

El derecho de las mujeres a una vida libre de violencia: obstáculos normativos y desafíos del modelo de atención

Concepción Sánchez Domínguez-Guilarte

ITESO

maria.sanchezd@iteso.mx

ORCID: 0000-0001-5166-0277

Sánchez, C. y Espeleta, M. (2025). El derecho de las mujeres a una vida libre de violencia: obstáculos normativos y desafíos del modelo de atención. *Análisis Plural*, (11).

Mariana Espeleta Olivera

ITESO

marianae@iteso.mx

ORCID: 0000-0002-9369-8764



RESUMEN:

En el contexto mexicano, el derecho a vivir una vida libre de violencia se ha convertido en la condición indispensable para acceder al pleno disfrute de los derechos humanos de las niñas y mujeres. El Estado cuenta con una intrincada estructura normativa, institucional y presupuestaria con la que hacer frente al complejo panorama de la violencia contra las mujeres en México que, sin embargo, no ha sido suficiente para evitar que la violencia siga creciendo. Un análisis

ABSTRACT:

In the Mexican context, the right of women and girls to live free from violence has become a fundamental prerequisite for the full exercise of their human rights. Despite the existence of a complex normative, institutional, and budgetary framework intended to address gender-based violence, its persistence and escalation underscore the limitations of the current system. This article, based on findings from a broader research project, examines Mexico's national model for addressing

del modelo de atención permite observar las limitaciones de diagnóstico, diseño y operación para garantizar efectivamente el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. En el presente artículo, resultado de una investigación más amplia, analizaremos algunos de los retos encontrados, con el objetivo de aportar a una mejor comprensión de las razones por las cuales el modelo es ineficiente y requiere ser repensado.

Palabras clave:

violencia de género, derechos humanos de las mujeres, modelo de atención, Jalisco

violence against women. It identifies key limitations in the model's diagnosis, design, and implementation, arguing that these structural weaknesses undermine the State's capacity to effectively guarantee this right. By analyzing these challenges, the article contributes to a deeper understanding of the model's inefficacy and the need for its reconfiguration.

Keywords:

gender-based violence, women's human rights, response model, Jalisco

Introducción

En términos analíticos, jurídicos y en los modelos de implementación y atención, los derechos humanos de las mujeres y las niñas se dividen en dos grandes vertientes. La primera comprende la igualdad sustantiva a través de la cual se pretende lograr el pleno disfrute para las mujeres de todos los derechos humanos reconocidos, para lo que se requiere la creación activa de condiciones que superen los obstáculos culturales, políticos y económicos que impiden este acceso. La segunda vertiente comprende la lucha en contra de todas las formas de violencia que sufren las mujeres por el solo hecho de ser mujeres.

Si bien ambas vertientes son mutuamente indispensables para garantizar el ejercicio de derechos humanos, las condiciones que vivimos en México —donde entre el 1 de enero y el 31 de julio de 2025 habían ocurrido 394 feminicidios, 1,276 homicidios dolosos de mujeres y se tenían 157,341 carpetas de investigación abiertas por violencia familiar (Centro Nacional de Información, 2025)—, han forzado a que, desde el activismo, la academia y la procuración de justicia, se centre el foco en la prevención, atención y sanción de la violencia.

El entramado normativo e institucional con el que cuenta México en esa materia ha ido constituyéndose con base en los acuerdos y tratados internacionales de los que es signante, así como de sentencias paradigmáticas tanto de la Corte Interamericana como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), pero también en respuesta a los procesos sociales de exigencia que abarcan movimientos de víctimas directas e indirectas, movimientos feministas y academia. Esta evolución se ha enmarcado en la agudización y evolución del problema que ha crecido año con año.

Lo anterior ha modelado un sistema de atención multidimensional y complejo, que obliga a los tres niveles de gobierno y a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, y que enfrenta enormes retos técnicos, administrativos, de capacitación, comunicación interinstitucional, coordinación y operación.

