

Asunto: Dictamen  
Expediente: 182.

DICTAMEN CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE LA COMISION PERMANENTE DE MUJERES E IGUALDAD DE GÉNERO CONSIDERA PROCEDENTE REFORMAR EL ARTÍCULO 10 DE LA LEY ESTATAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA DE GÉNERO.

RECIBIDO  
26 JUL. 2024

HONORABLE ASAMBLEA:

DIRECCION DE APOYO  
LEGISLATIVO

Las Diputadas María Luisa Matus Fuentes, Concepción Rueda Gómez, Rosalinda López García, Nancy Natalia Benítez Zárate y el Diputado Luis Alberto Sosa Castillo, integrantes de la Comisión Permanente de Mujeres e Igualdad de Género, con fundamento en lo establecido por los artículos 63; 65 fracción XVIII; y 72 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 34, y 42 fracción XVIII del Reglamento Interior del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, derivado del estudio y análisis de esta comisión dictaminadora al expediente citado al rubro recibido del Secretario de Servicios Parlamentarios, sometemos a la consideración de este Honorable Pleno Legislativo el presente **Dictamen con Proyecto de decreto**, con base en los antecedentes y consideraciones siguientes:

#### ANTECEDENTES:

I. En sesión ordinaria de fecha veinte de diciembre de dos mil veintitrés, la C. Diputada Leticia Socorro Collado Soto, del Grupo Parlamentario del Partido MORENA, presentó iniciativa con proyecto de Decreto, por el que se reforma el artículo 10 de la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Género.

Con fecha veinte de septiembre de dos mil veintitrés, la Secretaría de Servicios Parlamentarios del Congreso, en cumplimiento a lo instruido por las Ciudadanas Diputadas Secretarías de la Sexagésima Quinta Legislatura Constitucional de Oaxaca, remitió a la Comisión Permanente de Mujeres e

Igualdad de Género, mediante oficio LXV.A.L./COM.PERM./3549/2023, para su estudio, análisis y dictamen correspondiente conformándose el expediente número 182 del índice de la Comisión Permanente de Mujeres e Igualdad de Género.

II. Con fecha 15 de julio de dos mil veinticuatro, las Diputadas y Diputados integrantes de la Comisión Permanente de Mujeres e Igualdad de Género, se reunieron para analizar los fundamentos del presente dictamen con base a los siguientes:

### CONSIDERANDOS:

**PRIMERO.** – Que, el Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en términos del artículo 59 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, es competente para conocer y resolver el presente asunto.

**SEGUNDO.** – Que, la Comisión Permanente de Mujeres e Igualdad de Género, es competente para emitir el presente dictamen de conformidad con lo establecido en los artículos 63 y 65 fracción XVIII de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y los artículos 34, 36, 38 y 42 fracción XVIII del Reglamento Interior del Congreso.

**TERCERO.** – Que, la Diputada Leticia Socorro Collado Soto, en su exposición de motivos manifiesta:

#### ***“Planteamiento del Problema***

*En la actualidad, al hablar de violencia contra las mujeres los personajes habituales suelen ser las mujeres y sus agresores, sin embargo, el Estado y sus autoridades también pueden ser directa o indirectamente responsables de variadas formas de violencia de género, entre ellas la violencia institucional.*

*La existencia de visiones estereotipadas sobre la violencia de género y sobre las mujeres que la sufren constituyen una manifestación de violencia institucional, que en la medida en que son persistentes y generalizados, provocan un clima de discriminación hacia las mujeres. Por tal motivo, con la presente iniciativa se*

*pretende incorporar dentro del concepto de violencia institucional el supuesto de la utilización de estereotipos de género, para que las mujeres que sufren violencia institucional recuperen la capacidad para ejercer sus derechos a través de la seguridad jurídica y acceso efectivo a la justicia.*

### **Antecedentes**

**PRIMERO.** Recientemente se han incrementado los casos en los que el Estado se ha convertido directamente en el autor, por acción u omisión, de vulneraciones de derechos de las mujeres, por lo que se ha visibilizado que el Estado puede ser también un agente que comete formas de violencia de género institucionalizada, no sólo porque a través de sus autoridades se realizan actos de violencia física, psicológica o sexual, sino también por la responsabilidad que tiene el Estado y sus autoridades en la prevención, sanción y erradicación de dichas violencias contras las mujeres.

