en su artículo 127, profundiza sobre sus competencias, indicando a la letra:

“Compete al Ministerio Público conducir la investigación, coordinar a las Policías y a los servicios periciales durante la investigación, resolver sobre el ejercicio de la acción penal en la forma establecida por la ley y, en su caso, ordenar las diligencias pertinentes y útiles para demostrar, o no, la existencia del delito y la responsabilidad de quien lo cometió o participó en su comisión.”

Más adelante, en el artículo 131, se establecen las obligaciones del Ministerio Público:

I. Vigilar que en toda investigación de los delitos se cumpla estrictamente con los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados;

II. Recibir las denuncias o querellas que le presenten en forma oral, por escrito, o a través de medios digitales, incluso mediante denuncias anónimas en términos de las disposiciones legales aplicables, sobre hechos que puedan constituir algún delito;

III. Ejercer la conducción y el mando de la investigación de los delitos, para lo cual deberá

I. coordinar a las Policías y a los peritos durante la misma; IV. Ordenar o supervisar, según sea el caso, la aplicación y ejecución de las medidas necesarias para impedir que se pierdan, destruyan o alteren los indicios, una vez que tenga noticia del mismo, así como cerciorarse de que se han seguido las reglas y protocolos para su preservación y procesamiento;

IV. Iniciar la investigación correspondiente cuando así proceda y, en su caso, ordenar la recolección de indicios y medios de prueba que deberán servir para sus respectivas resoluciones y las del Órgano jurisdiccional, así como recabar los elementos necesarios que determinen el daño causado por el delito y la cuantificación del mismo para los efectos de su reparación. Cuando se trate del delito de feminicidio se deberán aplicar los protocolos previstos para tales efectos;

V. Ejercer funciones de investigación respecto de los delitos en materias concurrentes, cuando ejerza la facultad de atracción y en los demás casos que las leyes lo establezcan;

VI. Ordenar a la Policía y a sus auxiliares, en el ámbito de su competencia, la práctica de actos de investigación conducentes para el esclarecimiento del hecho delictivo, así como analizar las que dichas autoridades hubieren practicado;

VII. Instruir a las Policías sobre la legalidad, pertinencia, suficiencia y contundencia de los indicios recolectados o por recolectar, así como las demás actividades y diligencias que deben ser llevadas a cabo dentro de la investigación;

VIII. Requerir informes o documentación a otras autoridades y a particulares, así como solicitar la práctica de peritajes y diligencias para la obtención de otros medios de prueba;

IX. Solicitar al Órgano jurisdiccional la autorización de actos de investigación y demás actuaciones que sean necesarias dentro de la misma;

X. Ordenar la detención y la retención de los imputados cuando resulte procedente en los términos que establece este Código;

XI. Brindar las medidas de seguridad necesarias, a efecto de garantizar que las víctimas u ofendidos o testigos del delito puedan llevar a cabo la identificación del imputado sin riesgo para ellos;

XII. Determinar el archivo temporal y el no ejercicio de la acción penal, así como ejercer la facultad de no investigar en los casos autorizados por este Código;

XIII. Decidir la aplicación de criterios de oportunidad en los casos previstos en este Código;

XIV. Promover las acciones necesarias para que se provea la seguridad y proporcionar el auxilio a víctimas, ofendidos, testigos, jueces, magistrados, agentes del Ministerio Público, Policías, peritos y, en general, a todos los sujetos que con motivo de su intervención en el

procedimiento, cuya vida o integridad corporal se encuentren en riesgo inminente;

XV. Ejercer la acción penal cuando proceda;

XVI. Poner a disposición del Órgano jurisdiccional a las personas detenidas dentro de los plazos establecidos en el presente Código;

XVII. Promover la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias o formas anticipadas de terminación del proceso penal, de conformidad con las disposiciones aplicables;

XVIII. Solicitar las medidas cautelares aplicables al imputado en el proceso, en atención a las disposiciones conducentes y promover su cumplimiento;

XIX. Comunicar al Órgano jurisdiccional y al imputado los hechos, así como los datos de prueba que los sustentan y la fundamentación jurídica, atendiendo al objetivo o finalidad de cada etapa del procedimiento;

XX. Solicitar a la autoridad judicial la imposición de las penas o medidas de seguridad que correspondan;

XXI. Solicitar el pago de la reparación del daño a favor de la víctima u ofendido del delito, sin perjuicio de que éstos lo pudieran solicitar directamente;

XXII. Actuar en estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, perspectiva de género y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución;

II. XXIII Bis. Tratándose de delitos por razón de género, se deberá investigar con perspectiva de género, y

XXIII. Las demás que señale este Código y otras disposiciones aplicables.

Si bien, como puede verse, en el Sistema Penal Acusatorio se configura al Ministerio Público sólo a través de sus funciones de coordinación de la investigación, es en razón de la fracción II del artículo previamente citado que el presente análisis pone a consideración la comprensión de una actividad que pudiera considerarse como de primer respondiente, toda vez que, en efecto, sí puede constituirse como la primera autoridad en tener contacto con una víctima en necesidad de atención, sin que ésta hubiera pasado previamente con un elemento de un cuerpo policial.

Esta atribución, además, también se computa con las fracciones XII y XV del mismo artículo, referente a las medidas de seguridad y otras acciones necesarias para brindar a las víctimas, ofendidos o testigos las medidas de seguridad y auxilio necesarias.

Por otra parte, la LGAMVLV, en su artículo 47, faculta a la Fiscalía General de la República a proporcionar a las víctimas orientación y asesoría para su eficaz atención y protección, de conformidad con los ordenamientos jurídicos aplicables; dictar las medidas necesarias para que la Víctima reciba atención médica de emergencia; brindar a las víctimas la información integral sobre las instituciones públicas o privadas encargadas de su atención; y promover la cultura de respeto a los derechos humanos de las mujeres y garantizar la seguridad de quienes denuncian, todo ello, enmarcado prioritariamente en el momento de la denuncia que, en muchas ocasiones, en efecto corresponde a la primera respuesta.

Finalmente, es menester resaltar aquí el papel prioritario de la Fiscalía Especializada en Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas, que tiene su origen en la crisis de los feminicidios en Ciudad Juárez, Chihuahua. Desde 2003, se comenzó la construcción de la instancia en los términos en los que hoy la conocemos, abandonando la perspectiva dirigida al caso Juárez en el 2006 para abordar la problemática de manera general en todo el país, y que actualmente está facultada para la investigación y persecución de los delitos del orden federal previstos en el Código Penal Federal, relativos a hechos de violencia contra las mujeres por su condición de género, además de a los cometidos contra niñas, niños y adolescentes que sean competencia de la Federación. De igual forma, le corresponde la atención de los delitos descritos en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, estando encargada también brindar a las víctimas y a su hijas e hijos, un lugar digno, seguro y protegido en donde habitar de forma temporal en caso de que sea necesario.