Ante la dimensión del problema y de los escasos resultados obtenidos a pesar del esfuerzo invertido en leyes adecuadas, mecanismos, instituciones y presupuestos, una de las preguntas recurrentes es ¿por qué la implementación del modelo de atención no está dando resultados, permitiendo a las mujeres vivir una vida libre de violencia? En los muchos niveles de respuesta, se busca identificar aquellos aspectos concretos que se pueden mejorar por parte del Estado. En este trabajo visibilizaremos tres puntos críticos a partir

de la descripción del modelo de atención: la coordinación entre instancias, las capacidades para implementarlo y la relación entre servicios y necesidades de las mujeres que requieren atención.

El presente artículo es producto de una investigación más amplia, en la que se analizaron las leyes federales, las leyes estatales, los mecanismos aplicables y los principales protocolos que se desprenden de estas leyes, así como los sistemas e instituciones que deben operarlos. Además, se entrevistó a funcionarias y funcionarios estatales y municipales responsables de algunas de estas instituciones o de la implementación de procesos, con la finalidad de conocer sus experiencias en la puesta en práctica.

Descripción del Modelo de atención

La Ley General: principios, sistema y mecanismos

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV, 1/2/2007, en adelante Ley General) es el instrumento del cual se desprende toda la política pública en torno al tema. Surge gracias a los movimientos de víctimas, la reflexión académica y el accionar político que se despertaron en relación con los casos de violencia y feminicidio contra las mujeres en Ciudad Juárez durante la década de los noventa, cuya visibilidad traspasó fronteras y supuso un cambio en la forma de percibir la violencia hacia las mujeres en el país.

En esta ley se reconocen las distintas formas en las que se manifiesta la violencia contra las mujeres (psicológica, física, patrimonial, económica, sexual y a través de interpósita persona), así como las distintas modalidades en las que esta puede ser ejercida (familiar, laboral y docente, comunitaria, institucional, política, digital, mediática y feminicida), subrayando de esta forma su carácter estructural (Art. 6 y 7, LGAMVLV, 1/2/2007).

Su aplicación es nacional y establece un modelo de coordinación entre las instancias federales, los municipios y los estados para sancionar, prevenir y erradicar la violencia contra mujeres, desde una perspectiva de derechos humanos, de género, interseccional, intercultural y con enfoque diferencial.

La Ley General crea el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, que es el ente coordinador de la política pública para la atención de esta forma de violencia. Su estructura incorpora a la multiplicidad de instituciones obligadas en el nivel federal y las representaciones estatales: numerosas Secretarías, la Fiscalía General de la República, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, la Comisión Nacional para el Desarrollo de Pueblos Indígenas y los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres en entidades federativas, entre muchos otros. Las funciones designadas a cada uno de estos actores se definen en el apartado III de la Ley General, así como en su reglamento.

Hasta diciembre de 2024 el Sistema Nacional estaba presidido por la Secretaría de Gobernación y como secretariado ejecutivo se designaba al Instituto Nacional de las Mujeres, un Organismo Público Descentralizado. El organismo técnico operativo del Sistema Nacional era la Comisión Nacional Para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (Conavim), que tenía asignadas numerosas funciones y daba seguimiento al Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la violencia contra las Mujeres.

Con la llegada de Claudia Sheinbaum a la presidencia se creó la Secretaría de las Mujeres, que entró en vigor a partir del 1 de enero de 2025 y cuyo Reglamento se publicó el 10 de enero (Decreto, 10/1/ 2025). Esta Secretaría extinguió al Instituto de las Mujeres y a la Conavim, asumiendo sus funciones. Aunque la Secretaría tiene un rango mayor al del anterior Instituto, tiene menos autonomía y, por otro lado, los reglamentos y la Ley General no se han modificado para hacer efectiva la sustitución de funciones y especificar

el nuevo modelo a través del cual la Secretaría operará los mecanismos que se establecen en esa ley.

En concreto, la ley prevé dos mecanismos principales en casos extremos de violencia: la orden de protección, que es unipersonal, y la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) que tiene alcances territoriales.

El mecanismo de orden de protección consiste en una medida otorgada judicialmente, de carácter urgente, para proteger a un a víctimas de violencia de género y sus hijos, por parte de su pareja o expareja. Las órdenes de protección activan además medidas complementarias de servicios sociales.

