



Foro Derecho civil y familiar discriminatorio en América Latina: hacia un nuevo marco normativo orientado a prevenir la violencia contra las mujeres

Irma Kánter Coronel¹

Introducción

El Foro “Derecho civil y familiar discriminatorio en América Latina: hacia un nuevo marco normativo orientado a prevenir la violencia contra las mujeres”, se realizó en el Senado de la República el pasado 24 de noviembre de 2022, donde participaron:

- Senadora Olga Sánchez Cordero, presidenta de la Comisión de Justicia.
- Dr. Miguel Ángel González Muñoz, coordinador de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres).
- Senadora Claudia Anaya, en representación del

presidente del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

- Maestra Macarena Velázquez, especialista en derechos humanos y violencia de género.
- Licenciada Imelda Marrufo, coordinadora de la Red Mesa de Mujeres de Ciudad Juárez, Chihuahua.
- Maestra Alejandra Negrete Moraita, especialista de la Comisión Interamericana de Mujeres y del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará.

En este sentido, el presente documento sintetiza las intervenciones de las senadoras y de las y los expertos que participaron en este foro, en el que se presentó el *Informe Derecho Civil y Familiar Discriminatorio en América Latina* del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará, publicado por ONU Mujeres y OAS MESECVI.

¹ Investigadora B de la Dirección General de Análisis Legislativo del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Datos de contacto: (55) 5722-4800 extensión 2056, irma.kanter@senado.gob.mx.

Intervenciones

Senadora Olga Sánchez Cordero

La senadora Olga Sánchez Cordero reconoció la importancia de la presentación del *Informe Derecho Civil y Familiar Discriminatorio* en América Latina del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará, al propiciar una justicia más pronta, más sencilla y cercana en los ámbitos de mayor relevancia para las y los mexicanos en materia civil y familiar. En su opinión dichas materias están relacionadas con los asuntos más comunes para las y los ciudadanos. Señaló que desde la Comisión de Justicia del Senado de la República se elabora una propuesta para un nuevo Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, y es un esfuerzo muy importante de muchas personas que llevan a cabo reuniones permanentes de una o dos veces por semana y en donde participan jueces, magistrados, académicos, diputados, senadores, en fin, todo un equipo. “La tarea no ha sido fácil, se tiene un mandato de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para procesar legislativamente este código a la brevedad posible; de hecho, se está en falta porque hace cuatro años debió expedirse, pero se ha pedido prórroga”.

La senadora consideró que este proyecto se puede entregar a las y los senadores como un producto terminado en los primeros días del próximo

periodo de sesiones. Y como todo producto, y toda obra humana, es perfectible, se puede ir ajustando, aunque lo han desarrollado con mucho cuidado y se han atendido todas las voces, sobre todo las de los operadores jurídicos.

La propuesta del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares representa la justicia cotidiana y responde a la falta de actualización de los códigos procesales civiles y familiares en todo el país. Los 32 códigos procesales vigentes dificultan o han dificultado a los poderes judiciales estatales agilizar la impartición de justicia en estas materias.

Asimismo, dijo que el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares pretende homologar, en todo el país, los procedimientos civiles y familiares, como divorcios, intestados, actas de nacimiento para su trámite y resolución. Datos del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2022 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) permiten ilustrar la relevancia de este proyecto. Por ejemplo, de los asuntos ingresados en primera instancia en todos los poderes judiciales estatales en 2021, alrededor de 70% fueron en las materias civil y familiar; y de éstos se resolvieron solamente 56% de los casos, de ahí la necesidad del ordenamiento propuesto que tiene una perspectiva tanto de derechos humanos como de género, además de que reconoce el principio en materia de interés del menor y de mí-

nima intervención de las y los niños en los juicios y el principio de no revictimización en los juicios. La senadora puntualizó que esos dos principios están transversalmente contemplados en toda la propuesta de Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares que se está integrando.

Sobre la perspectiva de género puntualizó que incluye aspectos sumamente relevantes como la violencia en contra de las mujeres. Datos de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2021, indican que siete de cada 10 mujeres de 15 años y más han sufrido algún tipo de violencia emocional, física, sexual o económica durante su vida y de ellas 30% estableció como responsable a su pareja.

A este señalamiento la senadora Sánchez Cordero agregó que la Organización Mundial de la Salud (OMS) alertó en 2020 que el hogar no siempre es el lugar más seguro para las mujeres y niñas, en tanto que ONU Mujeres ha estimado que la cifra de violencia doméstica derivada del confinamiento a causa de la pandemia de covid-19 impactó en la salud mental, sexual y reproductiva de las mujeres.