La especificidad de su función, así como esta última atribución, revelan la importancia de que la Fiscalía Especializada cuente con personal sensible y capacitado, así como con presupuesto suficiente para brindar una atención óptima a las víctimas.

De esta forma, si bien, se insiste, el Ministerio Público no es un primer respondiente en toda regla, sí tiene atribuciones en el marco de la primera respuesta, especialmente cuando se trata de la primera puerta que una víctima toca a fin de salir del ciclo de violencia, por lo que se hace necesario tomar con responsabilidad la importancia de este primer nivel de contacto, especialmente a la luz de la estadística sobre cifra negra abordada con anterioridad, que refleja la falta de eficiencia e interés del Ministerio Público por dar continuidad a los (de por sí pocos) delitos que se denuncian y que llegan a su puerta en un intento de las personas por acceder a la justicia.

8.4 Servicios Médicos y Hospitales

Por las condiciones y la agresividad de la violencia, especialmente la de tipo físico y sexual, muchas de las mujeres víctimas no tienen condiciones para efectuar una denuncia, sino que se ven obligadas a primero buscar atención médica en hospitales o centros de salud. Esto es significativo porque muestra que, frente a una agresión, la respuesta inmediata de las mujeres puede orientarse hacia la atención de los daños físicos más que hacia la búsqueda de justicia por la urgencia por atender lesiones físicas.

Para muchas mujeres, las instituciones de salud se convierten así en un refugio inmediato y tangible para atender su integridad, a diferencia de las instancias judiciales, donde prevalece la percepción de revictimización, corrupción y desprotección, y donde además no necesariamente podrán ser atendidas sus lesiones.

La prioridad de curar el cuerpo, antes que denunciar la agresión, responde a una necesidad práctica que, no obstante, sí se encuentra regulada por la norma,

articulando a los servicios médicos y hospitalarios, tanto públicos como privados, como primeros respondientes.

La obligación al personal de salud se establece en el artículo 171 de la Ley General de salud en el que se establece la obligación de brindar atención preferente a quienes hayan sido sujetos pasivos de la comisión de delitos que atenten contra la integridad física o mental o el normal desarrollo psico-somático de los individuos, priorizando los casos de menores y ancianos, y resaltando la obligación de dar parte a las autoridades competentes.

Adicionalmente, la Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005 (NOM, 2005) que tiene por objeto “establecer los criterios a observar en la detección, prevención, atención médica y la orientación que se proporciona a las y los usuarios de los servicios de salud en general y en particular a quienes se encuentren involucrados en situaciones de violencia familiar o sexual, así como en la notificación de los casos”, estableciendo que las instituciones de salud deben proporcionar atención médica inmediata a las víctimas de violencia intrafamiliar, sexual y, en general, de género, debiendo notificar al Ministerio Público para su investigación y protección de los derechos de la víctima.

Por su naturaleza, el ámbito de su aplicación abarca tanto a las instituciones del Sistema Nacional de Salud, como a los prestadores de servicios de salud de los sectores público, social y privado que componen el Sistema Nacional de Salud.

Las medidas dispuestas por la NOM-046 buscan garantizar la protección de las víctimas y asegurar que los casos de violencia sexual sean tratados con seriedad y urgencia y no se agotan en la denuncia al Ministerio público, sino que incluyen los servicios de consejería, acompañamiento y educación para la salud, debiendo garantizar que la atención se proporcione con perspectiva de género, de manera tal que se comprenda de manera integral el problema de la violencia.

Finalmente, cabe resaltar que en su artículo 46, la LGAMVLV mandata a la Secretaría de Salud, en el marco de la primera respuesta, a brindar por medio de

las
instituciones del sector salud de manera integral e interdisciplinaria atención médica y psicológica con perspectiva de género a las víctimas; establecer programas y servicios profesionales y eficaces, con horario de veinticuatro horas en las dependencias públicas relacionadas con la atención de la violencia contra las mujeres; canalizar a las víctimas a las instituciones que prestan atención y protección a las mujeres; y apoyar a las autoridades encargadas de efectuar investigaciones en materia de violencia contra las mujeres, especialmente, a través de proporcionar información sobre sus actividades.

Adicionalmente, el artículo 9 de la Ley de Asistencia Social indica que la Secretaría de Salud, en su carácter de autoridad sanitaria, en colaboración con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, en tanto coordinador del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada, tendrán respecto de la asistencia social, y como materia de salubridad general una serie de atribuciones que abordaremos más adelante en el apartado dedicado al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Este ánimo de colaboración explícito en la ley, aunque acotado a una función asistencial, es clave para la atención de la violencia puesto que el Sistema DIF, tanto nacional como a nivel local, especialmente en los municipios, corresponden a un espacio ampliamente reconocido y legitimado por la sociedad.

8.5 Instancias Educativas

Por la naturaleza de su actuación, las instancias educativas, tienen una responsabilidad especial de atención de las niñas y adolescentes en el marco de la violencia de género; en este sentido, es fundamental lo dispuesto por la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) en su artículo 12 que indica que toda persona que tenga conocimiento de casos de niñas, niños y adolescentes que sufran o hayan sufrido violación de sus derechos, debe hacerlo del conocimiento inmediato de las autoridades competentes a fin de activar los mecanismos de protección y dar inicio a las investigaciones pertinentes.

Por otra parte, la Ley General de Educación, en su artículo 73, señala que los docentes y el personal que labora en los planteles educativos deberán estar capacitados para tomar las medidas que aseguren la protección y el cuidado de las y los educandos, debiendo hacer de conocimiento de la autoridad correspondiente en caso de tener conocimiento de la comisión de algún hecho que la ley señale como delito. De la comprensión armónica de la norma se desprende que las autoridades correspondientes pueden ser la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, o bien, el Ministerio Público.

Esta responsabilidad se computa con lo enunciado en el artículo 74 fracción VII, que abona en los casos de delitos cometidos en contra de niñas, niños, adolescentes y jóvenes por el ejercicio de cualquier maltrato o tipo de violencia en el entorno escolar, familiar o comunitario, así como promover su defensa en las instancias administrativas o judiciales.