Una AVGM es una declaratoria extraordinaria con temporalidad determinada, que se activa con un procedimiento coordinado por la Conavim, ante una situación de violencia específica en municipios o entidades federativas. Implica coordinación entre las autoridades de los tres órdenes y niveles de gobierno, debe contar con un plan de trabajo y unos fondos adecuados para su resolución, con el objetivo de garantizar el cese de la violencia o la restitución del goce de los derechos violentados a las mujeres. Cuando el plan se cumple y las circunstancias que le den origen vuelvan a la normalidad la Alerta se retira.

De acuerdo con el artículo 24 de la Ley General, la AVGM podrá activarse cuando se registre un aumento localizado y persistente de hechos o delitos que violenten los derechos de las mujeres; haya omisiones documentadas y reiteradas por las autoridades gubernamentales en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones respecto a estos mismos derechos, o bien, que exista un agravio comparado, es decir cualquier acto de autoridad, que impida el pleno ejercicio de los derechos de las niñas, adolescentes y mujeres (NAM).

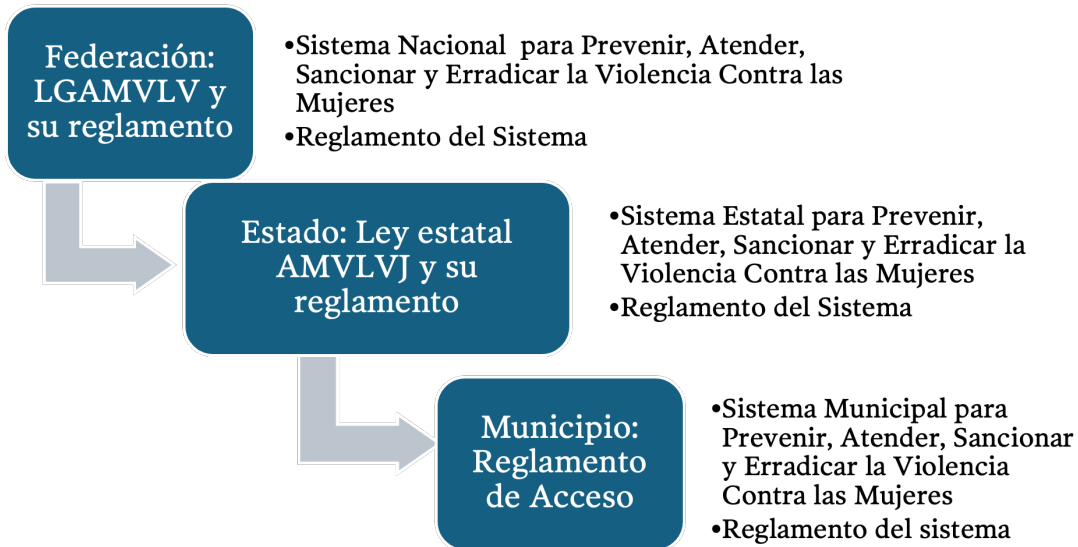
Junto a estos instrumentos legales aparecen dos instancias destinadas a completar el modelo: los Centros de Justicia para las Mujeres (CJM),

que deben concentrar los servicios de acceso a la justicia (consejería, periciales, órdenes y medidas de protección, integración con fiscalía para interposición de denuncias) y servicios integrales (médicos, psicológicos, empoderamiento, apoyos asistenciales, etc.) para atender la violencia de género en un único espacio, facilitando de esta forma al acceso a esos servicios a las mujeres.

La segunda instancia son los refugios, que proveen un espacio seguro de resguardo para casos de violencia grave o alta peligrosidad de la persona denunciada, que atiende a la mujer y su familia temporalmente en situaciones de alto riesgo y complementa directamente a las órdenes y medidas de protección.