Puntualizó que la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, mejor conocida como Convención de Belém do Pará, en su artículo 3 establece que toda

mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado: "...y en la casa del Federalismo; aquí en el Senado de la República, estamos comprometidos para legislar y erradicar la violencia en contra de la mujer en todas sus formas, simplemente nada más".

La presidenta de la Comisión de Justicia recordó que hace 55 años había leyes que establecían que la mujer no era la administradora de la sociedad conyugal, siempre era el hombre, lo que deriva en violencia económica contra la mujer. Además, las normas estipulaban que el marido era el que decidía sobre el domicilio conyugal, y la mujer tenía que aceptarlo, sólo podía rehusarse en caso de que fuera insalubre.

Mtra. Sylvia Mesa Peluffo

La maestra Mesa Peluffo señaló que el *Informe de Derecho Civil y Familiar Discriminatorio en América Latina. Análisis de la legislación civil y familiar*, en relación con la obligación de prevenir, atender, sancionar y reparar la violencia contra las mujeres por razones de género, derivó del análisis de la obligación de la debida diligencia respecto a la adopción de medidas legislativas; parte de un diagnóstico, no exhaustivo, de normas de derecho civil, de derecho familiar y de derecho procesal civil, vigentes en distintos países de la región latinoamericana, que

afectan las garantías de igualdad y protección de la violencia contra las mujeres. En su artículo 7°, inciso B, la Convención Belém do Pará establece que los Estados partes convienen en actuar con la debida diligencia en prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres; las obligaciones de debida diligencia incluyen el deber de los Estados de desarrollar y adoptar normas legales orientadas a la prevención de los casos de violencia contra las mujeres. Estas normas deben incluir garantías para que las protejan efectivamente y que no generen ningún tipo de discriminación por razones de género ni por el contenido de la norma.

De acuerdo con la ponente diligencia implica entonces adoptar medidas legislativas para asegurar la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres y para prevenir casos de violencia contra ellas por razones de género, incluida la derogación de aquellas normas contrarias a dichos objetivos.

La experta puntualizó que en el *Informe de Derecho Civil y Familiar Discriminatorio en América Latina* se analizan normas de 17 Estados parte de la Convención de Belén do Pará (Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela). De igual forma, incorpora el análisis de varias legislaciones de algunas entidades federativas de México.

El Informe, dijo, que está integrado por una sección de matrimonio y uniones de hecho. Primero, en lo referente a las edades para contraer matrimonios en algunos Estados parte, se encontró que en la normativa prevalecen edades diferentes para ello entre las mujeres y los hombres, lo que deriva en discriminación. En otros Estados Parte la norma prohíbe a las mujeres que se divorcian, o cuando ha fallecido su esposo, contraer nuevas nupcias; sin embargo, en el caso de los hombres no hay ningún norma parecida o semejante.

En cuanto a las responsabilidades compartidas en el hogar, en general muy pocas legislaciones consideran que los cónyuges deben compartirán las obligaciones del hogar, más bien responsabilizan a las mujeres de todo trabajo doméstico no remunerado.

Mencionó que hay países en los cuales las uniones de hecho tienen menores efectos legales que un matrimonio civil; en muchas ocasiones también se consideran demasiados requisitos para legalizar una unión de hecho.

"En algunos países, cuando las mujeres son inmigrantes y se casan con nacionales pueden adoptar la nacionalidad del esposo, en tanto que en otros no lo permiten, lo que deriva en situaciones jurídicas muy complicadas para las mujeres en caso de que el esposo llegue a fallecer".

La maestra Mesa comentó que las legislaciones de algunos países de la región establecen la obligación de las mujeres a cambiar su apellido paterno cuando contraen matrimonio con un nacional, lo que conlleva un problema para las mujeres profesionistas que son conocidas con el nombre de casadas, pero en caso de divorcio toda su trayectoria desaparece.

Sobre la violencia contra la mujer, enfatizó que muy pocas legislaciones civiles la incluyen, algunas veces la contemplan en las causales de divorcio. Sobre este último punto, destacó que, a diferencia de México, donde se suprimieron las causales por inconstitucionales, en la mayoría de los países las mujeres no pueden acceder por su propia voluntad al divorcio, además de que persiste el aspecto de la culpa, es decir, la persona que es culpable de esta separación jurídica pierde los bienes gananciales y también en algunos países hay procedimientos obligatorios que no son posibles cuando existe violencia.