Cabe destacar que la LGAMVLV faculta a la Secretaría de Educación Pública para formular y aplicar programas que permitan la detección temprana de los problemas de violencia contra las mujeres en los centros educativos, para que se dé una primera respuesta urgente a las alumnas que sufren algún tipo de violencia.

Si bien se explica que la naturaleza de los planteles educativos los lleve a enfatizar la responsabilidad que tienen sobre las y los educandos, particularmente cuando se trata de menores de edad, no podemos obviar la violencia que es cometida en contra de las mujeres que forman parte del personal académico y administrativo, cuyas fuentes de denuncia dependen, en buena medida, de los protocolos internos que dicte para sí cada institución. Esta situación ha sido causante de una ola de inconformidades a lo largo y ancho del país que, frente al vacío institucional generado en este sentido, buscan que sean los centros educativos, especialmente las universidades, quienes atiendan y resuelvan los actos de violencia constitutivos de delito que ocurren tanto dentro de las instalaciones educativas como fuera de

ellas pero que involucren a miembros de la comunidad estudiantil, ya sea en calidad de victimas o de agresores.

Con independencia de las opiniones que al respecto de los límites de la atención que deben prestar las instancias educativas, el éxito en la creación de mecanismos internos para la prevención, atención y sanción de la violencia en contra de las mujeres dentro de las instituciones académicas puede explicarse con la adopción e institucionalización de un nuevo paradigma para el diseño de política pública que es sintetizado por Incháustegui (1995) en términos de la asimilación de las ideas por los aparatos administrativos gracias a cuatro características predominantes de la estructura del Estado: la permeabilidad de la administración y organismos burocráticos a la "coalición defensora" de las ideas y valores que buscan institucionalizarse; el grado de fragmentación o centralización del poder dentro del aparato burocrático; las formas y actores que intervienen en la toma de decisiones gubernamentales, y el nivel de articulación del discurso político que legitima dichas políticas, el cual debe generar consenso tanto en la sociedad como dentro del propio Estado.

8.6 Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)

Con base en el artículo 4 de la Ley de Asistencia Social, se reconoce que tienen derecho a la asistencia social las mujeres, especialmente en estado de gestación o lactancia, las madres adolescentes y madres solas que tengan a su cuidado hijos menores de dieciocho años de edad; en situación de maltrato o abandono, y en situación de explotación, incluyendo la sexual.

Como se ha mencionado antes, en el artículo 9 de la ley en comento se establecen las atribuciones que de manera compartida tienen la Secretaría de salud y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Se destacan en esta sección por su naturaleza colaborativa para la función asistencial que, de acuerdo con el artículo 12 de la misma ley, comprende una serie de servicios que se vinculan con los señalados en el artículo 168 de la Ley General de Salud que indica las actividades básicas de Asistencia Social:

I. La atención a personas que, por sus carencias socio-económicas o por su condición de discapacidad se vean impedidas para satisfacer sus requerimientos básicos de subsistencia y desarrollo;

II. La atención en establecimientos especializados a menores y ancianos en estado de abandono o desamparo y personas con discapacidad sin recursos;

III. La promoción del bienestar del senescente y el desarrollo de acciones de preparación para la senectud;

IV. El ejercicio de la tutela de los menores, en los términos de las disposiciones legales aplicables;

V. La prestación de servicios de asistencia jurídica y de orientación social, especialmente a menores, ancianos y personas con discapacidad sin recursos;

VI. La realización de investigaciones sobre las causas y efectos de los problemas prioritarios de asistencia social;

VII. La promoción de la participación consciente y organizada de la población con carencias en las acciones de promoción, asistencia y desarrollo social que se lleven a cabo en su propio beneficio;

VIII. El apoyo a la educación y capacitación para el trabajo de personas con carencias socioeconómicas, y

IX. La prestación de servicios funerarios.

En el tema que nos atañe, la fracción VII establece nuevamente funciones de cooperación, ahora con instituciones de procuración e impartición de justicia en la protección de los sujetos susceptibles de recibir servicios de asistencia social; y, finalmente, en la fracción X se establece el apoyo a mujeres en períodos de gestación o lactancia, con especial atención a las adolescentes en situación de vulnerabilidad. Finalmente, destaca lo dispuesto en la fracción VII orientada a la participación social.

8.7 Refugios y Centros de Justicia para la Mujer

Con base en el artículo 52 de la LGAMVL, contar con un refugio constituye un derecho de las víctimas de violencia. De la interpretación armónica de los artículos 55, 56 y 57, se establecen como lugares seguros para las víctimas, sus hijas e hijos, que trabajan en estrecha coordinación con los Centros de Justicia de las Mujeres y brindarán por un máximo de 3 meses (a menos de que persista su inestabilidad física, psicológica o su situación de riesgo) los servicios de:

I. Hospedaje;
II. Alimentación;
III. Vestido y calzado;
IV. Servicio médico;
V. Asesoría jurídica;
VI. Apoyo psicológico;
VII. Programas reeducativos integrales a fin de que logren estar en condiciones de participar plenamente en la vida pública, social y privada;
VIII. Capacitación, para que puedan adquirir conocimientos para el desempeño de una actividad laboral, y
IX. Bolsa de trabajo, con la finalidad de que puedan tener una actividad laboral remunerada en caso de que lo soliciten.

De igual forma, La Ley General de Acceso de las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV, 2024) en su capítulo V, articulo 54. Enmarca las atribuciones de los Refugios para las Víctimas de Violencia que a la letra dice:

I. Aplicar el Programa;
II. Velar por la seguridad de las mujeres que se encuentren en ellos;
III. Proporcionar a las mujeres la atención necesaria para su recuperación física y psicológica, que les permita participar plenamente en la vida pública, social y privada;

IV. Dar información en formatos accesibles a las víctimas sobre las instituciones encargadas de prestar asesoría jurídica gratuita;
V. Brindar a las víctimas la información necesaria que les permita decidir sobre las opciones de atención;
VI. Contar con el personal debidamente capacitado y especializado, en perspectiva de género, derechos humanos, con enfoque diferenciado, intercultural e interseccional, y
VII. Todas aquellas inherentes a la prevención, protección y atención de las personas que se encuentren en ellos.

Adicionalmente, es de suma importancia mencionar que la norma faculta a los poderes ejecutivos del ámbito local a la creación, operación y/o fortalecimiento de refugios.

