

CAPÍTULO III MARCO JURÍDICO

La historia ha evidenciado la necesidad de protección de las personas a través del reconocimiento de derechos que posibiliten una vida digna, los derechos humanos.

El desarrollo de estos derechos mostró también la necesidad de la especificidad de aquellos que les son propios a personas cuyas cualidades o situaciones les colocan en especial vulneración, es el caso de los derechos de las mujeres.

En otras palabras, a la par del reconocimiento de los derechos humanos, se generaron procesos en los cuales se evidenció la importancia de atender una problemática que ha afectado a las mujeres y que, como sucede con otros sectores de la población, les limitan o restringen el goce de sus derechos: la discriminación.

La distinción, exclusión o restricción a la que han estado sometidas las mujeres a través de la historia se encuentra en la raíz misma de la violencia que se ha ejercido contra ellas y que ha pervivido en su diario acontecer como algo normal y por tanto permitido y tolerado.

Esa innegable realidad orientó la lucha de los grupos de mujeres afectados por una abstracción regida por un pensamiento patriarcal, el reconocimiento de sus derechos son, sin duda, producto de una conquista histórica que en nuestros días no logra materializarse.

La necesidad de proteger a las mujeres mediante derechos que han sido desarrollados en instrumentos específicos en los cuales se reconoce su condición de mujer, destacando con particular importancia el *derecho a una vida libre de violencia*, se originó como una respuesta a la comprobada normalización de desigualdad en las relaciones entre hombre y mujer y que el concepto de igualdad ante la ley no logró resolver.

Uno de los fenómenos más delicados en nuestras sociedades y que origina en buena medida, la falta de condiciones de vida digna para las mujeres, es la violencia contra la mujer, el reconocimiento de que ésta ha constituido uno de los mecanismos sociales fundamentales a través de los cuales se ha forzado a la mujer a una situación de subordinación

social en relación al hombre y que ha conducido a su dominación y discriminación es una de las más grandes aportaciones para el avance de sus derechos humanos¹⁷⁷.

Por tales razones, la comunidad internacional ha desplegado esfuerzos importantes en el desarrollo de la agenda de género a nivel mundial.

Parte toral de esa agenda es el catálogo de instrumentos internacionales que han venido marcando el rumbo para que los Estados incorporen en sus propios sistemas normativos los principios rectores establecidos en las declaraciones, convenciones, pactos, reglas y demás instrumentos a efecto de modificar la cultura que pese a los esfuerzos internacionales sigue sometiendo a las mujeres a condiciones de vida degradantes en diversas partes del mundo.

1. Instrumentos internacionales

Los instrumentos internacionales para la protección de las mujeres son entonces el resultado de un trabajo de la comunidad internacional, en el cual las mujeres han tenido una participación decisiva. El reconocimiento de sus derechos se consagra en diversos instrumentos, como declaraciones, convenciones, protocolos y reglas entre otros, que han sido posibles por los diversos movimientos políticos, culturales y sociales en los cuales las mujeres buscaron incidir a través de su propia organización.

Podemos hablar de este reconocimiento a través de diversos instrumentos internacionales como los siguientes: Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer, OEA, 1933; Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer, OEA, 1948; Declaración Universal de los Derechos Humanos, ONU, 1948; Declaración Americana de los Derechos del Hombre, 1948; Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer, OEA, 1948; Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, ONU, 1952; Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada, ONU, 1957; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ONU, 1966; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ONU, 1966; Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, ONU, 1967; El catálogo de

¹⁷⁷ Resolución de la Asamblea General 48/104 del 20 de diciembre de 1993, *óp. cit.*, <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1286.pdf>, fecha de consulta: 31 de mayo de 2010.

instrumentos para la protección de los derechos de las mujeres es vasto, en la búsqueda de la igualdad que posibilite una sociedad democrática en la que se respete a las personas en sus igualdades y diferencias.

Los múltiples instrumentos internacionales del sistema universal y uno del interamericano, dirigen sus esfuerzos a los temas de discriminación y violencia contra la mujer, a saber, en la ONU, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, en adelante CEDAW¹⁷⁸, la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación, y en la Organización de Estados Americanos OEA, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, conocida como la Convención Belém Do Pará, de la OEA, en la que se reconoce el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, como un derecho sin el cual es imposible la realización del resto de los derechos de las mujeres.

1.1 Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, CEDAW

Durante la convocatoria a la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer¹⁷⁹ se establecieron ejes temáticos¹⁸⁰ que orientaron los trabajos de la primera reunión intergubernamental cuyo programa estaba dedicado a la mujer en la sociedad; de dichos trabajos derivaría la proclamación por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas, del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer en el período comprendido entre 1976 y 1985, durante el cual surge la CEDAW, primer tratado internacional global y amplio y jurídicamente obligatorio encaminado a eliminar todas las formas de discriminación basada en el sexo y el género contra la mujer¹⁸¹.

¹⁷⁸ Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW por sus siglas en inglés.

¹⁷⁹ Realizada en México y que fue el punto cumbre del Año Internacional de la Mujer en 1975, Asamblea General Resolución 3010 (XXVII), 18 de diciembre de 1972, *op. cit.*

¹⁸⁰ Igualdad, desarrollo y paz.

¹⁸¹ Dubravka Šimonović, *Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer*, United Nations Audiovisual Library of International Law, United Nations, 2009, disponible en: http://legal.un.org/avl/pdf/ha/cedaw/cedaw_s.pdf, consultada en 20 de noviembre de 2012.

Sus treinta artículos se distribuyen en seis partes, cuatro de ellas dedicadas a cuestiones sustantivas y las dos partes finales a los mecanismos de seguimiento y aplicación.

