

# Hacia una Fiscalía General de la Ciudad de México basada en Derechos Humanos y perspectiva de género

*Juan José Olea Valencia*

## Introducción

En los últimos tiempos, las agresiones en contra de las mujeres se han recrudecido de forma alarmante, al ser objeto de diversas formas de violencia que pueden ser de forma física, psicológica o sexual, y que puede presentarse lo mismo en espacios públicos que en espacios considerados privados. Algunas de las manifestaciones delictivas contra las mujeres van encaminadas a vulnerar la libertad y el normal desarrollo psicosexual, a producir lesiones en su contra, a la privación de su libertad con fines de explotación laboral y, con mayor frecuencia, hacia formas de violencia letal, como lo es el feminicidio. Si bien ciertos delitos cometidos contra las mujeres tienen antecedentes en la violencia de pareja o ejercida por personas conocidas, lo cierto es que la violencia de género contra las mujeres tiene su contexto en las relaciones de subordinación producidas por condiciones de inequidad en las que los hombres ejercen poder sobre las mujeres, provocando una situación de desigualdad.

En la medida en que la inseguridad, la violencia y el delito se han incrementado en la región latinoamericana, la violencia contra niñas, jóvenes y mujeres también ha ido en aumento. México, desafortunadamente, se incluye en el mismo contexto.

Como una forma de hacer frente a tan preocupante panorama, a nivel nacional e internacional se ha impulsado la creación de diversos instrumentos jurídicos encaminados a la protección de los Derechos Humanos de las mujeres, tales como la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW, por sus siglas en inglés) de las Naciones Unidas, ratificada por México el 23 de marzo de 1981; y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (mejor conocida como Belém do Pará), ratificada por México el 12 de noviembre de 1998, ambas vigentes en nuestro país, según lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución federal.

En el orden jurídico mexicano, es de destacar con especial referencia la competencia federal, misma que entre otras, cuenta con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, el Reglamento de dicha ley y el Reglamento para el Funcionamiento del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y

JUAN JOSÉ OLEA VALENCIA

Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Asimismo, se constituyó el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), como Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, que tiene entre sus responsabilidades impulsar y fomentar el conocimiento y el respeto a los Derechos Humanos del mencionado grupo en situación de vulnerabilidad.

Por su parte, entre otras acciones, en la Ciudad de México se crea (en mayo de 1998), el Programa para la Participación Equitativa de la Mujer (Promujer); asimismo, el 11 de agosto de 1999, el gobierno capitalino emite el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, en el cual da a conocer, en su artículo 129, la creación del Instituto de la Mujer del Distrito Federal, como Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Gobierno, y en enero de 2001, el Instituto se fortalece al serle asignada la coordinación y operación del Sistema de los Centros Integrales de Apoyo a la Mujer (Ciams), los cuales constituyen la representación del Inmujeres-CDMX en cada una de las 16 delegaciones de la Ciudad de México. Bajo este contexto, se impulsó la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial* del entonces Distrito Federal, el 29 de enero de 2008.

Hoy en día, nuestro marco nacional cuenta con diversos protocolos y manuales de operación con perspectiva de género, que dan cuenta de la necesidad y urgencia de acciones particulares tratándose de delitos cometidos contra niñas y mujeres, en lo específico. Esto es, los esfuerzos del Estado mexicano se han orientado a la prevención, atención, persecución y sanción de la violencia de género, reconociendo que detrás de cada delito cometido contra las mujeres existe una vulneración grave a los Derechos Humanos de todas, más allá de lo injusto en lo individual.

Los andamiajes para erradicar la violencia contra las mujeres, tanto institucionales como jurídicos, son actualmente más robustos y complementarios. Cada vez, existe mayor participación de organizaciones de la sociedad civil y de la academia para acompañar los esfuerzos gubernamentales y desarrollar acciones en lo particular, incluida la de rendición de cuentas. Se desarrollan informes y diagnósticos que dimensionan la magnitud de las problemáticas y la complejidad de las mismas.

El Estado mexicano, al ratificar los tratados internacionales y crear las estructuras internas pertinentes, es consciente de que la eliminación de la violencia contra las mujeres es condición indispensable para el desarrollo sostenible de nuestra nación. La violencia de género contra niñas y mujeres constituye una de las principales amenazas contra nuestra democracia, ya que flagela el pleno ejercicio de los Derechos Humanos y libertades fundamentales de más de la mitad de nuestra población, limitando su participación en las diferentes esferas de la vida nacional y coartando su pleno desarrollo individual, lo cual va en detrimento de la igualdad sustantiva.

## HACIA UNA FISCALÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

En el presente documento, el lector encontrará la descripción general de la labor de la Fiscalía de la Ciudad de México (en adelante CDMX) cuyo papel principal es preservar y fortalecer el Estado de derecho, empleando para ello tecnología vanguardista en la investigación y persecución de los delitos, así como, la razón por la que urge reformar el marco jurídico nacional y sus prácticas institucionales, asegurando la competencia policial y ministerial, rápida vinculación a proceso bajo un marco de legalidad y la necesidad de transparentar las acciones y el rendimiento de cuentas.

El lector también encontrará que la gobernanza no sólo hace referencia al cambio organizativo, instrumental o formal, sino además a los cambios de carácter ético y cultural de todos los actores sociales. De igual manera, el enfoque actual del gobierno, el cual está relacionado al cumplimiento de los ordenamientos nacionales e internacionales —incluida la CDMX—, con el propósito de erradicar la violencia hacia las mujeres, en especial los feminicidios. Todo esto con base en los Derechos Humanos, pues no puede hablarse de democracia, pluralidad e inclusión si no hay respeto por los Derechos Humanos de todo el conjunto social, pues es una situación de respeto a la dignidad humana, independientemente del credo, inclinación política, sexual o religiosa de cada uno de los miembros de esta ciudad.

La violencia hacia la mujer es un continuo que por lo general culmina de manera trágica, dado que la violación de sus Derechos Humanos suele estar potencializado por su origen, cultura, estatus social, situación económica, salud, analfabetismo, creencias religiosas o de otra índole, así como la pertenencia a grupos minoritarios como indígenas, personas en reclusión y/o lesbianas. Por ello es necesario que los actores encargados de la procuración e impartición de justicia cuenten con elementos suficientes para orientar la investigación de los feminicidios hasta su correcta conclusión.

### Contexto

De acuerdo con el artículo 1o. de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, se entiende “por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”.<sup>1</sup>

En este sentido, el Estado mexicano recibió una recomendación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que al resolver el Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México, en sentencia del 16 de noviembre de 2009, en el inciso ii) del párrafo 455, estableció:

<sup>1</sup>Visible en la página [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4942730&fecha=19/01/1999](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4942730&fecha=19/01/1999)

JUAN JOSÉ OLEA VALENCIA

Por ello, la Corte dispone que el Estado debe conducir eficazmente el proceso penal en curso y, de ser el caso, los que se llegasen a abrir, para identificar, procesar y sancionar a los responsables materiales e intelectuales de la desaparición, maltratos y privación de la vida de las jóvenes González, Herrera y Ramos, conforme a las siguientes directrices: [...] ii) la investigación deberá incluir una perspectiva de género; emprender líneas de investigación específicas respecto a violencia sexual, para lo cual se deben involucrar las líneas de investigación sobre los patrones respectivos en la zona; realizarse conforme a protocolos y manuales que cumplan con los lineamientos de esta Sentencia; proveer regularmente de información a los familiares de las víctimas sobre los avances en la investigación y darles pleno acceso a los expedientes, y realizarse por funcionarios altamente capacitados en casos similares y en atención a víctimas de discriminación y violencia por razón de género.<sup>2</sup>

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que “el derecho de la mujer a una vida libre de discriminación y de violencia se traduce en la obligación de toda autoridad de actuar con perspectiva de género, lo cual pretende combatir argumentos estereotipados e indiferentes para el pleno y efectivo ejercicio del derecho a la igualdad”,<sup>3</sup> agregando que:

con base en los derechos humanos a la igualdad y a la no discriminación por razones de género, cuando se investigue la muerte violenta de una mujer, los órganos investigadores deben realizar su investigación con base en una perspectiva de género, para lo cual, debe implementarse un método para verificar si existió una situación de violencia o vulnerabilidad en la víctima por cuestiones de género. De las normas y protocolos reseñados se advierte que la investigación de las muertes violentas de mujeres con perspectiva de género requiere que se realicen diligencias particulares. Para poder considerar que se está investigando una denuncia de muerte violenta de mujer por razón de género en forma efectiva, la investigación debe implicar la realización de conceptos criminalísticos aplicados con visión de género, los cuales no existieron en el presente caso.<sup>4</sup>

Es de mencionar que según datos oficiales obtenidos por Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio (OCNF) de enero a junio de 2009, fueron asesinadas 430 niñas y mujeres en 15 estados de la República Mexicana.<sup>5</sup> Según datos de este organismo, 3,892 mujeres fueron asesinadas de 2012 a 2013, pero sólo se abrieron

<sup>2</sup>[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_205\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf)

<sup>3</sup>Párrafo 114 del amparo en revisión 554/2013, derivado de la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 56/2013.