Leyes estatales y reglamentos municipales

A pesar de que la estructura jurídica y operativa que se describe en el apartado anterior tiene alcance nacional, se repite de manera prácticamente idéntica en los estados, y de forma análoga en los municipios, en la medida de sus capacidades. En Jalisco la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LAMVLVJ, en adelante Ley Estatal) es la encargada de regular este nivel de gobierno y contempla, asimismo, la creación de un Consejo Estatal para Prevenir, Atender y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (Cepaevim), que es “la instancia encargada de dictar los ejes rectores y transversales de las políticas públicas en la materia de igualdad de género, prevención, atención, sanción erradicación de la violencia contra las mujeres y operadora del sistema estatal a través de acciones afirmativas que propicien su acceso a una vida libre de violencia” en Jalisco (LAMVLVJ, art. 16).



Fuente: Elaboración a partir de LGAMVLV, 2007, y LAMVLVJ, 2008.

En Jalisco también se contempla la posibilidad de emitir una Alerta de Violencia Contra las Mujeres, que también recibe seguimiento por parte de la Conavim y tiene alcance municipal. El financiamiento de los sistemas estatales es mixto, pues recibe parte de su presupuesto de la federación y parte de su presupuesto del estado y, a su vez, lo transfieren a los municipios a través de programas específicos.

Problemas en el diseño y la implementación

Complejidad y coordinación

El análisis del modelo de atención a las violencias contra las mujeres nos lleva a plantearnos algunas de las problemáticas que se derivan tanto del diseño como de la implementación, ya que es habitual que las autoridades que operan el modelo argumenten que los principales problemas derivan de la “falta de recursos” o la “falta de personal”, como se pudo registrar en diversas entrevistas mantenidas entre septiembre de 2023 y octubre de 2024 entre diversos funcionarios del estado de Jalisco.

Estas afirmaciones genéricas tienden a impedir la caracterización de las raíces de la situación. Si para el funcionariado se trata de un problema de recursos, las víctimas mencionan otros temas como prioritarios. Entre ellos, las dificultades para navegar en un sistema tan complejo, sumamente desgastante, que finalmente no atiende sus verdaderas necesidades.

De entrada, uno de los principales problemas que hemos observado al revisar el entramado normativo es que, dentro del propio diseño de los sistemas federal y estatal, se presupone para su funcionamiento un alto nivel de coordinación, comunicación y acción concertada que en la realidad no existe. El sistema depende de la buena voluntad de las instituciones implicadas, sin que ninguna de ellas tenga mando y conducción reales, sino obligaciones fragmentadas y en ocasiones poco claras, enunciadas con verbos ambiguos como “fomentará”, “promoverá”, “facilitará”, etc.

Los problemas de coordinación también se dan en la relación de los tres niveles de gobierno, ya que el federalismo mexicano otorga muy amplias facultades a las entidades federativas (artículo 124 de la constitución), pero no prevé mecanismos efectivos que obliguen a los tres niveles a cooperar efectivamente. En el caso de la atención a violencias contra las mujeres esto supone que se entremezclan leyes, reglamentos y protocolos, federales y estatales. La autonomía municipal (artículo 115 de la Constitución) añade una capa más de complejidad ya que, a pesar de ser el orden de gobierno con mayor acceso a las personas y al territorio, no tiene obligaciones claras y ni los estados ni la federación tienen la capacidad de imponérselas. Esto facilita que las autoridades esquiven sus responsabilidades y se violen los derechos de las niñas y mujeres de forma sistemática.

Capacidades insuficientes y carencias técnicas

En nuestra investigación hemos observado el modelo de atención a la violencia en sus distintos tramos y en la interrelación de las instituciones y dependencias. En

todas ellas se puede identificar funcionariado con perfiles que, si bien cuentan con los requisitos técnicos que la ley señala respecto a sus titulaciones, no disponen de la formación en perspectiva de género o derechos humanos necesaria para ejercer sus funciones. Es más, aun quienes cuentan con diplomas formales en estas materias, no necesariamente incorporan estos principios de acción en el servicio público. Esta situación no es homogénea y varía según el tipo de empleo o el nivel del cargo. Sin embargo, es especialmente notoria en ámbitos como la Fiscalía o los cuerpos policiales.

Esta situación implica severos problemas para operar el sistema diseñado por la ley. Uno de los ejemplos más claros se da en el actuar de la Fiscalía. En concreto, es frecuente que se cuestione que una mujer ponga una denuncia contra su pareja, pero después no le dé seguimiento y regrese con su agresor (comunicaciones personales de fuente diversa. Guadalajara, septiembre de 2023–octubre de 2024).