Por lo que respecta a los Centros de Justicia para las Mujeres (CJM), estos también se encuentran normados por la LGAMVLV que, concretamente en su artículo 59 Bis les impone las siguientes funciones:

I. Diseñar y ejecutar acciones orientadas a la prevención de la violencia contra las mujeres y la atención de las mujeres, adolescentes y niñas víctimas de violencia;
II. Diseñar e implementar acciones que eviten la victimización secundaria de las mujeres víctimas de violencia;
III. Proporcionar atención integral a las niñas, adolescentes y mujeres víctimas de violencia, así como a sus hijas e hijos menores de edad;
IV. Facilitar a las mujeres víctimas de violencia el acceso a la justicia con la debida diligencia y desde la perspectiva de género, así como el ejercicio efectivo de sus derechos humanos y asegurar un acceso rápido y eficaz a los programas establecidos para ello, realizando las gestiones ante las autoridades competentes;
V. Garantizar a las mujeres información sobre los mecanismos de acceso a la justicia. A las mujeres con discapacidad, se les podrá brindar asistencia

temporal, y a las mujeres sordas, en su caso, teléfonos de emergencias adaptados;

VI. Promover ante las autoridades competentes las órdenes y medidas provisionales necesarias para salvaguardar la integridad de las mujeres, así como la de sus hijas e hijos menores de edad, incluyendo su solicitud y prórroga;

VII. Proporcionar orientación y asesoría jurídica, así como representación legal a las mujeres víctimas de violencia y a sus hijas e hijos menores de edad;

VIII. Facilitar a las mujeres víctimas de violencia, así como a sus hijas e hijos menores de edad, el acceso a los servicios de salud, trabajo social y de empoderamiento económico y social;

IX. Solicitar los mecanismos de financiamiento con recursos federales a través de los programas, estatales y municipales para mejorar el funcionamiento y equipamiento de sus instalaciones;

X. Para su debido funcionamiento, los Centros de Justicia para las Mujeres deben contar con la certificación que determina la Secretaría de Gobernación;

XI. Asegurar la aplicación de los ajustes de procedimiento para que las mujeres con discapacidad puedan ejercer efectivamente sus derechos;

XII. Gestionar ante autoridades públicas e instituciones privadas los apoyos necesarios para que las mujeres con discapacidad puedan tener acceso a los servicios que proporcionan los Centros de Justicia para las Mujeres;

XIII. Realizar visitas domiciliarias en hogares, instituciones públicas o privadas, donde se encuentren mujeres con discapacidad que probablemente estén siendo víctimas de violencia, así como gestionar los apoyos y medidas de protección necesarias para salvaguardar su integridad personal. Se podrán realizar estas visitas cuando exista información suficiente sobre la ocurrencia de los hechos, incluso mediante denuncia anónima. Las mujeres con discapacidad pueden

rehusarse a la entrevista durante estas visitas cuando estén en condiciones de manifestarlo, y

Además, deberán garantizar como mínimo los siguientes servicios enmarcados en el artículo 59 Ter:

I. Atención médica y psicológica, incluyendo atención terapéutica de contención emocional;
II. Asesoría y orientación jurídica;
III. Representación legal en materias penal, familiar, civil y/o las que se requieran;
IV. Gestión de expedición de documentación oficial;
V. Servicios de albergue temporal o tránsito;
VI. Servicios de cuidado y atención infantil;
VII. Servicios de trabajo social;
VIII. Servicios de protección de seguridad a víctimas en situación de riesgo grave o falta de red de apoyo familiar o comunitario para lo cual se coordinarán con los refugios para víctimas de violencia;
IX. Acceso a la justicia a través de agencias del Ministerio Público especializadas en violencia contra las mujeres;
X. Asesoría, capacitación y servicios para el empoderamiento social y económico;
XI. Gestionar el acceso a servicios educativos;
XII. Programas de incorporación de las mujeres víctimas de violencia al mercado laboral, y
XIII. Los demás servicios que contribuyan al acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.

Los Centros de Justicia para las Mujeres deberán ofrecer atención continua las 24 horas del día, todos los días del año, y asegurar que los servicios cuenten con intérpretes de lenguas indígenas, así como con condiciones de accesibilidad para mujeres con discapacidad, incluyendo intérpretes de lengua de señas mexicana y asistencia personal cuando sea necesario.

Los
CJM son el principal ejemplo de la colaboración interinstitucional para la atención de la violencia contra las niñas, adolescentes y mujeres, puesto que su operatividad depende de sus capacidades de coordinación con otras instancias y organizaciones que les permitan alcanzar el cumplimiento de los objetivos que les mandata la norma.

Gracias al Programa estadístico Centros de Justicia para las Mujeres 2023: Principales resultados, elaborado por el INEGI, se puede conocer que todos los CJM del país ofrecen al menos un servicio relacionado con la atención jurídica, la atención psicológica y los traslados; otros servicios ofrecidos por un alto porcentaje de CJM incluyen atención médica (98.5%), seguridad y protección (98.5%) e informes y valoración del riesgo (98.5%). De igual forma, se destaca que el área de atención que cuenta con más personal comisionado es el que corresponde a las Fiscalías.

Una acotación importante es que el Reporte incluye de manera total los datos de todos los CJM del país, sin importar el orden de gobierno al que correspondan.

La información arrojada por el Programa da cuenta del alcance en el cumplimiento de los objetivos con los que fueron creados, y permite también identificar áreas de oportunidad y vacíos en la atención.

La atención jurídica es un servicio universal en los CJM. Las asesorías y orientaciones jurídicas, así como la representación legal, se brindan en diversas materias como penal, familiar y civil, predominando la materia Familiar (alrededor del 34-37% de las asesorías jurídicas y orientaciones).

Entre los servicios más brindados se incluyen aspectos de “Empoderamiento”, que es una temática que abarca el 93.8% de los CJM. Dentro de los servicios específicos reportados en las casas de emergencia o tránsito, se mencionan la “Bolsa de trabajo” (ofrecida por 55.2% de los CJM con casa de emergencia) y la “Capacitación para el trabajo y emprendimiento” (ofrecida por 53.4% de los CJM con casa de

emergencia). Además, el “Plan de crecimiento" forma parte del Proceso Integral de Atención y está vinculado al proceso de empoderamiento.