En la parte sustantiva se señala que el objetivo de la CEDAW es la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer *de jure* y *de facto*, y que han sido resultado de las actividades u omisiones de los Estados parte o sus agentes, o cometidas por cualquier persona u organización, situación de debería ser sancionada por el Estado en todas las esferas de la vida, incluidas la política, la economía, la sociedad, la cultura y la vida civil y familiar, eliminación traducida en el reconocimiento y el logro de la igualdad *de jure* y *de facto* de mujeres y hombres a través justamente de una política de eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer que incorpore todas las medidas legislativas y programáticas apropiadas¹⁸².

En este sentido, la Convención va más allá de las garantías de igual protección contenidas en los instrumentos internacionales que la precedieron, pues establece medidas para el logro de la igualdad entre mujeres y hombres independientemente de su estado civil, en todos los aspectos de la vida política, económica y social y las relaciones familiares.

A partir de la definición de la expresión, “discriminación contra la mujer”, en el primer artículo convencional, se evidencia la amplitud del deseo de protección de los derechos de la mujer, pues se establece una definición amplia de la discriminación contra la mujer que incluye la directa e indirecta¹⁸³, sea ésta intencional o no intencional, con respecto a la ley o la práctica, en todos los aspectos de la vida pública y privada. Esta amplia definición hace que la CEDAW sea un instrumento único en el derecho internacional para el logro de una auténtica igualdad (*formal y sustantiva*) entre hombres y mujeres.

El compromiso de los Estados parte ante la condena de la discriminación contra la mujer en todas sus formas, es la de seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar

¹⁸² *Ibidem*, p. 1.

¹⁸³ La discriminación directa tiene esa discriminación como propósito y constituye una exclusión, distinción o restricción abierta de los derechos de las mujeres en comparación con los de los hombre, en tanto hay discriminación indirecta cuando normas o políticas aparentemente neutrales que no tienen por fin discriminar tienen consecuencias que, sin justificación, afectan el disfrute de los derechos por las mujeres de manera desproporcionada simplemente porque son mujeres. *Idem*.

la discriminación contra la mujer por lo que se comprometen de forma expresa a las siguientes acciones:

a) *Consagrar*, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada, *el principio de la igualdad del hombre y de la mujer* y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio;

b) *Adoptar medidas adecuadas, legislativas* y de otro carácter, con las *sanciones* correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;

c) *Establecer* la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales o competentes y de otras instituciones públicas, *la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación*;

d) *Abstenerse* de incurrir en todo *acto o práctica de discriminación* contra la mujer y *velar* por que las *autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación*;

e) *Tomar* todas las *medidas* apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas;

f) *Adoptar* todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, *para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer*;

g) *Derogar* todas las *disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer* (artículo 2).

Dentro de esta Convención también figuran medidas generales de aplicación, además de prever medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer; como medidas de acción afirmativa¹⁸⁴, las cuales no se considerarán dis-

¹⁸⁴ La acción afirmativa es una expresión que carece de una definición normativa clara cuyo significado comparte tal particularidad, el debate en torno a ella es amplio. Sin embargo, atendiendo al origen de ésta, que se sitúa en el sistema jurídico norteamericano con la *affirmative action policy*, como una política antidiscriminatoria, se puede referir a ellas como acciones normativas concretas, implementadas en tanto subsistan las condiciones del punto

criminatorias, y que pueden aplicarse mientras duren las desigualdades, pero deberán eliminarse cuando se logre la igualdad de oportunidades y de trato (artículo 4).

Las medidas especiales encaminadas a proteger la maternidad no se consideran discriminatorias (artículo 4, párr. 2). En una disposición única, se pide a los Estados parte que modifiquen los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres. Se les pide también que garanticen que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y el desarrollo de sus hijos (artículo 5). Los Estados parte deben tomar todas las medidas apropiadas para suprimir las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer (artículo 6), así como eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública, incluso en relación con la representación de sus países a nivel internacional y en organizaciones internacionales (artículos 7 y 8).

La Convención amplía la interpretación del concepto de derechos humanos, reconociendo el papel desempeñado por la cultura y la tradición, en la limitación al ejercicio de los derechos fundamentales de la mujer. Asimismo, se reconoce que si bien en todos los documentos relacionados con los derechos humanos se reafirman los principios de igualdad y no discriminación de los seres humanos y que es obligación de los Estados

de partida entre las conceptualización y sus perspectivas, en *Derecho a la no discriminación*, México, UNAM, 2006, pp. 307 y ss.; Sánchez López, Ma. Belén, *Política comunitaria contra la discriminación de la mujer en el trabajo*, las personas se igualan a fin de lograr mejores condiciones de acceso al desarrollo. De ahí que la acción positiva se concreta en ámbitos en los cuales existen desigualdades de hecho, a través de la diferenciación jurídica se establezca un trato normativo con base en la idea de compensación que garantice el restablecimiento de igualdad, pasando precisamente por una ruptura de igualdad y que ha de ser necesariamente temporal. Ver entre otros: Dworkin, Ronald, *Law's Empire*, USA, Belknap Press of Harvard University Press, 1986, pp. 386 y ss.; Barrère Unzueta, María Ángeles, *Discriminación, derecho antidiscriminatorio y acción positiva a favor de las mujeres*, Madrid, Editorial Civitas, pp. 81 y ss.; González Marín, Nuria, *Acciones positivas: orígenes*, Navarra, Editorial Aranzadi, pp. 51 y ss.; Caruso, Daniela, "Limits of the classic method: positive action in the european union after the new equality directives", *Harvard International Law Journal*, Cambridge, Massachusetts, EUA, vol. 44, no. 2, summer, 2003, pp. 331 y ss.; Russell, Meg y O'Connell, Colm (coaut.), "Positive action to promote women in politics: some european comparisons", *International and comparative law quarterly*, Londres, Inglaterra, vol. 52, part 3, July, 2003, pp. 588 y ss.

garantizar a hombres y mujeres el goce y disfrute de todos sus derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos, el examen de la realidad demuestra que las mujeres siguen siendo objeto de discriminación.