En ese sentido, la Declaración Sobre la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer de la Asamblea General de Naciones Unidas (1993), ha señalado que una de las formas de violencia física, sexual o psicológica es aquella perpetrada o tolera por el Estado.

Esta definición fue recogida por la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como "Convención de Belém do Pará" (1996), donde entre otras medidas se incluyeron:

"Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, **políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia** y en llevar a cabo lo siguiente:

a) **Abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer** y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación".

En los últimos años, en el ámbito europeo a través del Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica, se ha adoptado la obligación de los Estados de indemnizar a las mujeres que han sufrido violencia institucional, para lo cual los Estados parte deben tomar las medidas legislativas y otras necesarias para actuar con la diligencia debida para prevenir, investigar, castigar y conceder una indemnización por los actos de violencia incluidos los cometidos por actores no estatales.

*Esta responsabilidad de los Estados en la prevención, investigación y reparación del daño ha sido reconocida en diferentes sentencias que constituyen referentes internacionales en el desarrollo de los derechos humanos.*

*Tal es el caso de Maria Da Penha c. Brasil (2000), presentado por una víctima de violencia de género, en donde el Estado demandado había menoscabado su obligación de ejercer la debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar la violencia doméstica, al no condenar y sancionar al agresor, pese a las reiteradas denuncias de la víctima. La Comisión concluyó que, dado que la violencia forma parte de un "patrón general de negligencia y falta de efectividad del Estado", no sólo se viola la obligación de procesar y condenar, sino también la de prevenir estas prácticas degradantes.*

*El Caso de González y otras ("Campo Algodonero") vs. México, Sentencia de 16 de noviembre de 2009, condena a México por violar el deber de no discriminación contenido en el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dado que el Estado no dispuso los medios adecuados para luchar contra los estereotipos de género. **Los estereotipos de género serían unas de las causas y consecuencias de la violencia. La falta de acción frente a los estereotipos de género en la administración de justicia se entiende como una forma de violar el deber de no discriminación (Fundamento 401).** Para atribuir la responsabilidad al Estado mexicano, la Corte utiliza la llamada doctrina del riesgo, así como la de la complicidad (apoyo o tolerancia estatal con el crimen). El Estado es garante de la igualdad, y por lo tanto tiene una posición de garante frente a patrones de violencia que afectan a grupos subordinados. La posición estatal de garante afecta fundamentalmente el examen de su capacidad o posibilidad de prevenir o evitar un riesgo real e inmediato contra el grupo o contra individuos del grupo.*

*Un caso particularmente interesante es el caso de González Carrero c. España (Comunicación 47/2012), emitido el 18 de julio de 2014 el Comité para la Eliminación de la discriminación contra la mujer, en virtud del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. En este caso se denuncia, la larga historia de violencias de género vividas por Ángela González Carreño, que concluyen con el terrible asesinato de su hija por parte de su ex pareja y padre de la menor. La resolución recuerda la responsabilidad de los estados y la vinculación entre los estereotipos judiciales y su derecho a un proceso no discriminatorio:*

*"9.7. El comité recuerda que, bajo el artículo 2 (a) de la Convención, los Estados parte tienen la obligación de asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica del principio de igualdad del hombre y la mujer; y que en virtud de los artículos 2 (f) y 5 (a), los Estados partes tienen la obligación de adoptar*

medidas (...) Al respecto, el comité destaca que los estereotipos afectan el derecho de la mujer a un proceso judicial imparcial y que la judicatura no debe aplicar estándares inflexibles sobre la base de nociones preconcebidas sobre lo que constituye violencia doméstica.”