El 89.2% de los CJM cuentan con casas de emergencia o de tránsito, mismas que entre 2021 y 2022 ofrecieron 29,272 servicios, siendo estos principalmente de apoyo en alimentación (30.5% - 52%), alojamiento (13.4% - 7.6%), vestido y calzado (4.9% - 3.7%), asesoría jurídica (3.6% - 2.9%), servicio médico (3.7% - 2.8%), apoyo psicológico (3.8% - 2.7%), empoderamiento (1.9% - 1.4%), capacitación para el trabajo y emprendimiento (0.3% - 0.6%), otros (0.8% - 0.4%), bolsa de trabajo (0.4% - 0.2%) y apoyo no especificado (36.8% - 25.6%).

De los datos hasta aquí vertidos respecto a la atención brindada por los CJM, se sugiere que su enfoque está fuertemente dirigido a la atención legal e inmediata a través de los refugios y las casas de emergencia o tránsito, y mucho menos al apoyo para la autonomía social y económica de las mujeres.

Respecto a la capacidad de atención, se muestra un incremento en el número de mujeres atendidas por los CJM entre 2019 y 2022 pasando de 370,369 a 526,172 personas usuarias. Entre 2021 y 2022, los CJM se reportó un total de 967,920 mujeres atendidas, la mayoría acudieron directamente a sus instalaciones (más del 95% en 2021 y 2022), un porcentaje menor fue canalizado por otras instituciones o recibió atención *In Situ* (en el lugar de los hechos, hospitales o domicilios), lo que refuerza la identificación de los CJM como efectivos primeros respondientes.

La atención *In Situ* fue brindada por el 67.7% de los CJM, principalmente en hospitales o unidades médicas (93.2%), en el domicilio (81.8%) y en el lugar de los hechos (61.4%).

Los CJM también brindan atención a población masculina. Entre 2021 y 2022, se reportaron 72,979 hombres atendidos, siendo el grupo de 0 a 14 años el más numeroso; sin embargo, llama la atención que en el 2021 el 27.9% de los usuarios masculinos recibieron atención en tanto hijos menores de edad de las víctimas y el 10.7% participó en los programas de reeducación para agresores, pero el 59.2% se

reporta como “no especificado”. Para 2022, disminuyó el porcentaje de “no especificado” al 28.3%, incrementándose la atención a menores de edad al 48.0% y la participación en programas de reeducación al 19.6%.

Este vacío en la información, que se repite en otros momentos de la estadística, puede corresponder, como lo indica una nota al pie de la estadística, al mal llenado de los registros administrativos; no obstante, la cifra es bastante elevada, lo que puede indicar no sólo un subregistro en la atención, sino la sistematización de malas prácticas al interior de los CJM.

Finalmente, se reconoce también a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social como una instancia con actividades de primer respondiente, toda vez que el artículo 46 Bis de la LVAMVL la puede orientar a las víctimas de violencia laboral sobre las instituciones que prestan atención y protección a las mujeres;

8.8 Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Sin menoscabo de las atribuciones de colaboración que se han explicitado en el análisis de otras instancias, como los Centros de Justicia para las Mujeres que, al menos a nivel normativo se proponen fortalecer la autonomía económica de las mujeres víctimas de violencia, la LGAMVLV en su artículo 46 Bis, faculta a la Secretaría para:

I. Impulsar acciones que propicien la igualdad de oportunidades y la no discriminación de mujeres y de hombres en materia de trabajo y previsión social;

II. Diseñar, con una visión transversal, la política integral con perspectiva de género orientada a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia laboral contra las mujeres, así como para reducir y erradicar la brecha salarial de género;

III. Promover la cultura de respeto a los derechos humanos de las mujeres en el ámbito laboral;

IV.
Diseñar y difundir materiales que promuevan la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres en los centros de trabajo;

V. Orientar a las víctimas de violencia laboral sobre las instituciones que prestan atención y protección a las mujeres;

VI. Tomar medidas y realizar las acciones necesarias, en coordinación con las demás autoridades, para alcanzar los objetivos previstos en la presente ley;

VII. Celebrar convenios de cooperación, coordinación y concertación en la materia;

VIII. Establecer, utilizar, supervisar y mantener todos los instrumentos y acciones encaminados al mejoramiento del Sistema y del Programa, y

IX. Las demás previstas para el cumplimiento de la presente ley.

Específicamente, la fracción V, instituye una atribución que podría constituir de primera respuesta de especial mención, particularmente respecto de la discusión abierta acerca de los alcances reales de las agencias del Estado para intervenir en casos de violencia laboral al interior de los ecosistemas laborales.

8.9 Unidades de Igualdad de Género de la Administración Pública Federal

Las Unidades de Igualdad de Género son clave de la Política Nacional en materia de igualdad que contribuyen tanto en el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (PROIGUALDAD) y el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (SNIMH), por lo que se encuentran estrechamente vinculadas con las disposiciones normativas de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

La disposición normativa alrededor de su creación, sin embargo, es *sui generis*, pues se instituyen “con la publicación del Decreto por el que se reforman, adicionan

y

derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la APF, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 30 de noviembre de 2018, que señala en su transitorio vigésimo primero que: el Ejecutivo Federal deberá instituir las Unidades de Género de la Administración Pública Federal en un plazo de 60 días naturales a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.” (INMUJERES, 2024)

De acuerdo con la Guía práctica para la creación y fortalecimiento de las Unidades de Igualdad de Género en las instituciones públicas, se definen a las Unidades de Igualdad de Género como “los mecanismos centrales de coordinación de las políticas públicas para la transversalización e institucionalización de la perspectiva de igualdad de género, desde la interseccionalidad, en todas las esferas de las políticas y en todos los ámbitos y niveles de gobierno”, (INMUJERES, 2024) siendo sus principales funciones:

I. Fungir como mecanismos institucionales rectores y gestores de las políticas públicas para la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, así como de los procesos para la transversalización e institucionalización de la igualdad de género en la legislación, las políticas públicas, los programas, proyectos y presupuestos de las instituciones del poder ejecutivo, legislativo y judicial, así como de los organismos públicos autónomos en los tres órdenes de gobierno.
II. Coordinar las estrategias para transversalizar e institucionalizar la perspectiva de igualdad de género en todas las fases de los planes, programas, políticas, proyectos, estrategias, presupuestos públicos y normativa de la institución, impulsando la integración de perspectiva interseccional y de cuidados.
III. Diseñar un programa de trabajo anual elaborado a partir de los resultados obtenidos de los diagnósticos e identificación de problemas de políticas públicas, estudios y estadísticas, así como de la información relevante para la elaboración de las acciones puntales que integren su programa de trabajo, el cual sea implementado por las unidades administrativas y

enlaces de género vinculados con su cumplimiento. En el programa anual de trabajo se deberán considerar la implementación de acciones en el marco del Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres vigente.