Es importante recordar en este apartado que como parte de los esfuerzos de la ONU en favor de los derechos de las mujeres, en 1976 se creó el Fondo de las Naciones Unidas para la mujer (UNIFEM) que provee asistencia técnica y financiera para iniciativas innovadoras que promueven el denominado empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género; empoderamiento que se traduce en el fortalecimiento de la capacidad de control de la propia vida. Además, de ello el Fondo hace posible que las voces de las mujeres se escuchen en el seno de las Naciones Unidas para recalcar cuestiones fundamentales y para abogar por el cumplimiento de los compromisos vigentes en favor de las mujeres¹⁸⁵.

En efecto, se observa la necesaria implementación de programas que busquen paliar la alarmante discriminación que sufre la mujer alrededor del mundo, pues sin una política adecuada difícilmente la legislación transformará la situación real de la mujer como parte del género humano, aunque definitivamente la legislación debe ser el instrumento que garantice la realización de tales derechos, por eso es de suma importancia que en los ordenamientos jurídicos se eliminen aquellas normas que contradicen la igualdad en el tratamiento normativo y más aún se superen las antiguas concepciones sobre la mujer que la subordinan a intereses ajenos.

Efectivamente, resulta “difícil aceptar que al inicio del tercer milenio y a pesar del avance científico, tecnológico y social sea necesario reflexionar y escribir sobre los derechos de la mujer y su defensa en todos

¹⁸⁵ Aunado a lo anterior, es importante señalar que los trabajos del Fondo de Naciones Unidas para la Mujer, se vienen encaminando hacia la verdadera práctica de los postulados que protegen los derechos de la mujer en la sociedad, a través de objetivos concretos como son: la erradicación de la pobreza y el hambre extremas; lograr la educación primaria universal; promoción de la igualdad del género y el empoderamiento de las mujeres; reducción de la mortalidad de niño; la mejora de la salud maternal; el combate al VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades; así como asegurar el desarrollo sostenible, para lo cual se plantean estrategias específicas a partir de reconocer la diversidad de papeles que puede desempeñar la mujer a lo largo de su vida, siendo necesario que a nivel nacional se implementen políticas tendientes a lograr el acceso a la educación, a la salud; apoyar la función de liderazgo de las mujeres en la gestión pública y en la reconstrucción postconflicto, así como disfrutar las oportunidades y los cambios en el mundo. United Nations Development Found For Women, *Gender Equality Now. Accelerating the Achievement of the Millennium Development Goals*, New York, USA, <http://www.unifem.org/attachments/products/GenderEqualityNow.pdf>, consultado el 10 de octubre de 2008.

los órdenes de la vida y, sin embargo, este tema sigue siendo uno de los retos más ambiciosos y trascendentes de la humanidad”¹⁸⁶.

Sin duda el derecho internacional ha marcado el rumbo de las políticas públicas en varios ámbitos de la vida nacional, el tema de la mujer no ha sido la excepción¹⁸⁷.

1.2 Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer

En el marco del seguimiento de la *Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer*¹⁸⁸, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer asumió el liderazgo de las labores de coordinación y promoción del trabajo del Sistema de Naciones Unidas en los asuntos económicos y sociales para el empoderamiento de la mujer; los trabajos de esta Conferencia elevaron las cuestiones de género a la categoría de *temas transversales*, dejando de ser asuntos independientes y aislados del contexto general.

En la Conferencia se aprobó el mandato de establecer medidas concretas para superar los obstáculos para el logro de los objetivos del *Decenio*, denominadas *Estrategias de Nairobi*. En ellas, con una visión hacia el futuro se reconoce que la violencia contra la mujer se ejerce de diversas formas en la vida cotidiana de todas las sociedades, especialmente la que ésta sufre en forma de trato abusivo en el hogar; las mujeres víctimas de la trata y la prostitución involuntaria; las mujeres privadas de libertad y las mujeres en los conflictos armados. Asimismo, se comienza a reconocer la vinculación existente entre la violencia contra la mujer y las demás cuestiones que figuraban en el programa de las Naciones Unidas.

Al identificarse el fenómeno de la violencia contra la mujer se determinó que dicha violencia ha sido uno de los principales obstáculos para

¹⁸⁶ Fush Bobadilla, Margarita, “La condición humana de la mujer”, en *Condición jurídica y social de la mujer en México*, *óp. cit.*, p. 59.

¹⁸⁷ Zaremberg, Gisela (coord.), *Políticas sociales y género. La Institucionalización*, tomo I, México, FLACSO, 2007.

¹⁸⁸ *Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer*, que tuvo lugar en Nairobi.

el logro de los objetivos del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: igualdad, desarrollo y paz¹⁸⁹.

Así, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer contribuyó a que, por primera vez, el problema de la violencia contra las mujeres figurara en primer plano de los debates internacionales y durante la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en junio de 1993, se reconoce que los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales, su plena participación, en condiciones de igualdad en la vida política, civil, económica, social y cultural en los planos nacional, regional e internacional y la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo son objetivos prioritarios de la comunidad internacional.

Asimismo, se reconoce que la violencia y todas las formas de acoso y explotación sexuales, en particular las derivadas de prejuicios culturales y de la trata internacional de personas son incompatibles con la dignidad y la valía de las personas y deben ser eliminadas, siendo esto posible a través de medidas legislativas, con actividades nacionales y cooperación internacional en esferas como el desarrollo económico y social, la educación, la atención a la maternidad y la salud, y el apoyo social.

De esta forma, el tema de la mujer se consolida en la agenda internacional, a partir del reconocimiento de la necesidad de abatir la violencia, al señalar de forma concreta que la cuestión de los derechos humanos de la mujer debe formar parte integrante de las actividades de derechos humanos de las Naciones Unidas, en particular la promoción de todos los instrumentos de derechos humanos relacionados con la mujer. Por ello, esta Conferencia Mundial de Derechos Humanos insta a los gobiernos, las instituciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales a que intensifiquen sus esfuerzos en favor de la protección y promoción de los derechos humanos de la mujer y la niña¹⁹⁰.