En estos casos, la perspectiva de género nos da herramientas analíticas a través del concepto del “ciclo de la violencia” (Walker, 1989) para saber que ese tipo de violencia atraviesa por distintas fases, que se van repitiendo mientras se incrementa la intensidad y por tanto el riesgo de la víctima. Sin una correcta apropiación de la perspectiva de género, los funcionarios piensan que se les está haciendo “perder el tiempo”, ya que la mujer no da seguimiento a sus procesos: “A veces, ves cómo están denunciado y al rato está él aquí para venir a buscarla. Y nos hacen perder el tiempo. Tenemos mucho trabajo y mucha gente esperando” (Funcionaria. Comunicación personal, marzo de 2024).

Encontramos que la inestabilidad laboral es un factor determinante en quienes operan el modelo de atención. Las y los funcionarios no tienen sueldos competitivos, salvo para los altos cargos y sus contratos son temporales y sujetos a rescisión sin previo aviso, con muchas presiones, turnos laborales

de 24 horas y, además, la mayoría de las personas entrevistadas mencionaron preocupación por ser expuestos mediáticamente.

Existe también una resistencia cultural en cuerpos policiales y fiscalías, insertos en prácticas machistas, que reproducen los estigmas, revictimizan y presentan dificultades para interpretar la ley.

Un ejemplo es que, tras la sentencia del caso Mariana Lima (SCJN, 2015), se incorporó la obligación de investigar cualquier homicidio de mujer como un feminicidio. El objetivo es no dejar a los criterios subjetivos de las personas funcionarias esta decisión. Sin embargo, a pesar de ello, se sigue poniendo trabas para investigar estos crímenes como feminicidios, ya que hay serios cuestionamientos por parte de las fiscalías sobre la necesidad de la perspectiva de género para entender estos procesos, así como sobre su validez como una mirada científica.

Para las mujeres que necesitan atención el primer contacto es sumamente complejo: el 911 es solamente para emergencias, es decir, una situación de violencia activa en el momento. En los casos en los que la violencia es una situación continua, es mucho más difícil identificar a dónde acudir y cuándo, aunque —en general—, toda la atención se deriva al CJM, coordinado por la Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres (SISEMH), en el caso de Jalisco.

Como ejemplo, presentamos un caso al que se dio seguimiento: Ana tiene una hija que se fue de casa muy joven, a los 15 años. En plena pandemia entró en contacto con un hombre de su localidad de origen, de 21 años y se “enamorado” de él por internet. Un día que visitaba su pueblo decidió no volver con su madre y se fue a vivir con él. Su madre aceptó con tal de evitar un rompimiento definitivo con su hija. A los 16 quedó embarazada y ya entonces vivía una situación de violencia por parte de su pareja.

Al enterarse, Ana decidió pedir ayuda al sistema, pero no sabía a dónde acudir. Alguien le sugirió el Centro de Justicia para las Mujeres de Guadalajara, así que llamó por teléfono. De entrada, la funcionaria al otro lado del teléfono le comentó que no podría darle información por ese medio y que tendría que acudir personalmente. Ana insistió en plantearle el problema y enfatizó que su hija corría peligro. La repuesta fue “Usted no puede hacer nada. Hable con ella a ver si la convence para que venga a denunciar” (“Ana”. Comunicación personal, abril de 2024).

Este caso ilustra varios de los problemas que se detectaron en la implementación del modelo de atención. El Estado, representado en esa funcionaria que contestó el teléfono, desinformó, desalentó a la usuaria y le transfirió la responsabilidad de intervenir, pero negándole la posibilidad de interponer ella misma la denuncia, aunque su hija era menor de edad y corría peligro. Esta respuesta alejó a “Ana” para siempre del sistema: “Ya me dijeron que no pueden hacer nada”, dijo. La inacción de la autoridad en casos de su competencia no solamente produce impunidad y permite la posibilidad de que se cometan nuevos delitos, sino que también ejemplifica la manera en la que este tipo de acciones que se producen de manera reiterada impiden el acceso a una vida libre de violencia.