<sup>4</sup>Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 56/2013, decidida el 4 de septiembre de 2013. Ministro: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González, citado en el párrafo 216 del amparo en revisión 554/2013.

<sup>5</sup><http://observatoriofemicidiomexico.org.mx/temas/violencia/>

## HACIA UNA FISCALÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

613 investigaciones por feminicidio (15.75% del total).<sup>6</sup> Por su parte, el Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI) informó que de 2013 a 2015 fueron asesinadas en promedio siete mujeres por día.<sup>7</sup>

Este ambiente de violencia contra las mujeres se recrudece aún más con la permisividad del Estado, dado que de los 430 casos, tan sólo 78 (18%) han sido consignados a las autoridades correspondientes, sin que esto dé lugar a una sentencia que cumpla con los estándares internacionales en cuanto a la reparación del daño. A pesar de que en la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia se incluye el término de violencia feminicida, éste no ha sido reconocido y mucho menos utilizado por *las autoridades encargadas de la procuración y administración de justicia*.<sup>8</sup>

Según datos del Instituto de Estadística Mexicano, en el 2015 en la CDMX, de las defunciones ocurridas entre las mujeres jóvenes de 15 a 29 años, 7.5% fue por homicidio. Sobresale que en cuatro de las delegaciones se concentra 61.7% del total de homicidios ocurridos en la CDMX; además de la delegación Cuauhtémoc, donde ocurrió el mayor número de feminicidios registrados, con 31 casos (23.2%), se encuentran Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Álvaro Obregón.<sup>9</sup>

Por estas razones, es fundamental la implementación de una política pública, dirigida al fortalecimiento de una institución de procuración de justicia basada en estándares nacionales e internacionales de Derechos Humanos con enfoque de género, orientadas a la realización de acciones para mejorar la calidad de vida de las mujeres y su acceso a una vida libre de violencia.

El presente artículo tiene por objetivo coadyuvar con las autoridades competentes en la identificación de la problemática, sensibilizar a todos los actores involucrados en especial a los servidores públicos cuyo objetivo es lograr la disminución de este problema social, fortalecer la implementación de los protocolos y manuales correspondientes, además de hacer énfasis en la importancia de la estadística específica de este delito, pues, hasta hoy, se han mezclado con otras cifras por la escasa importancia que se le daba y que se creía que eran parte del factor cultural.

Es indispensable centrar la discusión en el quehacer de las instituciones del Estado, en mejorar y garantizar la vida democrática, en la consolidación del Estado constitucional y democrático de derecho, en la accesibilidad a una cultura de la lega-

<sup>6</sup><https://www.gob.mx/inmujeres/prensa/necesario-redoblar-esfuerzos-y-asumir-responsabilidades-para-frenar-los-feminicidios-inmujeres?idiom=es-MX>

<sup>7</sup>Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer; datos nacionales”, 23 de noviembre de 2016, Aguascalientes, México.

<sup>8</sup><https://www.gob.mx/inmujeres/prensa/necesario-redoblar-esfuerzos-y-asumir-responsabilidades-para-frenar-los-feminicidios-inmujeres?idiom=es-MX>. Consultado en febrero de 2018.

<sup>9</sup><https://www.eleconomista.com.mx/politica/Cifras-de-la-violencia-contra-las-mujeres-en-la-CDM-20161125-0086.html>

JUAN JOSÉ OLEA VALENCIA

lidad y en el respeto a la dignidad de las personas. Es por lo que el Nuevo Sistema de Justicia Penal (NSJP), gobernanza, democracia y mecanismos eficaces de seguridad y justicia para todos en la CDMX son los ejes conductores para el cambio que requiere la institución.

El eje rector de la consolidación del NSJP sin duda son los Derechos Humanos y la perspectiva de género, cuyo objetivo debe estar fincado en brindar seguridad y certeza jurídica a toda persona que por razones diversas, se vea envuelta en un conflicto de carácter penal, ya sea ésta como víctima, ofendida o imputada de la comisión de un hecho que la ley señale como delito, pero que, en ambos sentidos, el Estado debe procurar los mecanismos eficaces para la correcta aplicación de la ley, considerándose en todo momento, sea penalmente investigada la persona imputada y eficazmente reparado el daño causado, respetándose las garantías del debido proceso penal en el marco de la protección legal y jurídico que emanan de los tratados internacionales y de la Constitución política nacional.

Por ello, es de suma importancia utilizar todos aquellos elementos que nos permitan transformar la práctica gubernamental y administrativa. Esto es, la gobernanza, la participación ciudadana, los Derechos Humanos en relación con equidad y género, los modelos de calidad y la convergencia regional en materia de mejora de los servicios públicos.

## Procuración de justicia

Dado que toda institución de procuración de justicia debe basarse en el respeto irrestricto a los Derechos Humanos, la Fiscalía de la CDMX tiene como tarea principal preservar y fortalecer el Estado de derecho; por ello, es de suma importancia consolidar la ciudad “un espacio plural, justo, así como tolerante. Con una máxima inclusión social en las decisiones públicas, que permiten la gobernabilidad democrática”.<sup>10</sup> Es de reconocer que, debido a los escasos resultados obtenidos bajo el viejo sistema de procuración de justicia, la urgencia de adecuar el marco jurídico nacional y sus prácticas institucionales se volvió, primero, una necesidad y después, todo un reto.

Reformar integralmente el sistema de procuración de justicia penal requiere aplicar también las más estrictas normas de calidad para fortalecer los procesos administrativos y la prestación de los servicios públicos, así como los bienes que proporcionan las instituciones públicas, sin olvidarse, por supuesto, de las políticas públicas inclusivas, no discriminatorias y participativas de la ciudadanía. Vale la pena recordar que gobernanza no sólo hace referencia al cambio organizativo, instrumen-

<sup>10</sup>Gobierno de la Ciudad de México, septiembre de 2016, Secretaría Particular del Jefe de Gobierno, *Cuarto Informe*, p. 3, [www.cdmx.gob.mx/informe](http://www.cdmx.gob.mx/informe). Fecha de consulta 24 de septiembre de 2017.

## HACIA UNA FISCALÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

tal o formal, sino también a los cambios de carácter ético y cultural de todos los actores sociales, públicos y privados.