Estos esfuerzos se cristalizaron finalmente en la *Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer*, aprobada por la Asamblea General el 20 de diciembre de 1993¹⁹¹, esta Declaración está com-

¹⁸⁹ *Report of the World Conference to Review and Appraise the Achievements of the United Nations Decade for Women: Equality Development and Peace*, Nairobi, 15-26 July 1985.

¹⁹⁰ A/CONF.157/23, 12 de julio de 1993, numeral 18 de la Declaración y Programa de Acción de Viena.

¹⁹¹ Resolución de la Asamblea General 48/104 del 20 de diciembre de 1993, 85ª sesión plenaria.

puesta por seis artículos y son verdaderos principios para el tratamiento del tema de la violencia contra la mujer en todos los Estados parte.

En su preámbulo se hace una serie de precisiones, recuentos y recordatorios ante la urgente necesidad de la aplicación *universal* a la mujer, de los derechos y principios relativos a la igualdad, seguridad, libertad, integridad y dignidad de todos los seres humanos, haciendo énfasis de que estos derechos y principios habían sido ya consagrados en instrumentos internacionales, entre los que se cuentan la propia *Declaración Universal de Derechos Humanos*, los *Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, así como la *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, reconociendo que la aplicación efectiva de la CEDAW contribuiría a eliminar la violencia contra la mujer y que esta Declaración reforzaría y complementaría ese proceso.

En la Declaración se manifiesta la preocupación de que la violencia contra la mujer sea un obstáculo no sólo para el logro de la igualdad, el desarrollo y la paz, sino también para la plena aplicación de la CEDAW, por lo cual se afirma que *la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales e impide total o parcialmente a la mujer el goce de dichos derechos y libertades*, y se recoge la inquietud por el descuido de larga data, en la protección y fomento de esos derechos y libertades.

La Declaración es el primer instrumento internacional en el que se reconoce que la violencia contra la mujer constituye una *manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer*, situación que han conducido a la *dominación* de la mujer y a la *discriminación* en su contra por parte del hombre, lo que ha impedido su adelanto pleno, siendo la violencia contra ella *uno de los mecanismos sociales fundamentales por los que se fuerza a la mujer a una situación de subordinación respecto del hombre*.

Por lo anterior, se resalta la particular vulnerabilidad de la violencia en grupos de mujeres, pertenecientes a minorías, indígenas, refugiadas, migrantes, habitantes de comunidades rurales o remotas, indigentes, recluidas en instituciones psiquiátricas o detenidas, las *niñas*, las mujeres con discapacidades, las ancianas y aquellas ubicadas en zonas de conflicto armado, entre otras. Así, se reconoce que la violencia contra la *mujer* en la *familia* y en la *sociedad* se ha generalizado y que va más allá de las

diferencias de ingresos, clases sociales y culturas, siendo necesario contrarrestarlo con medidas urgentes y eficaces para eliminar su incidencia¹⁹².

Su proclamación preparó un marco general para un instrumento internacional que abordara explícitamente la cuestión de la violencia contra la mujer¹⁹³, problema que fue particularmente expuesto por los movimientos en pro de la mujer, exigiéndose que se prestara más atención a su naturaleza, gravedad y magnitud. Por ello, se buscó una definición clara y completa de la violencia contra la mujer, así como una formulación diáfana de los derechos que han de aplicarse a fin de lograr su eliminación, señalando a los Estados de la obligación de asumir sus *responsabilidades* y el *compromiso* ante la comunidad internacional para eliminar dicha violencia.

De esta forma se proclama la *Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer* con la cual se pretende que la comunidad internacional haga todos los esfuerzos posibles para que sea universalmente conocida y aplicada.

Como lo señala en su preámbulo con la intención de aclarar la problemática sobre el tema, la Declaración define la “violencia contra la mujer” como *todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada* (artículo 1), con lo cual se busca quitar el velo de normalización de una conducta tradicional que ha sumido a las mujeres en un estado subvalorado en los ámbitos público y privado. Así, se reconoce por primera vez en un instrumento internacional que *la violencia contra la mujer que se ejerce por particulares, en el seno de los espacios familiares es una violación de sus derechos humanos*.

De forma enunciativa refiere como actos de violencia contra la mujer a la *violencia física, sexual y psicológica* que se produzca en la *familia*, incluidos los malos tratos, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violencia relacionada con la dote, la violación por el marido, la mutilación genital femenina y otras prácticas tradicionales nocivas para la mujer; los actos de violencia perpetrados por otros miembros de la familia y la violencia relacionada con la explotación; de igual forma se refiere a la *violencia física, sexual y psicológica* perpetrada dentro de la *comunidad* en general,

¹⁹² Resolución 1990/15 del Consejo Económico y Social, de 24 de mayo de 1990, párrafo 23 del Anexo.

¹⁹³ Resolución 1991/18 del Consejo Económico y Social, de 30 de mayo de 1991.

inclusive la violación, el abuso sexual, el acoso y la intimidación sexuales en el *trabajo*, en *instituciones educacionales* y en otros lugares, la trata de mujeres y la prostitución forzada; así como la *violencia física, sexual y psicológica perpetrada o tolerada* por el *Estado*, dondequiera que ocurra (artículo 2), con lo cual la Declaración refiere diversos tipos y ámbitos de violencia contra la mujer.

Por otro lado, enuncia algunos de los derechos y libertades fundamentales que la mujer tiene: derecho a la vida; derecho a la igualdad; a la libertad y la seguridad de la persona; a igual protección ante la ley; a verse libre de todas las formas de discriminación; al mayor grado de salud física y mental que se pueda alcanzar; a condiciones de trabajo justas y favorables; a no ser sometida a tortura, ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (artículo 3).

Por lo señalado se establece una serie de *obligaciones* para los Estados que, por principio, deben condenar la violencia contra la mujer y no invocar ninguna costumbre, tradición o consideración religiosa para eludir su obligación de procurar eliminarla, por lo que resulta necesario que apliquen por todos los medios apropiados y sin demora, políticas encaminadas a eliminar la violencia contra la mujer.