IV. Articular y coordinar una red de enlaces de género institucionalizada que fortalezca la articulación e implementación del programa anual de trabajo para la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, mediante la implementación de acciones puntales al interior de sus unidades administrativas y entidades agrupadas a su sector.

V. Generar información, estadísticas, estudios, investigaciones y diagnósticos sobre brechas de desigualdad de género, participación igualitaria en la toma de decisiones, paridad, discriminación, violencia contra las mujeres, hostigamiento y acoso sexual entre otras temáticas estratégicas enfocados en su institución y sector coordinado, cuando así corresponda, los cuales deberán ser difundidos y estar disponibles en sus páginas institucionales y medios que así consideren.

VI. Coordinar acciones que contribuyan en la observancia de las obligaciones en los instrumentos internacionales suscritos por el estado mexicano, en el sector coordinado, cuando así corresponda.

VII. Dar cumplimiento a las disposiciones establecidas en la normatividad mediante la implementación de las estrategias definidas en la Política Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, así como del marco normativo internacional y nacional en materia de igualdad, no discriminación y violencia contra las mujeres definido en los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo, y, en su caso, en el sector coordinado, cuando así corresponda.

VIII. Promover la celebración y ratificación de acuerdos, convenios, estrategias, mecanismos de coordinación y concertación con instituciones públicas y privadas, academia, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil, entre otros actores, que contribuyan

al logro de los objetivos de la Política Nacional en materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres.

IX. Participar y contribuir en los procesos de creación, modificación o revisión integral del marco normativo que emita la institución, favoreciendo con ello la igualdad de género, el acceso a los derechos humanos de las mujeres, tales como el derecho de vivir una vida libre de violencia, de hostigamiento y acoso sexual, entre otros, así como la no discriminación.

X. Promover la incorporación de la perspectiva de igualdad de género en el presupuesto de la institución, así mismo cuando corresponda, coordinar el seguimiento y evaluación del ejercicio del gasto de los recursos asignados en el Anexo en materia de igualdad del Presupuesto de Egresos de la Federación.

XI. Impulsar el fortalecimiento de capacidades del funcionariado público de su institución, enlaces de género y en su caso, sector coordinado, en materia de planeación, implementación y monitoreo de acciones y proyectos con perspectiva de igualdad de género e interseccional.

XII. Promover, proponer y revisar en coordinación con otras áreas, los planes y esquemas de capacitación, mentorías, certificación y especialización en materia de igualdad de género, masculinidades positivas, inclusión y no discriminación, derechos humanos, prevención de la violencia contra las mujeres, el hostigamiento y acoso sexual, entre otros temas, así como coadyuvar en la capacitación para el personal adscrito en la Institución.

XIII. Elaborar y difundir informes sobre los resultados alcanzados en la implementación del programa anual de trabajo para la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en su institución y sector coordinado, cuando así corresponda, así como sobre el cumplimiento de los objetivos, estrategias y políticas ejecutadas en cumplimiento a la Política Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres, los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo.

XIV. Impulsar con las áreas de recursos humanos de su institución medidas que permitan el acceso y desarrollo de carreras en igualdad, (diagnósticos

de brechas, programas de trabajo para la paridad etc.) la inclusión de perspectiva interseccional y de cuidados en los procesos de contratación, así como propiciar medidas que permitan la corresponsabilidad de las labores de cuidados con el trabajo y metas institucionales.

De esta forma, se instituyen como instancias clave para la atención de las violencias que se presentan al interior de las instituciones de la Administración Pública Federal, los Poderes de la Unión, los Organismos Públicos Autónomos, los Organismos Descentralizados, los Órganos Desconcentrados, los Centros Públicos de Investigación e Instituciones de Educación Superior.

Cerramos la revisión con esta instancia dada su trascendencia para la transversalización de la perspectiva de género, además, de cara a la revisión realizada acerca de la falta de confianza y la pérdida de legitimidad de las instituciones estatales pues, siguiendo a Lindblom (1996), en democracia, el funcionariado público es el tomador de decisiones; sin embargo, toman esas decisiones con limitaciones impuestas por la opinión pública que incluso ignorante y apático, constituye una fuerza en la elaboración de políticas; en este sentido, las Unidades permiten “trabajar el carácter sistémico de las desigualdades de género mediante la realización de intervenciones simultáneas en materia de autonomía económica, física y política, participación igualitaria en todos los ámbitos” (INMUJERES, 2024) consistente con el apunte de Marcela Lagarde respecto de la necesidad de combatir la desigualdad, la impunidad y la indiferencia institucional a fin de poder combatir eficientemente la violencia contra las niñas, adolescente y mujeres.

Finalmente, al encontrarse al interior de la administración, cumple un papel prioritario respecto de la asimilación de las ideas por los aparatos administrativos, en los términos del marco analítico de Teresa Incháustegui (1995, 1999), pudiendo contribuir consistentemente en el funcionamiento de las instituciones públicas y transformando los modelos de política.

9. Conclusiones

La violencia contra las mujeres sigue siendo una realidad abrumadora y sistemática. No es un problema aislado de "casos individuales", sino una red estructural que atraviesa todos los espacios de la vida: el hogar, el trabajo, la calle, el transporte, la escuela...

Si bien existe un importante avance institucional tanto a nivel normativo como en la creación de instancias y organizaciones dedicadas a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia, derivado del análisis estadístico se refleja que la violencia no sólo no cede, sino que tiene una tendencia sostenida a crecer al amparo de la desigualdad, la impunidad y la indiferencia de las instituciones.

Las últimas dos hacen parte medular del análisis presentado puesto que se relacionan directamente con las funciones de los actores públicos, mismas que se reflejan en todo el ciclo de atención de la violencia, desde la primera alerta de la posible existencia de violencia, hasta que se dicta sentencia y mecanismos de reparación del daño.

En este sentido, los datos nos muestran que el derecho al acceso a la justicia es profundamente acotado. No sólo se trata de que los caminos estén llenos de obstáculos como la excesiva burocratización de los procesos, la revictimización, la corrupción y la ineficacia, el simple acto de denunciar representa un reto personal, social e institucional que, en muchos casos, se configura como un espacio para la profundización de la violencia.

Un sistema roto sólo puede conducirnos a su pérdida de legitimidad. Esto no se trata de una respuesta irracional, sino que resulta, en términos de Ostrom, (2015) de la repetición constante de las fallas y errores institucionales que terminan por generar un cambio en la reputación de la institución que otrora gozaba de confianza.