Cabe mencionar que, en materia de procuración y administración de justicia, la ciudadanía muestra una enorme desconfianza hacia sus autoridades, dada la falta de transparencia y resistencia al real rendimiento de cuentas, puesto que cada autoridad proporciona los datos que mejor lo posicionan ante los ojos de los electores, pero en lo cotidiano, los ciudadanos ponen en duda la capacidad y falta de seriedad directiva de los gobiernos. En ese sentido, la Nueva Gestión Pública (NGP) tiene la ardua tarea de dar una adecuada orientación a la intervención del Estado, con una nueva reforma administrativa que dé solución a los problemas crecientes, es decir, un nuevo gobierno orientado a resultados, con eficiencia, eficacia y calidad en sus programas, evidentemente mediante la evaluación y transparencia de sus procesos y la mejor distribución de los recursos humanos y económicos. Como señala Aguilar citado en uno de los textos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, titulado *El concepto de gobernanza*:

la NGP, en resumidas cuentas, aspira a crear estructuras descentralizadas de gestión de los servicios públicos, y separa la función de planeación estratégica de la gestión de los servicios, proponiendo como instrumento de vinculación entre ambos la “coordinación contractual”, en aras de lograr la economía, eficiencia y eficacia, flexibilidad y adaptabilidad en la prestación de servicios públicos.<sup>11</sup>

En dicho texto, también se menciona que desde los años noventa se entendía la gobernanza como “un complejo de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones por medio de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias”<sup>12</sup> o, como señala Sánchez González: “La gobernanza busca que la administración pública local establezca políticas públicas inclusivas, no discriminatorias y participativas de la ciudadanía”<sup>13</sup>

Para que el Estado mexicano garantice una procuración de justicia eficiente, que satisfaga los justos reclamos de la población y coadyuve de manera decidida al establecimiento pleno del Estado de derecho en nuestro país, es necesario que se adopten medidas profundas e incluyentes para todos los sectores. Es decir, debe establecerse

<sup>11</sup>*El concepto de gobernanza*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 27. [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

<sup>12</sup>UNDP, Reconceptualising Governance, Discussion Paper núm. 2, Management Development and Governance Division, Bureau for Policy and Programme Support, UNDP, Nueva York, enero de 1997, p. 9. Citado en *El concepto de gobernanza*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 36. [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

<sup>13</sup>Sánchez González, José Juan, *La gobernanza local en México: mecanismo para lograr una administración pública inclusiva, no discriminatoria y participativa*, XVIII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Colombia, 30 de octubre-2 de noviembre de 2012, p. 1.

JUAN JOSÉ OLEA VALENCIA

primero la garantía de que no hay ciudadanos de segunda, que todos, hombres, mujeres, niños, adolescentes, adultos mayores, integrantes de la comunidad de lesbianas, gays, bisexuales, travestis, transexuales, transgénero e intersexuales (LGBTTTTI) e integrantes de los grupos indígenas, así como personas con capacidades diferentes, tienen los mismos derechos y obligaciones. En el caso de los grupos indígenas, tienen derecho a que se les asigne un intérprete-traductor para traspasar la barrera del lenguaje que, en su caso, se convierte en una desigualdad social. Asimismo, es básica la divulgación en términos coloquiales de las leyes, normas y reglamentos a nivel general, para evitar el desconocimiento de éstas a la población, así como difundir sus derechos y obligaciones, para que en su momento puedan pedir o exigir una correcta procuración de justicia. En ese sentido, Sánchez González señala que las políticas públicas deben ser con enfoque de derecho, diferentes y específicas según el grupo al que están dirigidas, además de estar fundamentadas en principios como universalidad, igualdad, no discriminación, exigibilidad, participación social, integralidad y progresividad.<sup>14</sup> Un pequeño paso hacia este cambio lo constituye el hecho de que a partir del 1 de octubre del presente año se incorporaran 300 nuevas plazas para personas con capacidades diferentes en el gobierno de la CDMX.<sup>15</sup>

Con el NSJP se ampliaron los derechos de las víctimas u ofendidos, dándoles mayor participación en el proceso. Con este nuevo esquema, la víctima u ofendido puede intervenir en cualquier momento y conocer los avances logrados hasta entonces, así como solicitar protección, en caso de que considere que su seguridad o la de su familia se encuentra en peligro. Además, dependiendo del riesgo para la víctima u ofendido, su participación puede darse de manera privada, como se señala en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>16</sup> Al tratarse de un juicio oral, permite que el juez conozca todas las pruebas, que tengan acceso los medios de comunicación, familiares de los involucrados y/o miembros de la sociedad interesados, lo que impide los “arreglos” o actos de impunidad y corrupción, haciendo, a su vez, más ágil y eficiente el proceso al realizarse las audiencias en días consecutivos. El nuevo sistema resalta la presunción de inocencia de toda persona imputada, de modo que aun cuando la carga de pruebas corresponde a la autoridad, los jueces sólo pueden emitir una sentencia condenatoria cuando las pruebas, que deben ser obtenidas con estricto apego a los Derechos Humanos, permitan tener claridad y certeza de la culpabilidad del imputado o imputada.

En ese orden de ideas, es necesario asegurar la observancia de la ley en relación con la competencia ministerial, transparentar las acciones y el rendimiento de cuentas empleando, para ello, tecnologías avanzadas en la investigación y persecución de los

<sup>14</sup>*Ibidem*, p. 1.

<sup>15</sup>*Cinco años de hechos, no de política, Quinto Informe de Gobierno*, CDMX.

<sup>16</sup>*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, art. 20, fracc. V.

## HACIA UNA FISCALÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

delitos para lograr una vinculación a proceso rápida y expedita bajo un marco de total legalidad. Para esto, es necesario contar con servidores públicos con arraigada vocación de servicio y profesionalismo, comprometidos con los habitantes de la CDMX.

No obstante, es de suma importancia lograr la sensibilización de las personas servidoras públicas para que desde el primer funcionario o policía que tenga contacto con la víctima y hasta la última instancia judicial den una respuesta “justa” a las exigencias de los ciudadanos y se combata frontal y decididamente la impunidad. Un ejemplo de esto es la constante demanda social que reclama el hecho de que el imputado tenga más garantías que la víctima, a la que, en ocasiones, se le revictimiza al no darle el trato justo y a la que se le niega la reparación del daño a la que tiene derecho.

Todo esto hace necesario generar los cambios correspondientes en la infraestructura institucional, facilitar el acceso a todos los actores sociales, así como dotar de más personal a las instancias correspondientes, incluidas aquellas encargadas de vigilar y sancionar a las personas servidoras públicas que no cumplan con la tarea asignada; para esto, es básico generar la normatividad que regule su actuación.

Un ejemplo del avance en el diseño de las políticas públicas del gobierno de la CDMX se observa en la disminución de la actividad delictiva, en la que se registra 41.5% menos que en 2012 y 48.5% menos de la registrada en 2016.<sup>17</sup> Sin embargo, no basta una correcta adecuación normativa al sistema penal: se requieren cambios estructurales, como lo señala Sergio García Ramírez, citado por José Carlos Guerra Aguilera en sus *Apuntes y notas para un diagnóstico de la procuración de justicia en México*:

Lo que importa, además de cambiar las leyes cuando sea estrictamente necesario, es reformar las instituciones, la conducta de los hombres, sus costumbres; es decir, una transformación de la vida, no solamente de los códigos. Ésta es la verdadera reforma. Si hacer y deshacer leyes es una tarea de Penélope, cambiar la vida, modificar las costumbres, replantear y consolidar las instituciones, variar la conducta de los hombres es el verdadero trabajo de Hércules que nos espera.<sup>18</sup>

Y es que modificar las ideologías, los hábitos y las costumbres de los pueblos y grupos diversos que integran la CDMX no es una tarea fácil. Para lograrlo, se requiere convicción, voluntad y participación de todos los actores sociales y desde todas las trincheras. Costumbres tan profundamente arraigadas, que han “funcionado” o que funcionaron en su momento no se olvidan con facilidad, aun cuando las circunstancias del país, de la CDMX y de su realidad social hayan cambiado. Si bien la resisten-

<sup>17</sup>Cinco años de hechos, no de política, Quinto Informe de Gobierno de la CDMX.

<sup>18</sup>Guerra Aguilera, José Carlos, *Apuntes y notas para un diagnóstico de la procuración de la justicia en México*, México, Biblioteca Jurídica Virtual Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 157.

JUAN JOSÉ OLEA VALENCIA

cia al cambio es normal hasta cierto punto, es de suma importancia comprender que debemos transitar hacia una sociedad incluyente y organizada.

Por lo anterior, el gobierno de la CDMX está enfocado en el cumplimiento de los ordenamientos nacionales, internacionales y los propios de la ciudad, dado que se han dado pasos importantes con el propósito de erradicar la violencia hacia las mujeres y los feminicidios. En este sentido, vale la pena señalar los dos instrumentos para contrarrestar la violencia de género ejercida contra mujeres y niñas, con lo que el Ejecutivo local da cumplimiento a la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la cual establece, en su artículo 42, la implementación del Protocolo de Intervención Reeducativa para la Prevención de la Violencia de Género y la Atención a Hombres que Ejercen Violencia Contra Mujeres y Niñas, así como la actualización del Protocolo de Atención Integral al Maltrato Infantil contra Niñas, Niños y Adolescentes en su Entorno Familiar. Se prevé que la aplicación de estos instrumentos garantizará efectividad en las condenas impuestas por jueces y magistrados del Tribunal Superior de Justicia de la CDMX. Asimismo, habrá mayor supervisión y sanciones más enérgicas para personas servidoras públicas que no brinden atención y orientación adecuada a las mujeres que acudan a realizar su denuncia ante el Ministerio Público.