Entre las obligaciones para los Estados se señala que deben proceder con la *debida diligencia* a fin de *prevenir, investigar* y, conforme a la legislación nacional, *castigar* todo acto de violencia contra la mujer, se trate de actos perpetrados por el Estado o por particulares. Para ello se establece la obligación de fijar en su legislación interna, *sanciones penales, civiles, laborales y administrativas*, para *castigar y reparar* los agravios infligidos a las mujeres que sean objeto de violencia, reconociendo en este sentido los diversos tipos de responsabilidades derivadas por una actuación fuera de la expectativa de una sociedad.

Por otro lado, resulta indispensable el *acceso* a los mecanismos de la justicia y, con arreglo a lo dispuesto en la legislación nacional, a un *resarcimiento justo y eficaz* por el daño que hayan padecido, lo contrario implica impunidad y la permisión sistemática de una conducta anómala en la sociedad.

Asimismo, se considera indispensable que los Estados deben *informar* a las mujeres de su derecho a pedir *reparación* por violaciones a sus derechos, pues como víctimas es necesario sepan de los derechos y garantías de que gozan, no sólo a título individual sino que constituye una

demanda de justicia colectiva a fin de que actos de ese tipo no se reproduzcan en la sociedad.

También resulta indispensable considerar la posibilidad de elaborar planes de acción nacionales para promover la protección de la mujer contra *toda forma de violencia* o incluir disposiciones con ese fin en los planes existentes, teniendo en cuenta, según proceda, la cooperación que puedan proporcionar las organizaciones no gubernamentales, especialmente las que se ocupan de la cuestión de la violencia contra la mujer.

Los Estados deben elaborar, con carácter general, enfoques de tipo *preventivo* y todas las medidas de índole *jurídica, política, administrativa y cultural* que puedan fomentar la protección de la mujer contra toda forma de violencia, y evitar eficazmente la *reincidencia* en la victimización de la mujer como consecuencia de leyes, prácticas de aplicación de la ley y otras intervenciones que no tengan en cuenta la discriminación contra la mujer.

También constituye obligación de los Estados, esforzarse por garantizar, en la mayor medida posible a la luz de los recursos de que dispongan, que las mujeres y sus hijos dispongan de asistencia especializada, como *servicios de rehabilitación, ayuda para el cuidado y manutención de los niños, tratamiento, asesoramiento, servicios, instalaciones y programas sociales y de salud*, así como *estructuras de apoyo* y que se adopten todas las demás medidas adecuadas para fomentar su *seguridad y rehabilitación física y psicológica*. Por ello, el Estado debe consignar en los *presupuestos del Estado los recursos adecuados para sus actividades relacionadas con la eliminación de la violencia contra la mujer*.

Se enfatiza la necesidad de capacitar a las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y a los funcionarios que han de aplicar las políticas de *prevención, investigación y castigo* de la violencia contra la mujer para que reciban una *formación que los sensibilice* respecto de las *necesidades* de la mujer.

Con la mirada en el futuro, la Declaración insta a la adopción de medidas apropiadas, especialmente en el sector de la educación, para modificar las pautas sociales y culturales de comportamiento del hombre y de la mujer que eliminen los prejuicios y las prácticas consuetudinarias o de otra índole basadas en la idea de la inferioridad o la superioridad de uno de los sexos y en la atribución de papeles estereotipados a hombres y mujeres.

Igualmente, se enfatiza la necesidad de promover la investigación sobre el fenómeno de la violencia familiar, su naturaleza, sus causas y sus consecuencias, así como sobre la eficacia de las medidas aplicadas para impedirla y reparar sus efectos. Se puntualiza la necesidad de contar con estadísticas sobre el tema, así como la publicación de las investigaciones para que se adopten medidas orientadas a eliminar la violencia contra las mujeres especialmente vulnerables e incluirlas en los informes que se presenten en Naciones Unidas.

Se reconoce el importante papel que desempeñan en todo el mundo el movimiento en pro de la mujer y las organizaciones no gubernamentales en la tarea de despertar la conciencia acerca del problema de la violencia contra la mujer, por lo que se recomienda alentar, facilitar y promover sus labores y cooperar con ellos en los planos local, nacional y regional (artículo 4).

En la Declaración se compromete a los órganos y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas en sus respectivas esferas de competencia con el fin de fomentar la cooperación internacional y regional con miras a definir estrategias regionales para combatir la violencia, intercambiar experiencias y financiar programas relacionados con la eliminación de la violencia contra la mujer; promover reuniones y seminarios encaminados a despertar e intensificar la conciencia de toda la población sobre la cuestión de la violencia contra la mujer.

Asimismo, se pretende fomentar dentro del sistema de las Naciones Unidas la coordinación y el intercambio entre los órganos creados en tratados de derechos humanos a fin de abordar con eficacia la cuestión de la violencia contra la mujer; incluyendo los análisis efectuados por las organizaciones y los órganos del sistema de las Naciones Unidas sobre las tendencias y los problemas sociales, por ejemplo, en los informes periódicos sobre la situación social en el mundo, un examen de las tendencias de la violencia contra la mujer.

Se pretende, con lo anterior, alentar la coordinación entre las organizaciones y los órganos del sistema de las Naciones Unidas a fin de integrar la cuestión de la violencia contra la mujer en los programas en curso, haciendo especial referencia a los grupos de mujeres particularmente vulnerables a la violencia; promover la formulación de directrices o manuales relacionados con la violencia contra la mujer; así como cooperar con las organizaciones no gubernamentales en todo lo relativo a la cuestión de la violencia contra la mujer (artículo 5).

Finalmente la Declaración establece el principio *pro persona*, a través del cual nada de lo enunciado en la presente Declaración afectará a disposición alguna que pueda formar parte de la legislación de un Estado o de cualquier convención, tratado o instrumento internacional vigente en ese Estado y sea más conducente a la eliminación de la violencia contra la mujer (artículo 6).