El comité considera que se produce discriminación hacia la demandante, dado que las autoridades del Estado aplicaron nociones estereotipadas que condujeron a no cuestionar el régimen de visitas del padre en un contexto de violencia de género.

**SEGUNDO.** En este sentido, señala Rebecca Cook: “Cuando un Estado aplica, ejecuta o perpetúa un estereotipo de género en sus leyes, políticas públicas o prácticas lo institucionaliza, dándole la fuerza y autoridad del derecho y la costumbre (...) Cuando un Estado legitima así un estereotipo de género, provee un marco legal para facilitar la perpetuación de la discriminación en el tiempo y a través de diferentes sectores de la vida y la experiencia sociales”. (Cook, 2010, 42).

Como cualquier otra autoridad, en el poder judicial, los estereotipos se presentan de forma más o menos sutil como: no adecuación al “prototipo” de mujer maltratada, culpabilización por no romper la violencia y/o exponer a los/las hijos/as, etc. La modificación de dichos estereotipos resulta muy difícil a través de formaciones especializadas que en muchos casos se ciñen a los aspectos legales, pero que no abordan un trabajo de sensibilización.

En la violencia de género se dan elementos como: la culpabilización de las mujeres, la normalización de la violencia, la fragmentación de su experiencia de la violencia, los cuales no pueden ser ignorados, pues de hacerlo supondría revictimizar a las mujeres.

Bajo este contexto, es obligación de los tres órdenes de gobierno el garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, desafortunadamente, en muchas ocasiones son los propios servidores públicos quienes ejercen violencia institucional, impidiendo el goce y ejercicio de sus derechos humanos, vulnerando el principio pro persona y las garantías al debido proceso.

Por tal motivo, considero de suma importancia robustecer y endurecer las medidas necesarias en nuestra legislación, para que las mujeres que sufren violencia institucional puedan recuperar su capacidad para ejercer sus derechos, pero sobre todo garantizar el acceso efectivo a la justicia.

Por lo anterior, se propone reformar el artículo 10 de la Ley Estatal de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Género, con la finalidad de incorporar dentro del concepto de violencia institucional el supuesto de la utilización de estereotipos de género, y con ello evitar que se violenten los derechos de las

mujeres y se atente contra su dignidad humana. Al mismo tiempo se estaría homologando el concepto de violencia institucional previsto en nuestra Ley local con la Ley General de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

### **Fundamentación**

El artículo 1° de la Constitución Federal, consagra la institución jurídica de No Discriminación:

Artículo 1°.- (...)

**Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.**

De igual forma, el artículo 4° de la Constitución Federal, consagra la institución jurídica de Igualdad entre hombres y mujeres:

**Artículo 4°.- La mujer y el hombre son iguales ante la ley.**

Así mismo, la Ley General de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, dispone:

**ARTÍCULO 18.- Violencia Institucional: Son los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen, utilicen estereotipos de género o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia.**

En ese mismo sentido, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en su artículo 1 establece que en el Estado de Oaxaca todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte y esta Constitución.

Asimismo, en su artículo 4, prohíbe la discriminación y en su artículo 12, dispone que todas las personas serán sujetos de iguales derechos y obligaciones ante la ley.

(Énfasis añadido).

...

El siguiente cuadro comparativo, ilustra la iniciativa propuesta.

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<b>LEY ESTATAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA DE GÉNERO.</b>	<b>LEY ESTATAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA DE GÉNERO.</b>
<p><i>Artículo 10. Violencia en el ámbito institucional, son los actos u omisiones de las y los servidores públicos del Estado o los Municipios que discriminen, dilaten, obstaculicen, entorpezcan o impidan el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar la violencia de género en cualquiera de sus tipos y modalidades.</i></p>	<p><i>Artículo 10. Violencia en el ámbito institucional, son los actos u omisiones de las y los servidores públicos del Estado o los Municipios que discriminen, <b>utilicen estereotipos de género</b>, dilaten, obstaculicen, entorpezcan o impidan el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar la violencia de género en cualquiera de sus tipos y modalidades.</i></p>