La patria potestad es otro de los temas polémicos cuando hay violencia dentro de la familia, puesto que es difícil encontrar normas en la región que nieguen al cónyuge que violenta a la mujer la patria potestad. Señaló que la ley modelo de penalización incluye esta situación en el caso de femicidios, donde los padres o los hombres pierden automáticamente todos los derechos hacia las y los hijos. En las normas de algunos países prevalece la separación

por sexo en caso de divorcio de los padres, esto es, los hijos varones se van con el padre y las mujeres con la madre.

Otro de los temas que abordó fue el derecho alimentario, donde muy pocos países reconocen este derecho a las mujeres y cuando lo hacen es bajo ciertas condiciones: que no tenga una nueva pareja y que no trabaje, ante lo cual la experta considera que existen pocos mecanismos judiciales que den protección a las mujeres en alimentos.

Sobre el tema de la debida diligencia la experta señaló que en cuanto al acceso a la justicia las mujeres no siempre tienen acompañamiento letrado en los juicios donde se ven involucradas y que la distribución de la carga de la prueba sigue siendo muy complicada en el derecho civil: “Se ha avanzado mucho, pero aún queda mucho camino por recorrer”.

Dr. Miguel Ángel González Muñoz

El Dr. González Muñoz reconoció el gran trabajo de ONU Mujeres y el Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará (MESECVI) por el valioso análisis que realizan de la legislación civil y familiar en relación con la obligación de prevenir, atender, sancionar y reparar la violencia contra las mujeres por razones de género. Señaló que el do-

cumento no sólo invita a la reflexión y autocrítica, sino que urge a continuar con la revisión del marco jurídico, así como a realizar las acciones necesarias tanto en el ámbito legislativo como de política pública y de planeación para terminar con los obstáculos que limitan el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres, específicamente el acceso a una vida libre de violencia.

En su opinión el Informe cumple con el propósito de llamar la atención en aquellos temas urgentes de atender por su gravedad como la violencia extrema y, por supuesto, el feminicidio. Señaló que hay normas vigentes que fomentan desigualdades, discriminaciones y violencia.

Consideró que el Informe es muy ilustrativo porque no sólo observa problemáticas y tareas pendientes, sino que también muestra avances y buenas prácticas en la normativa de algunos países de la región y de algunas entidades federativas de México.

En el caso de varios estados de México, por ejemplo, en los códigos civiles de Colima y Zacatecas prevalece la disposición de que una mujer que se divorcia no puede contraer matrimonio hasta después de pasados 300 días o haber tenido una hija o un hijo en ese periodo, lo cual es notoriamente discriminatorio. En el caso de Quintana Roo, el Código Civil en el tema de la contribución de las y los cónyuges al sostenimiento del hogar establece que ésta debe

ser libre de patrones de género estereotipados, lo que denota un avance.

En opinión del Dr. González Muñoz, los rezagos que prevalecen en algunas entidades federativas son superados en otras y sirven como ejemplo para tratar de avanzar, tal es el caso de la Ciudad de México y otros estados del país donde sólo basta la voluntad de las partes para proceder al divorcio.

El Informe llama la atención y convoca a concluir el análisis del marco normativo y avanzar en las tareas pendientes del camino que falta por recorrer.

Mtra. Macarena Velázquez

La Mtra. Macarena Velázquez inició su exposición comentando que el *Informe Derecho Civil y Familiar Discriminatorio en América Latina* del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará, en sus inicios sustentó la discriminación y la noción de igualdad, en su forma inseparable que tiene con la dignidad humana, porque al final, lo importante es tratar de hacer más digna la vida de las personas y las mujeres. En diversas ocasiones el Comité de Expertas de Belém de Pará estableció esta necesidad urgente de eliminar normas que pudieran ser discriminatorias, lo cual no sucede en la en la región.