De igual manera, la Cámara de Diputados aprobó por unanimidad la reforma al Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) para establecer prisión preventiva oficiosa por el delito de feminicidio. La necesidad de aplicar esta medida cautelar se muestra indispensable para evitar que el imputado se evada de la acción de la justicia, así como la obstaculización de la investigación.

## Derechos Humanos

En el marco de los Derechos Humanos, Fernando García Cordero, en su artículo “Seguridad ciudadana y Derechos Humanos”, señala que los problemas de seguridad pública, orden social y armonía en la convivencia de los ciudadanos han entrado en una fase crítica. Señala como responsable a la globalización, el desplome de los estados financieros internacionales que incrementaron la pobreza extrema y la complejidad del sistema migratorio en prácticamente todos los países. Según García Cordero, la combinación de estos y otros factores afectó la calidad de vida y la pérdida de la seguridad pública cuyos efectos se reflejan invariablemente en la violación de los Derechos Humanos.

Lo cierto es que la calidad de vida de las personas es amenazada o dañada cuando el Estado muestra incapacidad para brindar protección a los ciudadanos, situación que conlleva la destrucción de las vías de comunicación entre gobernados y

## HACIA UNA FISCALÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

gobernantes. Aunado a esto, el desconocimiento de los servidores públicos sobre los Derechos Humanos los lleva a actuar de manera negligente, corrupta e incluso a ignorar el cumplimiento de su deber ante la falsa creencia de que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) los puede sancionar.

Es necesario recordar que los Derechos Humanos son inherentes a todas las personas, como lo señala Luis de la Barrera Solórzano: “los tiene el presunto delincuente [...] el derecho a no ser torturado, a no ser víctima de tratos que vayan contra su dignidad humana; los tiene la víctima del delito y, por supuesto, también los tiene el agente de la policía”.<sup>19</sup> Sin embargo, todos debemos ajustar nuestro comportamiento a las normas y leyes que mantienen el orden de la CDMX y el país, justo para eso, mantener el orden, la legalidad y el Estado de derecho.

Para nadie es desconocido el nivel de delincuencia y criminalidad que imperan en el país, donde, según la opinión pública, ninguna de las autoridades y corporaciones de seguridad o sistema penitenciario han tenido capacidad de respuesta eficaz, desplegando acciones de prevención y represión legítima contra la delincuencia organizada, la violencia y la criminalidad cotidiana. Tampoco es desconocido el hecho de que las burocratizaciones de los procesos desmotivan al ofendido o víctima para continuar con la denuncia ante la instancia correspondiente, porque resulta más fácil y rápido invocar la impunidad que dar cauce correcto a la denuncia y persecución del delito. Más aún, en casos donde lamentablemente la indiferencia y falta de empatía de algunas personas servidoras públicas, hacia la víctima u ofendido, promueve la incertidumbre y genera dudas de lo correcto de su actuación al pretender buscar la impartición de justicia y/o reparación del daño; de ahí la creciente cifra negra respecto a las estadísticas oficiales.

Otro índice preocupante es la creciente participación de niñas, niños y personas adolescentes en la violencia y los delitos, los cuales cada día se integran a los grupos delincuenciales ante la idea de que la sanción o el castigo será menor; de ahí la importancia de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 16 de junio de 2016, la cual tiene como finalidad establecer un Sistema Integral de Justicia Penal para los Adolescentes en la República Mexicana; instituciones, órganos y autoridades especializadas; delimitación y distribución de sus atribuciones y procedimientos, principios y derechos de corte garantista.

No puede hablarse de democracia si no hay respeto por los Derechos Humanos de todo el conjunto social, es decir, de niñas, niños, adolescentes, mujeres, adultos mayores, etnias, personas con capacidades diferentes, miembros de la comunidad

<sup>19</sup> *Los Derechos Humanos y la seguridad pública*, Luis de la Barrera, presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, y los mandos de la Secretaría de Seguridad Pública, 19 de octubre de 1996, en las instalaciones de la Policía Preventiva.

JUAN JOSÉ OLEA VALENCIA

LGBTTTI, etcétera, y no se trata de generar leyes y normas específicas para cada grupo; se trata de generar una base sólida que permita el respeto por los Derechos Humanos de todos y cada uno de estos grupos, con un trato igualitario. No sólo es cuestión de terminología, sino de respeto a la dignidad humana, independientemente de credo, inclinación política, sexual o religiosa de cada uno de los miembros de esta ciudad.

Si bien es cierto que la corrupción y la impunidad de personas servidoras públicas ha contribuido para que las organizaciones criminales puedan establecer y perfeccionar sus estructuras de poder de manera paralela a la del Estado de derecho, capaces de competir por el control territorial y el monopolio de la violencia, es tiempo de cerrar filas, de unirnos, gobierno y gobernados en un solo grupo para dar solución a este problema, que invariablemente nos afecta a todos.

El NSJP constituye el marco ideal donde los operadores jurídicos tendrán la oportunidad de ganarse la confianza de los gobernados al actuar con estricto apego a la Constitución, los tratados internacionales y todas las leyes aplicables en la materia, así como para crear o reforzar la cultura de legalidad en la jurisprudencia nacional o, como afirma Edgar Elías Azar:

podría decirse que el nuevo sistema de justicia penal no sólo se incorpora a la estructura de los derechos humanos, sino que se debe directamente a ella. Está diseñado a partir de esa conformación y sirve para proteger y garantizar los distintos derechos que en ella se contienen. Claro está, empezando por el diseño acusatorio del sistema y la oralidad, ya que ambas características tienden a proteger los derechos procesales de las personas probables responsables mediante reglas muy específicas de la defensa y acusación y la custodia de las pruebas, por un lado, y a fomentar la transparencia del sistema frente a las víctimas y la ciudadanía, por el otro.<sup>20</sup>

El gobierno de la CDMX reconoce su responsabilidad y obligación respecto al tema; por ello se ha preocupado y ocupado para generar mayor certeza y seguridad en la ciudadanía, creando las bases que apoyen a las autoridades y a los ciudadanos; y como lo señaló el Jefe de Gobierno en su Quinto Informe, transformar el proyecto de Ciudad es un “verdadero proyecto de nación”, es la vía para la construcción de un México justo, incluyente y próspero. En este sentido, desde hace algunos años, se han implementado cursos de formación y capacitación especializada en Derechos Humanos para sensibilizar al personal ministerial, pericial y policial, relacionadas con los derechos fundamentales en el proceso penal con la finalidad de contar con personal sustantivo que garantice el cumplimiento y apego al Estado de derecho; de ahí que se emitan convocatorias para que los aspirantes a ingresar a la Policía de Inves-

<sup>20</sup>Azar, Edgar Elías, “Beneficios y retos de la reforma penal en el Distrito Federal”, *Revista de Derechos Humanos Defensor*, 1 de enero de 2015.

## HACIA UNA FISCALÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

tigación cuenten con nivel mínimo de licenciatura, lo que permite que se incorporen a la dependencia más capacitados y con el perfil adecuado.

Es importante destacar que todos y cada uno de estos elementos deberá contar con una arraigada vocación de servicio y gusto por el cumplimiento de la ley, por lo que se hace un cuidadoso proceso de selección para elegir a los mejores candidatos que, al aprobar su formación inicial, se incorporen a la institución con las capacidades necesarias para afrontar la delincuencia.

No obstante, es de reconocerse que el avance es lento y llevará más tiempo formar a los servidores públicos en una cultura de los Derechos Humanos, mientras que la delincuencia avanza a pasos agigantados; por esto, es necesario involucrar a la ciudadanía generando mayores y mejores vínculos familiares y redes de apoyo con la finalidad de mejorar la calidad de vida de todos sus habitantes. En ese sentido, contar con policías, peritos, ministerios públicos, secretarios, jueces, defensores y demás personal mejor preparados en el NSJP y más sensibles a la necesidad de la víctima de delito garantizará el trabajo de la Fiscalía y una mejor aplicación de la ley que haga prevalecer el Estado de derecho, lo cual ganará nuevamente la confianza de la ciudadanía en sus leyes y gobernantes.