Datos como los referidos a la cifra negra, y la ínfima proporción de procesos jurisdiccionales que derivan en la reparación del daño para las víctimas, facilitan

otro
cambio institucional y de valores también referido por Ostrom (2015) que se simplifica en un círculo vicioso donde la falta de congruencia entre las reglas y su cumplimiento por las instituciones, es decir, la impunidad, fomenta la preferencia ciudadana por no respetar las reglas puesto que se presume que no será castigada, lo que, a su vez, realimenta a las instituciones, descomponiendo el sistema de reglas legitimado.

Muchas veces se culpa a las mujeres por no denunciar, pero, humanizando un poco los datos, es fácil comprender que no es siempre por falta de valor sino incluso por instinto de protección frente a la violencia institucional porque entienden que, en última instancia, la denuncia no garantiza protección ni reparación del daño, lo cual desincentiva a muchas mujeres a seguir estos procesos.

Cuando las instituciones fallan, las redes informales tienden a crecer, generando sus propias condiciones de atención. En este contexto, las mujeres buscan redes de apoyo en otras mujeres, amistades, familiares, figuras de autoridad en contextos no gubernamentales, entre otros. La organización colectiva, que a nivel individual contribuye a brindar una breve certeza de que, incluso en un sistema hostil, existen mecanismos para construir apoyo, protección y dignidad, puede configurarse como un nuevo actor para el cambio institucional.

Es el ejemplo de las múltiples organizaciones de mujeres que han formado parte de los procesos de aprehensión de los conceptos y la metodología de la perspectiva de género, la mejora regulatoria y la creación de instancias y organismos especializados tanto en materia de igualdad como de prevención, atención y sanción de todas las formas de violencia.

Con anterioridad pudimos evaluar la importancia del contexto internacional para la introducción de cambios en las políticas públicas de un Estado, abordando también el papel de la participación ciudadana, a manera de conclusión, suscribimos que la política, en democracia, es un espacio de pactos y poderes, pero también participativo, en el que convergen distintas fuerzas en el mantenimiento o cambio

de
los valores que dan forma a las instituciones y las políticas públicas (Lindblom, 1996; Lagarde, 1997; Inchástegui, 1999; Ostrom, 2015;).

En el caso de las mujeres, nos enfrentamos a una doble tarea: por una parte, construir el interés político de las mujeres; por otra, construir los canales y formas de su representación, particularmente, de una presencia en puestos de elección popular que se traduzca efectivamente en la representación del interés y las agendas de las mujeres. (Incháustegui, 1995)

Hoy, el Estado Mexicano ha respondido a sus obligaciones internacionales, así como a su política doméstica, aceptando la introducción sostenida, al menos desde finales de la década de los ochenta, de la perspectiva de género que se manifiesta, entre otras cosas, en el establecimiento de un marco general del derecho a una vida libre de violencia, y uno más en favor de la igualdad; de las que deriva la creación de atribuciones en materia de atención para viejas y nuevas instancias y organizaciones, muchas de ellas, encargadas de la primera atención de las víctimas, lo que reviste un interés especial pues su actuación eficiente es clave para garantizar la máxima protección a las víctimas, además de asegurar que se activen los mecanismos institucionales que correspondan al caso.

En el Sistema Penal Acusatorio, se reconoce a los cuerpos de policía como el primer respondiente; no obstante, a pesar de ser una figura crítica para el éxito del proceso penal, no se le registra taxativamente sino *de facto*, formalizando su actuación en el Protocolo Nacional de Actuación del Primer Respondiente, en el que también se identifican a las autoridades coadyuvantes como aquellas que pueden tener el primer contacto, diferenciándose únicamente por su imposibilidad legal para participar de la investigación.

Por supuesto, no se obvia la importancia de las policías y de las Fuerzas Armadas, a quienes se les reconoce como primeros respondientes cuando participan en auxilio de las autoridades civiles; sin embargo, de la revisión estadística, así como del análisis normativo, se identifican distintas instancias y organizaciones que tienen

actividades de primer respondiente en el marco de la atención de la violencia contra las mujeres: el Ministerio Público, las instancias proveedoras de servicios de salud, la Secretaría de Educación Pública, los refugios y los Centros de Justicia para las Mujeres, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de las Mujeres, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y las Unidades de Igualdad de Género de la Administración Pública Federal.

Descritas sus funciones y atribuciones, y en correspondencia con el análisis estadístico, se concluye la necesidad de robustecer la información dirigida a la ciudadanía respecto de los alcances que tienen estas instancias en la atención de las víctimas, para enfatizar los servicios que brindan en materia de salud, educación, autonomía económica e incluso refugio, mismos que se dirigen a la atención de la mente y el cuerpo lastimados, una necesidad prioritaria de las víctimas que, en muchas ocasiones, desplaza para ellas la inmediata búsqueda de justicia.

Si bien no se sugiere desanclarlos de la figura de la denuncia y, por tanto, del acompañamiento jurídico, pero sin poner ésta al centro puesto que se hace evidente que, a pesar de ser una de las principales aspiraciones normativas, no goza de legitimidad pública.

Es necesario promover un modelo de atención más cercano, que ponga en el centro las necesidades e intereses de las víctimas y no sólo el proceso penal y el objetivo sancionador.

Mejorar las condiciones vitales de las víctimas, sus hijas e hijos; fortalecer su seguridad en ella misma y restaurar su confianza en las instituciones deben ser considerados como pasos previos a la denuncia.

Esto entraña una gran dificultad operativa. Si miramos el ejemplo de los Centros de Justicia para las Mujeres, se debe empezar por mejorar los procesos administrativos que conducen al falseo y subregistro de la información, cuestiones administrativas que nos alejan del éxito de la función para la que están llamados.

Deben también reforzarse las actividades de coordinación interinstitucional, profundizar el modelo de atención de los CJM, donde convergen distintas instancias para simplificar los procedimientos, pero también la comunicación entre otras instancias que no tienen condiciones para localizarse en el mismo espacio físico, ponderando el cumplimiento de las funciones de coordinación que ya les impone la norma tanto de manera vertical, con otros órdenes de gobierno, como horizontal, con otras instancias del mismo orden.

Una tercera sugerencia, que tiene su origen en los hallazgos, corresponde a reforzar la figura de las Unidades de Género de la Administración Pública.