Conclusiones

La Ley General surge en un contexto muy complicado y ha tenido que hacer frente a numerosas dificultades, creando un entramado legal y asistencial que no existía. Las propuestas que se han ido desarrollando desde entonces en el marco de la ley, como la AVGM o los CJM, buscaban sin duda facilitar los procesos de coordinación de las administraciones. Sin embargo, los datos nos muestran que la violencia no sólo no ha disminuido, sino que ha ido complejizándose cada vez más. En este sentido, desde diversas unidades de primera atención a mujeres coinciden en que

las dinámicas de violencia en la actualidad están atravesadas por otros factores, como el narcotráfico, la presencia de armas de fuego o el abuso de sustancias, aspectos que no fueron considerados en el diseño de los modelos de atención.

La descoordinación entre autoridades implica que existan servicios duplicados en los niveles federal, estatal y municipal: algunos que casi no atienden gente y otros saturados. Asimismo, la ausencia de mecanismos eficaces y obligatorios de colaboración implica que las autoridades de gobierno, justicia y seguridad no trabajen articuladamente e, incluso, no tengan claro qué instancia es la encargada de determinadas funciones. Esto se ve en la AVGM en Jalisco que, al igual que en otros estados, en lugar de atender a emergencias territoriales, ha sido utilizado como un plan estatal coordinador de atención a la violencia una función que no tiene asignada. La AVGM debe ser un mecanismo excepcional que active al Estado ante una coyuntura específica.

En ese mismo sentido, la alta movilidad y la precariedad de las personas funcionaras, que deberían tener perfiles técnicos y especializados, dificulta la capacidad de aplicar correctamente las leyes, así como de innovar en la atención de acuerdo con la realidad que atienden. Por último, y en este mismo sentido, debemos señalar que la calidad de los datos hace que cada vez sea más complicado validar el impacto real de estos programas para cuestionarnos si realmente funcionan o hacia dónde deberíamos virar.

Para la consecución plena de los Derechos Humanos de las mujeres y las niñas es imposible aspirar a la igualdad sustantiva, a los derechos políticos, al derecho a la vivienda, al uso y disfrute del espacio público y a tantos otros si no se garantiza una vida libre de violencia. El modelo de atención a este problema debe repensarse profundamente desde su diseño y debe contemplar de forma realista el contexto. Además, si bien es

imprescindible perseguir los delitos y brindar una justicia pronta, eficaz y expedita, también es necesario un enfoque comunitario y atender las dinámicas entre hombres y mujeres, más allá de las relaciones de pareja y de la violencia explícita.

Referencias

Centro Nacional de Información (agosto de 2025). Informe de violencia contra las mujeres, Incidencia delictiva y llamadas de emergencia al 911. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/1020106/Info-delict-violencia_contra_las_mujeres_Sep25_compressed.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917, 5 de febrero). *Diario Oficial de la Federación*. Última reforma publicada el 6 de junio de 2025. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

DECRETO por el que se expide el Reglamento Interior de la Secretaría de las Mujeres (10 de enero 2025). *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5746949&fecha=10/01/2025#gsc.tab=0

Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Jalisco. (2008, 27 de mayo). *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*. Decreto 22219/LVIII/08. https://igualdad.jalisco.gob.mx/wp-content/uploads/2021/12/Ley_de_Acceso_de_las_Mujeres_a_una_Vida_Libre_de_Violencia_del_Estado.pdf

Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (1 de febrero de 2007). *Diario Oficial de la Federación*. <https://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/html/w017079.html>.

- Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres. (2023). Programa Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, Adolescencias y Niñez (PASE) 2018-2024. Gobierno de Jalisco. <https://plan.jalisco.gob.mx/wp-content/uploads/2024/05/PASE.pdf>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2015, 25 de marzo). Amparo en Revisión 554/2013 (Mariana Lima Buendía). Primera Sala. <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/resumen/2020-12/Resumen%20AR554-2013%20DGDH.pdf>
- Walker, L. E. (1989). *La mujer maltratada*. Barcelona: Paidós.