Si bien es cierto que ha habido avances en materia de Derechos Humanos con perspectiva de género, aún hay mucho por hacer, dado que no siempre se da el seguimiento apropiado a la política pública generada desde su diseño, formulación, ejecución y hasta su evaluación.

Las áreas de oportunidad en el tema incluyen la necesidad de mayor investigación de los homicidios de mujeres como feminicidio, asegurar la atención integral y reparación del daño a las mujeres víctimas de violencia, lograr mayor igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, en particular, trabajar sobre las mismas condiciones y que la edad no sea un factor que anule su oportunidad de empleo: “a trabajo igual, salario igual”. Y registrar los datos de las personas agresoras en el sistema de recolección y clasificación de la información producida por las dependencias, de acuerdo con la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la CDMX.

Todo esto en su conjunto es la mejor vía para “garantizar la igualdad de oportunidades; mediante este proceso conocido como transversalidad se modifican las maneras de organizar, conformar y actuar de los gobiernos”.<sup>21</sup> De esta forma, avanzando de manera conjunta ciudadanos y autoridades, podrá crearse un mejor y más sólido frente que fortalezca el respeto por los Derechos Humanos, generando, entonces, efectivas condiciones de vida que hagan posible el desarrollo de las personas que incluyan por supuesto, acceso a la educación, trabajo bien remunerado, vivienda

<sup>21</sup> *Gaceta Oficial del D. F.*, 8 de marzo 2010. N.794, p. 36, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Distrito%20Federal/wo45404.pdf>

JUAN JOSÉ OLEA VALENCIA

digna, educación y recreación, fomentando con esto la integración familiar, arraigo a los valores y pleno ejercicio de las libertades políticas, económicas y sociales.

## Equidad y género

Como es bien sabido, la desigualdad entre hombres y mujeres tiene sus raíces en los modelos culturales que han predominado en las sociedades desde tiempos inmemoriales, donde la supremacía masculina prevalecía en prácticamente todos los ámbitos de la vida social. Incluso una perspectiva de derechos y de igualdad de género ha estado ausente en la mayoría de las reformas, no sólo a nivel local, sino en prácticamente toda Latinoamérica, donde predominan elevados índices de pobreza, desigualdad y exclusión. También es bien conocido que la lucha de las mujeres porque se reconozcan sus derechos ha sido bandera de algunos dirigentes políticos para ganar la simpatía y el voto de este numeroso grupo. Sin embargo, aun cuando se han obtenido algunos logros, no se ha alcanzado el nivel de igualdad y equidad necesarias para obtener el desarrollo que permita el empoderamiento de las mujeres en muchos de los campos profesionales.

Es importante señalar que aunque las mujeres cada día van ganando espacios a nivel profesional, también es cierto que pareciera que esto ha exacerbado la inconformidad y el enojo de muchos hombres, quienes han tenido más y más brotes de violencia hacia ellas. Diariamente ocurren hechos violentos en los que la víctima es una mujer, justamente por eso, por su condición de mujer.

Datos obtenidos del resumen ejecutivo elaborado por la Segob, Inmujeres, ONU Mujeres, titulado “La violencia feminicida en México, aproximaciones y tendencias, 1985-2014”, señalan que en el 2014 ocurrieron 2,289 casos de defunciones femeninas con presunción de homicidio (DFPH) en México; es decir, en el país hubo en promedio 6.3 DFPH al día, una tasa de 3.7 de estas muertes por cada 100,000 mujeres.<sup>22</sup> De acuerdo con datos del INEGI, de enero de 2015 a diciembre de 2016, se registraron un total de 5,118 defunciones femeninas por homicidio, lo que representa siete asesinatos de mujeres cada día. Para ese mismo periodo, el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) reportó en promedio 700 averiguaciones por feminicidio en todo el país. Así, el reporte de feminicidios significa sólo 13.6% del total de los homicidios de mujeres.<sup>23</sup> Es importante mencionar que las cifras de DFPH pueden variar con respecto a las que pública el INEGI, pues esta institución

<sup>22</sup>[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/84740/La\\_Vilencia\\_Feminicida\\_en\\_M\\_xico\\_\\_\\_aproximaciones\\_y\\_tendencias\\_1985\\_-2014.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/84740/La_Vilencia_Feminicida_en_M_xico___aproximaciones_y_tendencias_1985_-2014.pdf)

<sup>23</sup><http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est#>

## HACIA UNA FISCALÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

presenta las defunciones por año de registro; sin embargo, es más importante cuando ocurren estas DFPH, no cuando se registran, pues la tardanza en el registro puede deberse a múltiples factores.

Es evidente que la violencia hacia las mujeres no es un asunto privado; por el contrario es un problema social, una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre los sexos, patrones de subordinación culturalmente asignados que potencian un ambiente de dependencia, inseguridad y violencia hacia las mujeres de cualquier edad, lo cual es una muestra inequívoca de la violación a sus Derechos Humanos y compromete la responsabilidad de los gobiernos a nivel internacional, dado que no garantizan a las mujeres el acceso a la justicia.

Más aún, a decir de los especialistas, no existe un sistema integral de información que permita conocer el número de feminicidios a nivel nacional, dado que no se ha logrado que las procuradurías generales de justicia de las entidades federativas integren sistemas de información que permitan hacer un seguimiento de estos casos tal como están definidos en los respectivos códigos penales. Por esto, el INEGI y la Secretaría de Salud generan sus estadísticas de mortalidad a partir de los certificados de defunción, en los que el médico legista o la persona que registra la información anota su presunción acerca de las causas de muerte de las mujeres, es decir, si considera que fue “homicidio”, “suicidio” o “accidente”, antes de iniciar registros estandarizados para conocer en detalle las causas de muerte que pudieran estar relacionadas con los delitos de odio contra las mujeres. Se tiene que “86.6% de las DFPH<sup>24</sup> ocurridas en los últimos cinco años fue certificada por un médico legista y en 79% de ellas se practicó la autopsia”,<sup>25</sup> cifras que, según los expertos, pueden tomarse como la mejor aproximación al feminicidio.

De cierto modo, es una realidad que las acciones y los mecanismos realizados hasta ahora no han sido suficientes para lograr este cambio que se precisa urgente y trascendental. Se requiere un viraje en el modo de percibir y entender las relaciones sociales, es decir, se requieren cambios a nivel cognitivo y conductual en el que hombres y mujeres tengan el mismo valor, donde los principios de igualdad, universalidad y no discriminación prevalezcan; donde las políticas de equidad y género sean congruentes, coherentes y sustentables, no sólo en el discurso, sino en la acción. Es, pues, imprescindible incorporar la perspectiva de género en forma sistemática en todas las esferas de la vida social de la CDMX y del país, es decir, promover y fortalecer que la mujer se involucre en temas de educación, trabajo, Derechos Humanos, ayuda humanitaria; en la asignación y manejo de presupuestos; en temas de paz, seguridad, aspectos legales, política; conferencias, cumbres mundiales, etcétera.

<sup>24</sup>Defunciones femeninas con presunción de homicidio.

<sup>25</sup>*La violencia feminicida en México, aproximaciones y tendencias 1985-2014*. Resumen ejecutivo, Segob, Inmujeres, ONU-Mujeres.

JUAN JOSÉ OLEA VALENCIA

La igualdad de género es fundamental para alcanzar un desarrollo sostenible que permita el avance del país a un nuevo nivel. Las políticas públicas deben ser pensadas y diseñadas en términos de capacidad y potencial humano, es decir, en la posibilidad de crecimiento y desarrollo y, como señala Sánchez González: “Se debe promover y respetar la inclusión de la perspectiva de género como eje transversal, cuestión que radica en la consideración e inclusión de los intereses, necesidades e inquietudes de hombres y mujeres en las políticas públicas”.<sup>26</sup>

Sánchez González menciona que la representación política de las mujeres es un gran desafío para toda Latinoamérica; sin embargo, lograr la equidad en este rubro es la clave decisiva para obtener mayor eficiencia y contribuir al crecimiento sostenido, además de recuperar la confianza y afianzar la gobernabilidad democrática de un país. Es de destacar, además, que en México los puestos clave de la administración, tanto pública como privada, siguen siendo predominantemente ocupados por el género masculino. De ahí que cabe perfectamente la recomendación del autor respecto a que el gobierno deberá crear políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos, promoviendo mayor cuota de género en los cargos directivos, especialmente a nivel local.