De acuerdo al contenido de la Declaración resulta evidente la teleología que un sistema jurídico particular o en nuestros días, lo que el derecho nacional debería procurar en favor de los derechos de las mujeres, no como concesiones gratuitas, ni como prerrogativas especiales para beneficiarlas sino como mínimos indispensables para el desarrollo de la sociedad en su conjunto.

Estos anhelos han sido recogidos por el propio sistema interamericano, el cual ha realizado esfuerzos importantes para salvaguardar los derechos de las mujeres en la región, por lo cual resulta indispensable el análisis de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

1.3 Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, también conocida por la Convención de Belém do Pará

Aunada a la CEDAW y a la *Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer*, en el ámbito regional se ha firmado la Convención Interamericana para prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, también conocida por la *Convención de Belém do Pará*, aprobada en 1994 en el ámbito de la Organización de Estados Americanos y que México ratificó en noviembre de 1998¹⁹⁴.

En este instrumento se señala lo que debe entenderse por violencia contra la mujer y la refiere como cualquier *acción o conducta*, basada en su *género*, que *cause muerte, daño o sufrimiento sexual o psicológico*, a la mujer, tanto en *el ámbito público* como en *el privado*, aun la que tenga lugar dentro de la *familia o unidad doméstica* o en *cualquier otra relación*

¹⁹⁴ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 19 de enero de 1999.

interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer.

Esta definición rompe con la normalidad con que se ha tratado a las mujeres en los diversos ámbitos de su actuación, siendo el privado especialmente reservado para ellas, por constituir su ambiente natural, según prácticas culturales hondamente arraigadas en nuestra sociedad y que ocasionan que éstas tengan un rol social disminuido y subvalorado.

La Convención ratifica que la *violencia contra las mujeres* es una de las *manifestaciones de desigualdad entre varones y mujeres y constituye una violación a los derechos humanos y libertades fundamentales* de éstas, y les limita total o parcialmente en el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades.

Desde esa perspectiva, se establecen obligaciones específicas para los Estados parte, como son la adopción de medidas legislativas, administrativas y programas que tengan por objeto el prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Entre dichas medidas legislativas, se puntualiza la necesidad de incluir en la legislación interna de los Estados parte, *normas penales, civiles y administrativas* o de otra naturaleza, así como la modificación forzosa o abolición de las leyes o reglamentos vigentes que permiten la persistencia o tolerancia de la violencia contra las mujeres.

Al lado de estas medidas, se señala la necesidad de establecer los mecanismos judiciales y administrativos eficaces, basados en procedimientos legales justos, para que la mujer que haya sido sometida a la violencia se valga de ella y tenga acceso efectivo al resarcimiento, reparación de los daños u otros medios de compensación justos y eficaces, en tal sentido sectores de la teoría penal han orientado sus estudios hacia la reparación del daño por parte de quien infringe la ley y causa daño a otra persona¹⁹⁵, acercándose en este sentido a la tendencia que marcan las jurisdicciones internacionales¹⁹⁶.

¹⁹⁵ Roxin, Claus, *Política criminal y estructura del delito; (Elementos del delito en base a la política criminal)*, Traducción de Juan Bustos Ramírez y Hernán Hormazabal Malaree, Barcelona, España, Promociones y Publicaciones Universitarias 1992.

¹⁹⁶ García Ramírez, Sergio y Benavidez Hernández, Marcela, *Reparaciones por violación de derechos humanos; jurisprudencia interamericana*, México, Porrúa, 2014; Guillerot, Julie, *Reparaciones con perspectiva de género*, México, OACNUDH, 2009.

La Convención responsabiliza a los Estados parte de capacitar y sensibilizar a los funcionarios encargados de las tareas de procuración y administración de justicia, a fin de que las mujeres víctimas de violencia reciban la protección debida y el agresor sea sancionado.

Aspecto muy importante de la Convención es que establece un procedimiento que faculta a cualquier persona, grupo de personas o entidades no gubernamentales, para que puedan presentar denuncias o quejas por violación de derechos, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por el incumplimiento de alguno de los deberes que la propia Convención establece a los Estados parte, con lo cual se amplían las posibilidades de protección de las mujeres en contra de la violencia.

Al respecto es de mencionar que precisamente con fundamento en esta Convención, el Estado mexicano ha sido sometido a responsabilidad internacional por violaciones a los derechos a la vida, integridad personal, libertad personal de mujeres y por incumplimiento del deber de investigar, y con ello su deber de garantizar los derechos a la vida, integridad personal y libertad personal, el derecho de acceso a la justicia y protección judicial, el derecho a la integridad personal y al cual nos habremos de referir en el capítulo IV con más detalle, pues a pesar del andamiaje normativo con que cuenta México, no se ha logrado hacer realizable una justicia con perspectiva de género, siendo sólo excepcional su materialización¹⁹⁷.

Este un claro ejemplo de lo que la jurisdicción internacional puede lograr en favor de los derechos humanos, no sólo de las mujeres sino también de cualquier persona afectada en el goce de sus derechos fundamentales.

2. Marco jurídico nacional

El tema de la mujer en México ha tenido un tránsito complejo. Bajo el manto de la supuesta igualdad jurídica entre mujeres y hombres y ante la permanente negativa de reconocerle a las mujeres los derechos de que los hombres gozaron desde los primeros textos constitucionales, se fue avanzando lentamente, frente esa falsa universalización de los derechos

¹⁹⁷ Birgin, Haydée y Kohen, Beatriz (comp.), *Acceso a la justicia como garantía de igualdad. Instituciones, actores y experiencias comparadas*; Motta, Cristina, 2 t., *La mirada de los jueces*, Colombia, Siglo del Ombre Editores, 2008.

de las personas, sean hombres o mujeres¹⁹⁸, sólo con el tiempo se evidenció que en la aparente normalidad y naturalidad se había ocultado la opresión o discriminación hacia las mujeres.