Velázquez comentó que en su exposición la maestra Meza ofreció un esbozo general de todo lo que contiene el informe, de ahí que ella solo profundizará un poco más en el tema de alimentos. Esta figura jurídica que implica que una persona pueda tener acceso a una alimentación, a una habitación, a vestido, educación, actividades deportivas, ante lo cual le permite plantear si esto ¿Realmente es acceder a una vida digna? Ella consideró que no y por ello se enfoca en este punto, ya que si bien se observan algunas buenas prácticas, en diversas entidades federativas como Durango, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Veracruz y Yucatán que contemplan dentro de los alimentos los gastos de embarazo; también se tiene el caso del Código Civil Federal de México, en el que se establecen medidas provisionales, con la demanda de divorcio, y entre ellas se encuentran las de la asignación de alimentos, que es sumamente importante. De igual forma consideró que se tienen algunas disposiciones que se siguen estereotipando. Por ejemplo, en Jalisco, en casos de divorcio por mutuo consentimiento, ninguna de las personas tiene derecho a una pensión alimenticia, lo cual afecta notablemente a las mujeres que se dedicaron primordialmente al hogar. La ponente también planteó el caso de varios países como Bolivia, El Salvador, Guatemala, Costa Rica, Venezuela y República Dominicana, donde a partir de la figura de cónyuge inocente y culpable, depende el derecho a tener una pensión alimenticia o alguna indemnización. Incluso en el código de Venezuela el

derecho al hogar lo pueden negar en caso de mala conducta, "...pues todo este tipo de disposiciones, en códigos civiles de la región, suelen dejar en desventaja a la mujer frente al hombre, sobre todo cuando ésta se dedicó al hogar", como ya anteriormente había enfatizado. Y también pueden forzar a las mujeres a permanecer en relaciones violentas por no tener otra salida económica para poder mantenerse y tener una vida digna; "...y ya ni hablar de que este tipo de disposiciones dejan lugar a una interpretación subjetiva por parte de los poderes judiciales, lo cual genera un estado de indefensión para las mujeres, que son quienes se encuentran en mayor desventaja. Macarena Velázquez terminó su exposición señalando que "seguiremos aquí hasta que la dignidad se haga costumbre".

Lic. Imelda Marrufo

En su exposición, Imelda Marrufo señaló dos aspectos centrales: el primero es que en los últimos años el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el Sistema Universal se han conjugado, integrado y fortalecido de manera mutua. Ejemplo de ello es la sentencia de Campo Algodonero, donde parte del material probatorio fue el Informe que emitió el grupo del Comité Técnico y que también sirvió de material probatorio de la sentencia. El Informe que se desarrolló sobre la situación de violencia en el país

hasta 2005 fue retomado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y a pesar de que el Estado mexicano negaba una serie de hechos, después de ese año las reconoció ante el Comité de Expertas.

Marrufo consideró que la lógica para entender el derecho por parte del Comité de Expertas y Expertos del MESECVI, ha sido desde la integridad de los principios, de los deberes. Al respecto señaló como ejemplo la Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Muerte Violenta de Mujeres y Niñas (Femicidio/Feminicidio) y su articulación con el derecho familiar y con el derecho civil. En este punto de su intervención planteó las siguientes interrogantes: ¿Qué pasa en los casos de un feminicida, de un perpetrador, de un agresor que priva de la vida a una mujer? ¿Qué pasa en su relación con otros derechos, por ejemplo, el derecho sucesorio? ¿Qué pasa en caso de que el agresor pretenda reclamar bienes de la víctima a quien privó de la vida? ¿Qué sucede con la guardia y custodia de los hijos e hijas?

La Lic. Marrufo señaló que el Informe le pareció por demás interesante y muy actual, un gran ejercicio de transversalidad en la región, de los principios, de los deberes, de manera revisada, documentada y con un profundo análisis de las normas de 17 países. Es una nueva forma de interpretar el marco normativo del derecho familiar y del derecho civil, y este tipo de trabajo, de análisis y reflexión se

requería desde hace años. Finalmente, la ponente reconoció que en México es uno de los grandes retos que se tiene en todas las entidades federativas relacionadas con la discriminación y violencia de género.

Senadora Claudia Anaya

La Senadora Anaya planteó la necesidad de aprobar que antes de darle a los hombres la constancia de divorcio, firmen una garantía de pago sobre la pensión alimentaria. De igual forma, consideró importante analizar las experiencias exitosas contenidas en el Informe de los códigos civiles y familiares de toda la región. En su opinión, el éxito del próximo Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares debe ser precisamente tener procesos simplificados y garantistas de los derechos humanos de las mujeres. Si se logra alcanzar este gran reto con las experiencias exitosas de los Estados de la región que se han comentado, considera que las mujeres van a dar un gran paso.