**CUARTO.-** Que, el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia por razón de género se encuentra reconocido en diversos instrumentos nacionales e internacionales, al tratarse de un derecho universal, inherente a la persona humana, el cual está protegido por la ley, por lo cual ninguna mujer debe ser violentada. En nuestra entidad, este derecho se encuentra plasmando en el artículo 12 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, al disponer:

*“Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia por razón de género y condición social, tanto en el ámbito público como en el privado. En los términos que la ley señale, el Poder Ejecutivo del Estado y los Gobiernos Municipales se coordinarán para establecer un Sistema Estatal que asegure el acceso de las mujeres a este derecho.”*

En ese mismo sentido, el artículo 10 de la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Género cuya reforma pretende la promovente,

establece que: *“Violencia en el ámbito institucional, son los actos u omisiones de las y los servidores públicos del Estado o los Municipios que discriminen, dilaten, obstaculicen, entorpezcan o impidan el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar la violencia de género en cualquiera de sus tipos y modalidades”.*

**QUINTO.-** Que, tal y como lo expresa la promovente, recientemente se han incrementado los casos en los que el Estado se ha convertido directamente en el autor, por acción u omisión, de vulneraciones de derechos de las mujeres, lo que ha visibilizado que el Estado puede ser también un agente que comete formas de violencia de género institucionalizada, no sólo porque a través de sus autoridades se realizan actos de violencia física, psicológica o sexual, sino también por la responsabilidad que tiene el Estado y sus autoridades en la prevención, sanción y erradicación de dichas violencias contras las mujeres.

En este panorama, Oaxaca necesita una legislación que haga frente a estos tipos de violencia, tanto en el combate a la vulneración de derechos de las mujeres, como a la necesidad de prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar la violencia de género en cualquiera de sus tipos y modalidades; por lo que es necesario seguir legislando para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia por razón de género.

Ahora bien, como ya se indicó en líneas anteriores, Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida sin Violencia de Género, ya contempla la violencia institucional, sin embargo, del análisis realizado a la presente iniciativa, esta comisión comparte con la iniciante la intención de fortalecer la definición de este tipo de violencia que sufren día a día las mujeres y que además ha ido en aumento, no únicamente las ya tipificadas como son, la violencia física, psicológica, económica, patrimonial, sexual o política, sino también la violencia institucional, que de alguna manera se ha minimizado.

En este sentido, la diputada promovente plantea su intención reformar el artículo 10 de la Ley Estatal de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Género, con la finalidad de incorporar al concepto de violencia institucional, el supuesto de la utilización de estereotipos de género, y con ello evitar que se

violenten los derechos de las mujeres y se atente contra su dignidad humana; ya que, a pesar de la obligación de los tres órdenes de gobierno de garantizar el derecho humano de las mujeres a vivir una vida libre de violencia, desafortunadamente son los propios servidores públicos quienes ejercen violencia institucional e impiden a las mujeres el goce y ejercicio de sus derechos humanos, vulneran el principio por persona y las garantías al debido proceso legal, tal como lo refiere la Comisión Nacional de Derechos Humanos, al expresar que la violencia institucional se da cuando una mujer presenta una denuncia por ser víctima de algún tipo de violencia, o ha sido despojada injustamente de sus derechos y las instituciones no proporcionan un trato digno de calidad y calidez, e incluso cuando las autoridades han tolerado la vulneración de sus derechos o han participado en complicidad con su agresor.

En este tenor, precisa referir que el estereotipo de género se define como toda visión generalizada o una idea preconcebida sobre los atributos o las características, o los papeles que poseen o deberían poseer o desempeñar las mujeres y los hombres.<sup>1</sup>

No se omite mencionar que actualmente la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, prevé similar disposición al establecer en su artículo 18, que *"Violencia Institucional: Son los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen, utilicen estereotipos de género o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia"*.