En el ámbito nacional como internacional, es un reclamo social la creación de protocolos de investigación con perspectiva de género que permitan el cumplimiento de la normatividad interna, de las sentencias y criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que garanticen el acceso a la justicia. Es trascendental combatir la impunidad en los delitos de violencia de género; esto dará mayor credibilidad y confianza en las instituciones y en la procuración de justicia, al garantizar a las mujeres una vida libre de violencia.

Desde la indiferencia, el maltrato y el silencio que se les impone a las mujeres en nuestra sociedad, se revictimiza y minimiza la problemática en su entorno. Por esto, se requiere de personas servidoras públicas sensibles a los factores sociales y estructurales en el que se generan las desigualdades de género que afectan de manera más grave a las mujeres y son generadoras de una violencia particularmente cruel y brutal contra ellas.

La investigación con perspectiva de género se refiere a un estándar de derecho internacional de protección de los Derechos Humanos de las mujeres. Una investigación que debe hacerse bajo el principio de la debida diligencia, es decir, es obligación de los operadores del sistema de justicia realizar todas las actuaciones necesarias de manera rápida y expedita para lograr identificar a los responsables, practicar cuidadosamente todas las diligencias necesarias para el caso, conocer la verdad de los hechos y procurar la reparación integral del daño causado para, de alguna forma, contribuir a la recuperación de la víctima como sujeto en pleno ejercicio de sus de-

<sup>26</sup>Sánchez González, José Juan, *op. cit.*, p. 9.

## HACIA UNA FISCALÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

rechos y evitar la repetición de hechos similares. Por lo anterior, deberá contarse con los recursos materiales y humanos suficientes, es decir, personal altamente capacitado y especializado en perspectiva de género, procuración de justicia y Derechos Humanos, para desempeñar las tareas asignadas de manera objetiva, independiente e imparcial, además de contar con las garantías y la seguridad convenientes.

Por lo tanto, es preciso implantar junto con los Organismos de la Sociedad Civil (OSC), las agencias, convenciones y Naciones Unidas, los programas y políticas sensibles en el tema; realizar análisis y diagnósticos objetivos, así como monitorear y evaluar las acciones implementadas que eviten toda forma de discriminación en todos los ámbitos: escolar, sanitario, laboral, judicial, familiar y político. Los feminicidios no son casos aislados de violencia; por lo general, son un continuo que culminan de manera trágica, por lo que es necesario que los actores encargados de la procuración e impartición de justicia cuenten con elementos suficientes para orientar la investigación de los feminicidios a su correcta conclusión: “estos elementos parten de los factores generales del contexto social y cultural que cada agresor hace suyos para justificar la violencia y para expresarla atendiendo a sus ideas y a las circunstancias que lo rodean. Son elementos comunes que deben aplicarse a un contexto particular caracterizado por un agresor, una víctima y unas circunstancias”.<sup>27</sup>

Cabe aclarar que no se trata de hacer coincidir los elementos para encausar la investigación a una línea determinada; se trata de impulsar el análisis de las evidencias sin descartar la posibilidad de un feminicidio y que la investigación debe continuar para confirmar o descartar la hipótesis, así como encontrar la verdad histórica de los hechos. Datos encontrados en el Cuarto Informe de Gobierno señalan que: “Respecto del delito de feminicidio, se consignó a 33 personas y se obtuvieron sentencias condenatorias en perjuicio de 24, en las que se les impuso penas que alcanzan hasta 146 años de prisión”.<sup>28</sup> En caso de que existan fallas de la autoridad competente en la resolución, los familiares de la víctima pueden acudir a una segunda instancia para la rectificación del caso; aquí un ejemplo de la inclusión de perspectiva de género:

En sesión de fecha 25 de marzo de 2015, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) emitió una Sentencia en el Amparo en Revisión 554/2013, promovido por IRINEA BUENDÍA CORTEZ (madre de la occisa MARIANA LIMA BUENDÍA), contra el fallo en el juicio de amparo 303/2012-I del 17 de diciembre de 2012, por el Juzgado Quinto de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Civiles Federales en el Estado de México.

<sup>27</sup>Procuraduría General de la República, *Protocolo de Investigación Ministerial, Policial y Pericial con Perspectiva de Género para el Delito de Feminicidio*, p. 13.

<sup>28</sup>Gobierno de la Ciudad de México, *op. cit.*, p. 198.

JUAN JOSÉ OLEA VALENCIA

El contexto jurídico de la Sala antes aludida de la SCJN consistió en examinar y resolver:

- Si la determinación de sobreseimiento dictada por el Juez de Distrito —respecto de las autoridades señaladas como responsables y por ciertos actos reclamados— fue correcta al estimar que habían cesado los efectos y existía un cambio de situación jurídica en el caso y, por otra,
- Analizar —en el supuesto que se cumplan los requisitos procesales correspondientes— los argumentos relativos a las alegadas irregularidades en la etapa de averiguación previa respecto de la muerte de Mariana Lima Buendía.<sup>29</sup>

Como antecedentes del caso se cuenta con la determinación de fecha 9 de septiembre de 2011, en la que el Ministerio Público determinó el no ejercicio de la acción penal en la averiguación previa derivado que de las pruebas que integran el expediente establecían que: (i) la causa de muerte de Mariana Lima Buendía había sido “asfixia mecánica en su modalidad de ahorcamiento”; (ii) que dichas lesiones correspondían a maniobras suicidas; (iii) que no existían lesiones típicas de lucha o forcejeo y que tampoco existía dato alguno del que se desprendiera la intervención de otra persona en los hechos.<sup>30</sup>

En dicho contexto la Primera Sala de la SCJN, como garante de la Constitución, al discernir sobre los aspectos planteados, realiza un estudio acucioso del caso, en el que prevalece la observancia de los principios y estándares nacionales e internacionales de “perspectiva de género” y “garantía de derechos humanos de la mujer a una vida libre de violencia y discriminación”, visión judicial que destaca la protección de los instrumentos legales especializados, aplicables a las circunstancias del fenómeno de violencia contra la mujer, para proceder a hacer una crítica severa y justa, en la que condena todas las formas de discriminación contra la mujer, y sostiene al resolver la convicción de tutelar el ejercicio de los Derechos Humanos de la mujer frente a la violencia.

Por otra parte, como máximo tribunal cuya obligación es garantizar el Estado de Derecho, analizó escrupulosamente la actuación que llevó a cabo el órgano investigador en su ámbito de competencia, y enfatizó las omisiones en que incurrió, la falta de diligencia en su actuar e hizo hincapié en las deficiencias en la investigación, al

<sup>29</sup>Cfr. Amparo en revisión 554/2013, 25 de marzo de 2015. Por unanimidad de votos de los señores ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, presidente y ponente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. El ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo se reservó su derecho de formular voto concurrente. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.

<sup>30</sup>*Ibidem*, p. 15.

## HACIA UNA FISCALÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

considerar que reveló la ineficacia de la autoridad desde el inicio de la investigación, misma que favorece la impunidad de la violencia que sufren las mujeres.

El fallo de la Primera Sala condenó en la investigación la carencia de una metodología conforme a los estándares que establecen el Protocolo de actuación estatal que constituye una guía de elementos y diligencias particulares, así como la inobservancia de las legislaciones nacionales e internacionales relacionadas con violencia de género, que rigen a la autoridad en la indagatoria para actuar con la debida diligencia que el caso reclamaba, con el propósito de dar certeza jurídica de su investigación en la muerte violenta de la víctima y advirtió que deberían realizarse todas las diligencias necesarias con perspectiva de género, conforme a los lineamientos que se detallaron en la sentencia; dicha resolución además se pronunció por la falta de diligencia de las autoridades durante la investigación para salvaguardar los Derechos Humanos.