Señaló haber escuchado con atención la intervención de la senadora Olga Sánchez Cordero sobre la reflexión de lo que se ha avanzado a través de los años, pero que personas de su generación, se encuentra en un momento de desesperación porque como ella siente que no se está avanzando y en rea-

lidad se está simulando. Al respecto planteó como ejemplo puntual de simulación el Anexo 13 del Presupuesto de Egresos de la Federación para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y señaló que efectivamente el monto otorgado en 2023 creció, pero 84% del recurso se destina a programas sociales que no tienen diseño de género. En cuanto a los programas núcleo diseñados con perspectiva de género para superar los rezagos de las mujeres, ocho registran disminución del presupuesto con respecto a 2022 y 11 más tienen reducción respecto al presupuesto de 2018. Consideró que se trata de una simulación presupuestal con perspectiva de género. Otro de los problemas prioritarios “...es que, si no hay justicia, si no hay verdad, si no hay reparación del daño, pues entonces se está truncando la libertad y la felicidad de las mujeres”, y donde también se registra una reducción presupuestal importantísima.

Dijo que la Fiscalía General de la República (FGR), a pesar de que no lleva los delitos del fuero común donde se ubican la mayoría de los delitos que se cometen contra las mujeres, registra una reducción presupuestal bastante significativa. Como la política de las entidades del país es espejo de lo que sucede en el ámbito nacional, entonces tiende a repetir lo que hace la federación.

Otro ejemplo que mencionó fueron los cambios de nombre de las secretarías federales, que se replican en los estados y en los municipios, o cuando

el diseño presupuestal federal es orientado a los programas sociales, la partida presupuestal se reduce en todos los ámbitos.

Mencionó que en los dos últimos años el gobierno de Zacatecas estuvo tratando de homologar la política estatal con la federal, y como consecuencia redujo en 70 millones de pesos el presupuesto de la Fiscalía del Estado de Zacatecas donde se encuentra el Centro de Justicia para Mujeres. Recordó que dichos centros surgieron con la idea de estar adscritos a las fiscalías porque ahí se encontraba el Ministerio Público y para resolver todo de manera más rápido, pero con estas reducciones presupuestales los centros no van a funcionar como lo planeado. No van a poder hacer la vinculación al refugio de manera pronta y expedita, porque se está desmantelando lo que se construyó durante mucho tiempo y las mujeres lo están permitiendo.

Se tienen congresos paritarios o a veces mayoritariamente integrados por mujeres, “entonces, quien aprobó el Presupuesto detrás de la Federación, con esas disminuciones al Anexo 3 y quien aprobó las reducciones a los presupuestos de las fiscalías locales fuimos las mujeres”. Esta situación no se puede seguir permitiendo, y “solapando entre nosotros y permitir que la agenda continúe deteriorándose”. Se está permitiendo un retroceso en los puntos nodales.

Para terminar su intervención, señaló que toma “con mucho gusto el reporte, el análisis que se está entregando hoy porque va a ser fundamental para la senadora Sánchez Cordeiro como presidenta de la Comisión de Justicia, y ahora que viene la dictaminación del Código Nacional creo que ayuda, que abona, que aporta, y como integrante de esta mesa, en donde somos todas y todos feministas, por lo que escucho, digamos que nos exigimos unos a otros, porque estamos en diferentes lugares y podemos exigirnos, si es que verdaderamente estamos comprometidos con la causa”.

Foro Derecho civil y familiar discriminatorio en América Latina: hacia un nuevo marco normativo orientado a prevenir la violencia contra las mujeres

Autora:
Irma Kánter Coronel

Cómo citar este documento

Kánter Coronel, I. (2022). Foro Derecho civil y familiar discriminatorio en América Latina: hacia un nuevo marco normativo orientado a prevenir la violencia contra las mujeres. *Temas de la Agenda No. 45* (diciembre). Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Ciudad de México, 7p.

El Instituto Belisario Domínguez es un órgano especializado encargado de realizar investigaciones estratégicas sobre el desarrollo nacional, estudios derivados de la agenda legislativa y análisis de la coyuntura en campos correspondientes a los ámbitos de competencia del Senado con el fin de contribuir a la deliberación y la toma de decisiones legislativas, así como de apoyar el ejercicio de sus facultades de supervisión y control, de definición del proyecto nacional y de promoción de la cultura cívica y ciudadana

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de las y los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Insituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

La serie Temas de la Agenda es un trabajo Académico cuyo objetivo es apoyar el trabajo parlamentario. Este documento puede ser consultado en <http://bibliotecadigitalibd.senado.gob.mx>

Donceles 14, Centro Histórico,
C.P. 06020. Alcaldía Cuauhtémoc,
Ciudad de México



@IBDSenado



IBDSenado



www.senado.gob.mx/ibd/