Como corolario al repaso realizado en los apartados anteriores, los derechos de las mujeres a lo largo de la historia, han sido conquistas como otras tantas formas de tutela de defensa de los sujetos más débiles, contra la ley que el más fuerte ha impuesto¹⁹⁹.

En México han sido diversos los momentos en los que, pese a la activa participación de las mujeres en la conquista de los derechos del pueblo mexicano, la concepción de su rol en la sociedad las marginó de disfrutar plenamente los derechos que los varones desde siempre disfrutaron.

Entre estos momentos, destaca el que tiene que ver con su ciudadanía y el reconocimiento expreso de sus derechos políticos, siendo esta situación uno de los aspectos que más desvelan la discriminación de la mujer en nuestro país.

Si bien desde la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente desde 1917 se dio una protección especial a las mujeres trabajadoras, es a partir de que se concede a las mujeres el derecho al voto, en 1953, cuando se inicia un proceso en el que poco a poco se fueron dando las reformas a la legislaciones, tendentes al reconocimiento de derechos para las mujeres y que pese a la ambiciosa reforma de derechos humanos de 2011 aún no logra convertirse en una realidad²⁰⁰.

¹⁹⁸ Cfr. Ferrajoli, Luigi, *Derechos y Garantía. La ley del más débil*, Trad. de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, 7ª ed., Madrid, Trotta, 2010, pp. 77 y ss.

¹⁹⁹ Ferrajoli, Luigi, *et. al.*, *Los fundamentos de los derechos fundamentales... óp. cit.*, p. 363.

²⁰⁰ En México cada una de las entidades federativas tiene su propio desarrollo normativo a través de las Legislaturas de los Estados, no obstante, se ha identificado la importancia de la armonización legislativa, aspecto que ha quedado evidenciado sobre todo en la parte procesal y de manera particular en el ámbito penal, desde 5 de marzo de 2014 México cuenta con un Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), más aún la armonización de normas sustantivas, aun cuando menos vigorosa, también cuenta con esfuerzos identificables para la protección de personas en situación de vulnerabilidad, ejemplo de ello en el tema de género es creación de los presupuestos con perspectiva de género, la eliminación del matrimonio infantil en la ley y la planeación con perspectiva de género.

2.1 Marco constitucional

Efectivamente, ese proceso histórico de visibilización de la discriminación hacia las mujeres ha sufrido un camino de fuerte resistencia y ha sido gracias a los movimientos de mujeres que hicieron eco sobre esta situación el logro de incorporar de manera paulatina en los textos constitucionales preceptos que garantizaran el ejercicio de sus derechos.

En nuestro país, el reconocimiento de la igualdad jurídica entre mujeres y hombres en el artículo 4º constitucional es el pilar sobre el que descansa el entramado jurídico que busca revertir un problema de orden estructural y que afecta el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres.

Dada la relevancia de la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, en este apartado resulta fundamental precisar aspectos de la misma para evidenciar el tránsito del Estado de derecho al Estado constitucional de derecho que puede favorecer la expansión de la protección de las mujeres.

En este tránsito la reforma en materia de derechos humanos de junio de 2011 podría verse como la culminación de una serie de transformaciones que buscan consolidar un sistema jurídico que proteja los derechos de las personas, integrando un bloque de constitucionalidad al cual acudir para la protección de sus derechos.

De esta forma, el bloque de constitucionalidad se integra no solamente por los derechos contenidos en la Constitución, sino también por todos aquellos derechos que forman parte de los tratados internacionales que en materia de derechos humanos haya afirmado y ratificado el Estado mexicano, exista o no la garantía respectiva.

Más aún, se establece como mandato la obligación de *toda autoridad* de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, esto es, se establecen obligaciones generales que deben ser atendidas de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; consecuentemente, el Estado está obligado a prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos²⁰¹.

²⁰¹ Publicada en el *DOF*, de 10 de junio de 2011, artículo 1, párrafo tercero, cabe mencionar que en la última parte el artículo señala que será “en términos que establezca la ley”, la inclusión de esta expresión resulta poco afortunada ante el cambio de paradigma que se

Este mandato es de tal importancia que la autoridad en el actuar cotidiano debe ajustar su actuación y cumplir con las obligaciones que su tarea le imponen en el ámbito de sus respectivas competencias, en este sentido, resulta fundamental atender a los estándares que se han desarrollado por la comunidad internacional para identificar las obligaciones específicas que cada derecho tiene y que en nuestros días incluso han derivado en algunos casos en documentos que concentran *buenas prácticas*, identificadas de esa forma por atender a principios que les son propios en la especificidad a cada derecho y que buscan generar una cultura de civilidad en la cual los derechos sean una realidad²⁰².

La mencionada reforma constitucional de 2011, modifica aspectos que tienen que ver con las fuentes del derecho en nuestro país, pues incorpora los instrumentos internacionales al amplio repertorio jurídico y trastoca los subsistemas jurisdiccional y recomendatorio de protección de los derechos humanos, situando a éstos en la cúspide del sistema.

Así, las implicaciones en ambos subsistemas son amplias, desde el cambio en la denominación del Capítulo I, Título Primero de la Constitución, se observa de forma clara que la positivación de los derechos humanos busca colocarlos en un lugar preeminente.