En tales consideraciones, los integrantes de esta Comisión Permanente de Mujeres e Igualdad de Género, coincidimos con la promovente en la necesidad contribuir a robustecer las disposiciones normativas en aras de cumplir con la obligación de las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias, para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, que establece el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por lo cual, consideramos procedente la reforma al artículo 10 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Género para incorporar en el concepto

<sup>1</sup> Estereotipos de género, Naciones Unidas-Derechos Humanos, consultable en: <https://www.ohchr.org/es/women/gender-stereotyping>

de violencia institucional, el supuesto de la utilización de estereotipos de género, para que las mujeres que sufren de violencia institucional puedan recuperar la capacidad para ejercer sus derechos y que estos sean realmente reconocidos, a través del acceso efectivo a la justicia.

Sin soslayar que, los congresos locales, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, tienen la responsabilidad de armonizar la legislación de la entidad federativa a través de la reforma, derogación o abrogación de preceptos u ordenamientos que desarmonizan o son incongruentes, verbigracia, la Ley Estatal de acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Género con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia, cuya armonización pretende la iniciante a través de la reforma al artículo 10 de la Ley Estatal de acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Género con el artículo 18 la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia para considerar en el concepto de violencia institucional, *"la utilización de estereotipos de género"*.

Con base en los antecedentes y consideraciones expuestas, los integrantes de la Comisión Permanente de Mujeres e Igualdad de Género, formulamos el siguiente:

### DICTAMEN

La Comisión Permanente de Mujeres e Igualdad de Género estima procedente que la Sexagésima Quinta Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, apruebe la reforma al artículo 10 de la Ley Estatal de acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Género.

En mérito de lo expuesto y fundado, la Comisión Permanente de Mujeres e Igualdad de Género sometemos a la consideración del Honorable Pleno Legislativo el siguiente proyecto de:

DECRETO

La Sexagésima Quinta Legislatura Constitucional del Honorable Congreso del Estado de Oaxaca, decreta:

**ÚNICO.** Se reforma al artículo 10 de la Ley Estatal de acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Género, para quedar como sigue:

**Artículo 10.** Violencia en el ámbito institucional, son los actos u omisiones de las y los servidores públicos del Estado o los Municipios que discriminen, **utilicen estereotipos de género**, dilaten, obstaculicen, entorpezcan o impidan el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar la violencia de género en cualquiera de sus tipos y modalidades.

TRANSITORIOS:

**PRIMERO.** Publíquese el presente Decreto en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

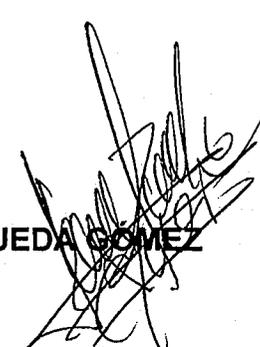
**SEGUNDO.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

**TERCERO.** Se derogan todas las disposiciones legales y reglamentarias del marco jurídico estatal en lo que se opongan al presente Decreto.

Dado en el salón de sesiones del Honorable Congreso del Estado de Oaxaca, en San Raymundo Jalpan, Distrito del Centro, Oaxaca, a los quince días del mes de julio de dos mil veinticuatro.

COMISIÓN PERMANENTE DE MUJERES E IGUALDAD DE GÉNERO

  
DIP. MARÍA LUISA MATUS FUENTES  
PRESIDENTE

  
DIP. CONCEPCIÓN RUEDA GÓMEZ

  
DIP. ROSALINDA LÓPEZ GARCÍA

DIP. NANCY NATALIA BENÍTEZ ZÁRATE

  
DIP. LUIS ALBERTO SOSA CASTILLO

LAS FIRMAS LEGIBLES CONTENIDAS EN EL PRESENTE CORRESPONDEN AL DICTAMEN EMITIDO POR LA COMISIÓN PERMANENTE DE MUJERES E IGUALDAD DE GÉNERO DE LA SEXAGÉSIMA QUINTA LEGISLATURA DEL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO EN EL EXPEDIENTE NÚMERO 182, EL QUINCE DE JULIO 2024.