Como hemos podido ver, cambiar los conceptos y valores formadores de política pública, precisa también de que la burocracia acepte las ideas, los valores y los discursos que buscan institucionalizarse, de forma tal que se genere el consenso necesario para su adopción tanto en la sociedad como dentro del propio Estado; en este sentido, la labor de las Unidades se vuelve crítico. Con capacidad de ingerencia tanto al interior como al exterior de la función pública, la función de las Unidades debe ser tomada en sus términos legales, como encargadas efectivas de la transversalización de la perspectiva de género, y no restringiendo su actuación a la realización de actividades que poco atienden el fondo de la cuestión y que, mayormente, se limitan a tener presencia en las conmemoraciones del día naranja.

Conocer y atender al funcionariado público, con perspectiva de género y de derechos humanos y enfoque diferenciado, y hacerlo partícipe del cambio de paradigma, facilitará su adopción, con menos resistencias, y con mayores incentivos para el cumplimiento de su función.

Finalmente, se reconoce la congruencia del marco jurídico en la materia que, sin menoscabo de las oportunidades de mejora, muestra consistencia en los alcances de las instancias y organismos con actividades de primer respondiente, especialmente en las labores de coordinación. Las expectativas de la norma, como suele pasar con el diseño de las políticas públicas, rebasan las capacidades

operativas actuales de la Administración Pública, eso, sin embargo, es materia de un análisis complementario.

10. Bibliografía

Bautista Arias, Miriam *"Las chicas ya no quieren divertirse: violencia de género y autocuidado en la zona conurbada a la Ciudad de México" Encartes*, Vol 5 Núm 10 (2022): 43-69. Recuperado el 03 abril 2025

Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), Reformado, Diario Oficial de la Federación (DOF), 16 de diciembre de 2024, México. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP.pdf

Código Penal Federal, (CPF), Reformado, Diario Oficial de la Federación (DOF), 07 de junio de 2024, México. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPF.pdf

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. (1992). *Recomendación General No. 19: La violencia contra la mujer* (CEDAW/C/GC/19). Naciones Unidas. https://www.ohchr.org/es/documents/general-comments-and-recommendations/general-recommendation-no19-1992-violence-against-women

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. (2017). *Recomendación General No. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la Recomendación General No. 19* (CEDAW/C/GC/35). Naciones Unidas.

https://www.ohchr.org/es/documents/general-comments-and-recommendations/cedawcgc35

Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). **NOM-046-SSA2-200**. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevencion y atencion. Ciudad de México: CNDH. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/VIH/LeyesNormasReglamentos/NormaOficialMexicana/NOM-046-SSA2-2005_ViolenciaFamiliarSexual.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), Reformada, Diario Oficial de la Federación (DOF), 15 de abril de 2025, México. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf

Diario Oficial de la Federación (DOF), Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. *Cambio Climático*. Secretaria de Gobernación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013#gsc.tab=0

Fiscalía General de la República (PGR). Fiscalía Especializada en Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA). México. Disponible en: https://fgr.org.mx/en/FGR/FEVIMTRA. Consultado el 30/04/25.

Incháustegui Romero, Teresa. (1995). Participación política y políticas públicas ¿Cómo hacer el vínculo en el caso de las mujeres? en Fernández Poncela, Anna M. (Compiladora) (Ed.), Participación política: las mujeres en México al final del milenio. El Colegio de México. México. Disponible en: https://repositorio.colmex.mx/concern/books/d791sg92j?locale=es

Incháustegui Romero, T. (1999). La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. Apuntes en torno a sus alcances y restricciones. Revista de Estudios de Género. La ventana, 84-123.

INEGI, Censos Económicos 2019, 2020, México. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ce/2019/doc/pprd_ce19.pdf

INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), 2021, México. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2021/doc/envipe2021_presentacion_nacional.pdf

INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), 2024, México. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2024/doc/envipe2024_presentacion_nacional.pdf

INEGI, Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH), 2021, México. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/endireh/2021/doc/endireh2021_presentacion_ejecutiva.pdf

INEGI, Programa Estadístico Centros de Justicia para las Mujeres (CJM), 2023, México. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cjm/2023/doc/cjm2023_presentacion_ejecutiva.pdf

INEGI. Trabajo no Remunerado de los Hogares, 2024, Disponible en: https://www.inegi.org.mx/temas/tnrh/

INMUJERES, 2024, Guía práctica para la creación y fortalecimiento de las Unidades de Igualdad de Género en las instituciones públicas. México.

Lagarde y de los Ríos, M. (1997). Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia. Madrid: horas y HORAS.

Lagarde y de los Ríos, M. (2005). Primer Informe Sustantivo de actividades 14 de abril 2004 al 14 de abril 2005, Comisión Especial para Conocer y dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Feminicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada. Ciudad de México: Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión.

Ley
de Asistencia Social, LASoc, Reformada, Diario Oficial de la Federación (DOF), 01 de abril de 2024, México. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LASoc.pdf

Ley General de Acceso de las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia, LGAMVLV, Reformada, Diario Oficial de la Federación (DOF), 16 de diciembre de 2024, México. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV.pdf

Ley General de Educación, LGE, Reformada, Diario Oficial de la Federación (DOF), 07 de junio de 2024, México. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGE.pdf

Ley General de Salud, LGS, Reformada, Diario Oficial de la Federación (DOF), 07 de junio de 2024, México. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGS.pdf

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, LGSNSP, Reformada, Diario Oficial de la Federación (DOF), 16 de diciembre de 2024, México. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, LOAPF, Reformada, Diario Oficial de la Federación (DOF), 20 de marzo de 2025, México. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf

Lindblom E. Charles. (1996). La investigación social para la elaboración de políticas públicas: quién las necesita y para qué. *Gestión y Política Pública*, (Vol. III. Núm. II), 253-291. CIDE. México. Disponible en: https://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojscide/num_anteriores/Vol.III_No.II_2dosem/vol3_n2-1994.pdf

Nader Kuri, J. (2017). El Primer Respondiente en el Sistema Acusatorio. Revista Mexicana de Ciencias Penales, 1(2), 3-10.

OEA. (2020). Mecanismo de Seguimiento Convención Belém Do Pará. Decimoséptima Reunión del Comité de Expertas. OEA. Obtenido de https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/FinalReport2019-Mexico.pdf

Ostrom, Elinor (2015), Comprender la Diversidad Institucional, Fondo de Cultura Económica. Primera edición (FCE), 2015. México.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Protocolo Nacional de Actuación. Primer Respondiente. (IPH). 2018. México. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/334174/PROTOCOLO_NACIONAL_DE_ACTUACION_PRIMER_RESPONDIENTE.pdf