Finalmente, concluyó que existió una clara violación al acceso a la justicia por parte de las autoridades responsables de investigar y:

a la garantía de acceso a mecanismos judiciales y administrativos adecuados y efectivos para combatir las violaciones a derechos humanos de las mujeres, así como respecto de la discriminación y violencia institucional por parte de dichas autoridades en su contra. Por tanto, esta Primera Sala considera que las autoridades responsables violaron, en perjuicio de la quejosa, los derechos humanos reconocidos en los artículos 1, 4, 14, 17, 20 y 21 constitucionales.<sup>31</sup>

Como puede observarse, la discriminación hacia las mujeres va ligada a otros factores que aumentan la vulnerabilidad y la violación de sus Derechos Humanos, como puede ser su origen, cultura, estatus social, situación económica, salud, analfabetismo, creencias religiosas o de otra índole; como también la pertenencia a grupos minoritarios, como indígenas, personas en reclusión, lesbianas, etcétera. En algunos casos, es más palpable la vulnerabilidad de la mujer ante los sistemas de justicia, algunos delimitados por los usos y costumbres prevalecientes en las comunidades, diferencias que pueden ser notables en comparación con el resto de las mujeres y a los que hay que poner especial atención por su impacto negativo en la investigación. Por eso, se requiere la participación de peritos, policías y ministerios públicos sensibles y especializados en perspectiva de género.

Con el propósito de hacer más eficiente los procesos para erradicar la violencia de género, el gobierno de la CDMX, además de la implementación de los dos protocolos indicados con anterioridad y que tienen como propósito reducir el riesgo feminicida, llevó a cabo la actualización del Protocolo de Atención Integral al Maltrato

<sup>31</sup>*Ibidem*, p. 102.

JUAN JOSÉ OLEA VALENCIA

Infantil contra Niñas, Niños y Adolescentes en su entorno familiar (elaborado por DIF, UNAM, UAM, Inmujeres, organizaciones sociales vinculados con el TSJ CDMX).

Asimismo, creó una estrategia denominada 30-100, misma que contempla una plataforma y una app que permiten la recepción de reportes y denuncias de forma virtual de mujeres que son víctimas de cualquier tipo de acoso. Al igual, se está fortaleciendo la Fiscalía Especializada para la Atención a los Delitos Sexuales y se ha incrementado la vigilancia en senderos peligrosos para las mujeres, así como las corridas del transporte público conocido como *Atenea*; se realizan monitoreos específicos del C4 en lugares como los Centros de Transferencia Multimodal (CETRAM) y se vigila que no se invadan los espacios exclusivos para mujeres en el transporte público. También se presentó un silbato como medida de prevención y alerta para las mujeres que sufren de acoso en el transporte público y se puso en marcha el nuevo Centro de Justicia para las Mujeres en Iztapalapa y el Centro de Atención y Cuidado para Víctimas de Trata de Personas, y se trabajará para que los autobuses M1 (antes RTP) cuenten con botón de auxilio conectado directamente con el C4 y C5.

## Conclusión

En términos sencillos, puede decirse que la gobernanza es una consecuencia directa de la lucha por democratizar la política y su administración; el resultado de un interés ciudadano en participar mayormente en los asuntos públicos. Es una nueva forma de gobernar en la que se involucran todos los actores sociales, cuya vinculación se da de forma horizontal y no jerarquizada. En la que se busca la orientación a resultados, con base en la calidad, eficiencia, eficacia, inclusión y no discriminación de las políticas públicas, con enfoque de Derechos Humanos bajo los principios de universalidad e igualdad, participación e integralidad. La gobernanza fomenta la participación de la comunidad en los asuntos locales, con verdaderos canales de comunicación que permitan el control y verificación del desempeño de los gobiernos, lo que favorece la transparencia y el rendimiento de cuentas.

Frente a este escenario, los sistemas de procuración de justicia han tenido que evolucionar y modificar la forma de investigar, juzgar e imponer las sanciones correspondientes basados en los Derechos Humanos de las personas, tomando en cuenta los principios de igualdad, universalidad y no discriminación. En este sentido, el NSJP facilita el acceso a la justicia, dado que parte de la presunción de inocencia. Además, al darse de manera oral, obliga a la autoridad a actuar de manera rápida y expedita, haciendo los procesos de audiencia en días consecutivos, lo que la hace ágil y eficiente. No obstante lo anterior, el Jefe de Gobierno reconoce que el NSJP tiene aspectos que deben ser mejorados.

## HACIA UNA FISCALÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

La Fiscalía General tiene mucho trabajo por hacer: actitudes, costumbres y viejos hábitos por modificar, empezando por los servidores públicos, pues aun cuando se ha empezado la especialización y capacitación con perspectiva de género, deben ampliarse o crearse protocolos de investigación con perspectiva de género que permitan el cumplimiento de los estándares recomendados a nivel constitucional e internacional de Derechos Humanos que garanticen el acceso a la justicia y a una vida libre de violencia.

Es así como la perspectiva de equidad y género deberá ser transversal en las políticas públicas proyectadas en los próximos años, pues si bien se ha ido trabajando en el tema, los esfuerzos realizados hasta hoy no han sido suficientes. Esto se observa en los altos índices de violencia hacia niñas y mujeres, mismos que parecen haberse exacerbado en los últimos años. Asimismo, prevalece la violación de los derechos de los grupos vulnerables, trátase de niñas, niños, adolescentes, adultos mayores, grupos minoritarios (etnias, grupo LGBTTTTI, personas con capacidades diferentes) etcétera, pues no se ha logrado la inclusión suficiente en todos los ámbitos de la vida social de la CDMX y en el resto del país.

Si bien es cierto que el gobierno de la CDMX ha implementado diversas acciones para erradicar la violencia hacia las mujeres, hoy se sigue trabajando en varios flancos para dar una respuesta favorable a este problema, al presentar propuestas que permitan tanto a jueces como a magistrados del TSJ local garantizar la efectividad de las condenas, además de tener mayor supervisión y sanciones más estrictas para servidores públicos que incurran en fallas u omisiones al investigar delitos relacionados con la violencia de género.

Como se ha dicho, toda transformación requiere la participación de todos los actores sociales; por ello, deberá imponerse la gobernanza moderna, en la que todos los actores participen de manera coordinada en la formulación y aplicación de políticas públicas, generando cambios en todos los niveles, desde el organizativo e instrumental formal hasta el de carácter ético y cultural.

Gobernantes y habitantes deberán accionar y modificar los patrones conductuales que tanto daño están generando en nuestra sociedad. Fomentar la transparencia y rendición de cuentas en los procesos e instituciones con mayor acceso a la información, con los que podría darse mayor monitoreo ciudadano y de los demás órganos desconcentrados o autoridades a nivel nacional e internacional, trátase de Corte Interamericana de Derechos Humanos, Naciones Unidas o cualquier otra enfocada en el respeto por la dignidad de las personas y la procuración e impartición de justicia. Al transformar la actitud de los ciudadanos hacia las autoridades y la de éstas ante la aplicación de la ley, se generará un verdadero cambio. En especial, si se aplica la normatividad a todo servidor público que transgrede la correcta observancia del Estado de derecho, con lo que se demostrará que ningún servidor público o ciuda-

JUAN JOSÉ OLEA VALENCIA

dano está por encima de la ley, y que se respetan las garantías constitucionales de las víctimas. Como afirma Tom Tyler, citado por Catalina Pérez Correa y Alejandro Madrazo en *Transparencia y Procuración de Justicia en el D.F.*: “la obligación moral que las personas sienten de obedecer a la autoridad está basada en la confianza que le tienen”.<sup>32</sup>

Lo anterior dará paso a un mayor índice de participación ciudadana, que tendrá la garantía de que sus opiniones serán escuchadas, valoradas y tomadas en cuenta sin represalias. Los intereses de la mayoría tendrán más validez que los de unos cuantos, con lo que se abre la puerta a la equidad, a la justicia y a la armonía social, teniendo como base la democracia y Estado de derecho, pues vale la pena recordar que todo ciudadano tiene derecho a sentirse seguro y respetado en su persona y en sus bienes, como lo mencionó la SCJN, citada por Luis Raúl González Pérez en su conferencia sobre seguridad pública y sistema penitenciario: “la razón de existencia de la seguridad pública es crear las condiciones necesarias para que los gobernados gocen de sus derechos sin amenazas violentas sobre su persona, su vida, sus libertades, sus posesiones o sus propiedades”.<sup>33</sup>

## Propuestas

- Fortalecer las acciones de profesionalización y generar una serie de incentivos para que el personal sustantivo de la institución desempeñe sus funciones con alto grado de calidad, calidez, acorde con un perfil de especialización en atención a grupos vulnerables y en contra de toda forma de discriminación, violencia o maltrato que devalúen y denoten su condición y que, mediante el desempeño de su función, apoyen y dignifiquen a las personas víctimas de violencia de la que son objeto.
- La Fiscalía General deberá participar en la conformación de “Grupos con perspectiva de género” con diferentes sectores u OSC, con la finalidad de dar seguimiento a los factores que propician la violencia hacia las mujeres, en la familia, en las relaciones de pareja, durante la niñez, en los medios sociales de comunicación, escolar y laboral; estas acciones brindarían alternativas a la problemática desde diversos ámbitos, lográndose una cultura de convivencia sana que fomente la gobernanza, la no discriminación, al tiempo que desaliente la violencia de género.

<sup>32</sup>Pérez Correa, Catalina y Madrazo, Alejandro, *Transparencia y Procuración de Justicia en el D.F.*, p. 7.

<sup>33</sup>Luis Raúl González Pérez, presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con motivo de la Sesión Conjunta de la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública y la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, Cancún, Quintana Roo, 11 de diciembre de 2015, p. 4.

#### HACIA UNA FISCALÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

- Tratándose específicamente del delito de feminicidio, la Fiscalía General deberá llevar a cabo un seguimiento pormenorizado de la incidencia delictiva relacionada con la violencia familiar, para que mediante diversas estrategias de inteligencia para su combate, puedan analizarse factores y patrones conductuales y de riesgos de los sujetos victimarios; asimismo, fortalecer las bases de datos que alerten de agresiones reiteradas contra las mujeres, creándose de manera inmediata una red interinstitucional con la participación de los OCS para el seguimiento y evaluación de actividades conjuntas.
- Creación de un organismo interno que vigile los casos en que se involucre la muerte violenta de una mujer para dar seguimiento a la integración de la carpeta de investigación, que cumpla con los estándares internacionales y con todos aquellos protocolos facultativos propios de la institución.
- Crear y lanzar campañas informativas en los medios de comunicación masiva de al menos un spot jurídico por semana, donde se haga la divulgación de normas, leyes, derechos y obligaciones de los ciudadanos y servidores públicos, a fin de que el reclamo de justicia sea natural cuando se perciban abusos o arbitrariedades de cualquier índole y en cualquier escenario de la vida social.
- Impulsar políticas públicas orientadas a la generación de empleos mejor remunerados o acceso a mejores oportunidades de desarrollo para las mujeres y grupos minoritarios, basados en el Modelo de Equidad y Género, haciendo prevalecer los principios de igualdad, universalidad y no discriminación.
- Fortalecer los niveles de comunicación entre gobierno y sociedad organizada para potenciar la participación ciudadana que dé paso a una vida política, económica y social más democrática, sustentada en los Derechos Humanos, la inclusión responsable y la gobernanza.
- Creación de más y mejores redes de apoyo para mujeres víctimas de violencia en cualquiera de sus manifestaciones (explotación sexual y comercial, homicidio, feminicidio, violencia familiar y trata de personas, etcétera), que favorezcan su fortalecimiento y empoderamiento para lograr reintegración social, en plenitud de derechos y garantías.
- Acelerar el proceso en el que las Procuradurías o Fiscalías Generales de Justicia de las entidades federativas integren un Sistema de Información que permita llevar a cabo la evaluación y el seguimiento de los delitos relacionados con el feminicidio de forma transversal y con perspectiva de género.

JUAN JOSÉ OLEA VALENCIA

## Referencias bibliográficas

- ARRIAGA VALENZUELA, Luis, *Sistema de Procuración de Justicia y Derechos Humanos en México*, Sistema de Información Científica Redalyc, *Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal*; *El Cotidiano* 2008, 23(150), [www.redalyc.org](http://www.redalyc.org)
- AZAR, Edgar Elías, “Beneficios y retos de la reforma penal en el Distrito Federal”, *Revista de Derechos Humanos, Defensor*, 1 de enero de 2015.
- BARREDA, Luis de la, *Los Derechos Humanos, la Seguridad Pública y los mandos de la Secretaría de Seguridad Pública*, en las instalaciones de la Policía Preventiva, 19 de octubre de 1996.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- Fiscalía General de la Nación, *Hablemos de la nueva justicia*, Colombia, 2005.
- GARCÍA CORDERO, Fernando, *Seguridad ciudadana y Derechos Humanos*, México, Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Gobierno de la Ciudad de México, septiembre 2016, Secretaría Particular del Jefe de Gobierno, Cuarto Informe, [www.cdmx.gob.mx/informe](http://www.cdmx.gob.mx/informe)
- GONZÁLEZ PÉREZ, Luis Raúl, *Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública y la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario*, Cancún, Quintana Roo, 11 de diciembre de 2015.
- GUERRA AGUILERA, José Carlos, *Apuntes y notas para un diagnóstico de la procuración de la justicia en México*, México, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)
- Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, *El concepto de gobernanza*, Biblioteca Jurídica Virtual, [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)
- MOYA ESTRADA, Francisco, *Gobernanza y calidad en la gestión pública: Oportunidades para mejorar el desempeño de la administración pública en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- PÉREZ CORREA GONZÁLEZ, Catalina y Madrazo Lajous, Alejandro, *Transparencia y procuración de justicia en el Distrito Federal*, México, Infodf, 2008.
- Periódico *La Jornada*, martes 26 de abril de 2016, p. 33.
- Procuraduría General de La República, Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad, Fiscalía Especializada para los Delitos contra las Mujeres y Trata de Personas, *Protocolo de Investigación Ministerial, Policial y Pericial con Perspectiva de Género para el delito de feminicidio*.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan, *La gobernanza local en México: Mecanismo para lograr una administración pública inclusiva, no discriminatoria y participativa*, XVIII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Colombia, 30 de octubre-2 de noviembre de 2012.
- Segob, Inmujeres, ONU-Mujeres, *La violencia feminicida en México, aproximaciones y tendencias 1985-2014*. Resumen ejecutivo.
- Televisa, [Noticieros.televisa.com/videos/quinto-informe-gobierno-miguel-angel-mancera](http://Noticieros.televisa.com/videos/quinto-informe-gobierno-miguel-angel-mancera)

HACIA UNA FISCALÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

- [http://www.milenio.com/politica/diputados-feminicidio-prision\\_preventiva-codigo\\_penal\\_0\\_895710847.html](http://www.milenio.com/politica/diputados-feminicidio-prision_preventiva-codigo_penal_0_895710847.html)
- <http://www.capital21.cdmx.gob.mx/tag/ciudad-de-mexico/>
- <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/mancera-lanza-estrategia-para-combatir-violencia-contra-mujeres.html>
- <http://observatoriofemicidiomexico.org.mx/temas/violencia/>
- <https://www.gob.mx/inmujeres/prensa/necesario-redoblar-esfuerzos-y-asumir-responsabilidades-para-frenar-los-feminicidios-inmujeres?idiom=es-MX>
- <https://www.economista.com.mx/politica/Cifras-de-la-violencia-contra-las-mujeres-en-la-CDMX-20161125-0086.html>
- [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/84740/La\\_Vilencia\\_Femicida\\_en\\_M\\_xico\\_\\_aproximaciones\\_y\\_tendencias\\_1985\\_-2014.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/84740/La_Vilencia_Femicida_en_M_xico__aproximaciones_y_tendencias_1985_-2014.pdf)
- <http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est#>
- <https://www.gob.mx/inmujeres/prensa/necesario-redoblar-esfuerzos-y-asumir-responsabilidades-para-frenar-los-feminicidios-inmujeres?idiom=es-MX>. Consultado en febrero 2018
- Gaceta Oficial del D. F.*, 8 de marzo de 2010. N.794, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Distrito%20Federal/wo45404.pdf>