Esta modificación impacta de forma importante el quehacer cotidiano del Estado Mexicano, pues mandata la actuación de los servidores públicos a una actuación en el marco del respeto a los derechos humanos

busca pues puede generar debates estériles que harán nugatorios ciertos derechos debido a lo enraizado del principio de legalidad en nuestro medio y que corresponde al paradigma jurídico anquilosado que busca superarse y no al nuevo régimen jurídico que busca privilegiar las normas constitucionales. La primera problemática sobre los límites de los derechos humanos en México se ha dado en relación a los derechos humanos en los instrumentos internacionales y las limitantes que expresamente señala la Constitución a algunos de ellos. En este sentido la SCJN determinó por *mayoría* que los derechos humanos de fuente internacional a partir de la reforma al artículo 1° constitucional tienen la misma eficacia normativa que los previstos en la Constitución, es decir, se les reconoce el mismo rango constitucional. De esta manera, la Corte realizó una interpretación debatible, por un lado, se “interpreta” algo que era evidente al señalar en su criterio jurisprudencial que “la reforma en materia de derechos humanos, amplía el catálogo constitucional de los mismos, pues permite armonizar a través del principio pro persona, las normas nacionales y las internacionales garantizando así la protección más amplia a la persona” y, por otro lado, determinó que cuando haya una *restricción expresa* en la Constitución al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional. V. Tesis 293/2011.

²⁰² Se han realizado diversos esfuerzos para generar documentos que sirvan de guía para el cabal cumplimiento de los derechos consagrados en los instrumentos internacionales para la protección de los derechos de las mujeres. V. *Manual de legislación sobre la violencia contra la mujer*, ONU Mujeres, Nueva York, 2012.

y al ámbito jurisdiccional le dota de un amplio catálogo de protección en esta materia para la protección de la dignidad de las personas pues, exista o no garantía, obliga a los tribunales federales de manera expresa a observar lo establecido en dichos instrumentos²⁰³.

Aunado a lo anterior, el ahora denominado capítulo “De los derechos humanos y sus Garantías”²⁰⁴ incorpora herramientas hermenéuticas como el principio *pro persona* y la *interpretación conforme*²⁰⁵, lo cual tiene un impacto importante debido a que como complemento a esta reforma constitucional se modificó el texto constitucional en relación al juicio de amparo²⁰⁶, a través de la cual los supuestos para realizar una *declaración general de inconstitucionalidad*, se amplían, es decir, ya no sólo opera a través de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad como hasta antes de la reforma²⁰⁷ sino también a través del mismo *amparo* bajo ciertos requisitos²⁰⁸ e incluso se expidió una Nueva Ley de

²⁰³ Así lo establece la nueva redacción del artículo 103, fracción I. “Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”. Publicada en el *DOF* del 6 de junio de 2011.

²⁰⁴ El Capítulo I del Título I se denominaba “De las garantías individuales”.

²⁰⁵ Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales sobre derechos humanos antes señalados. Cfr. Artículo 1, párrafo segundo. Publicada en el *DOF* de 10 de junio de 2011.

²⁰⁶ Publicada en el *DOF* de 6 de junio de 2011, modifica los artículos 94, 103, 104 y 107.

²⁰⁷ El artículo 105, fracción II, se modifica, para ampliar los supuestos en que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos puedan accionar la acción de inconstitucionalidad, esto es: “... en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte”. De igual forma, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”. Publicada en el *DOF* de 10 de junio de 2011.

²⁰⁸ En este sentido, la reforma establece en el artículo 107, fracción II “Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda. Sin embargo, cuando en los *juicios de amparo indirecto* en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente. Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la *declaratoria general de inconstitucionalidad*, en la cual se fijarán sus alcances

Amparo para contar con los mecanismos jurídicos necesarios en la protección de derechos sustantivos²⁰⁹.

Además de las modificaciones señaladas al sistema jurisdiccional, la reforma constitucional en materia de derechos humanos modifica también el sistema recomendatorio, con este cambio se establece la formulación de recomendaciones públicas, no vinculatorias, *denuncias y quejas ante las autoridades respectivas* ya que todo servidor público estará *obligado* a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos y en caso de que las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa, aunado a ello se otorga la facultad a la Cámara de Senadores, a la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, llamar, a solicitud de los organismos de protección de los derechos humanos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

Estas reformas marcan un parteaguas en el sistema jurídico mexicano, pues si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) fue dotada de facultades propias de un Tribunal Constitucional desde 1994²¹⁰, con esta reforma se le erige en garante de la constitucionalidad del país, pudiendo hacer uso además del control de la convencionalidad para ma-

y condiciones en los términos de la ley reglamentaria. Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria. Publicada en el *DOF* del 6 de junio de 2011.

²⁰⁹ Publicada en el *DOF* de 2 de abril de 2013.

²¹⁰ La conocida Reforma Judicial, se publicó en el *DOF* el 31 de diciembre de 1994 y, entre otras cosas, tenía por objeto: la profesionalización, dignificación y moralización de los cuerpos de seguridad pública, el mejoramiento de la administración de los mismos, la coordinación eficiente de los cuerpos de policía, la prevención del delito, la lucha firme y permanente contra el narcotráfico y los secuestros, la modernización del Ministerio Público, así como la reforma integral del Poder Judicial traducida en la independencia de los jueces, calidad en la impartición de justicia y establecimiento de los mecanismos efectivos para controlar los actos de autoridad. Para fortalecer sus funciones de control constitucional se estableció la acción de inconstitucionalidad para dar eficacia a un verdadero sistema de control de la constitucionalidad imprimiéndosele nuevo vigor a las controversias constitucionales que se encontraban ya en el texto constitucional desde 1917.

por protección de las personas²¹¹, a partir de esta reforma se inicia una Nueva Época, la Décima, de su vida institucional²¹².

Por todo lo anterior, se hace indispensable que en el caso de las mujeres, se incorpore la *perspectiva de género* no sólo para la resolución de conflictos sino a efecto de que se normalice en la sociedad un trato digno a las mujeres a través de una política pública efectiva²¹³ que se traduzca en *buenas prácticas* que normalicen la conducta social, incluidas instituciones y comunidad.

En este sentido, tal como lo establece el *mandato constitucional*, la autoridad debe promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con sus características de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, por lo cual el Estado mexicano debe desplegar su actividad para prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en el caso concreto de las mujeres.

Tales mandatos constitucionales se interpretan como obligaciones a todos los niveles de gobierno y en todos los poderes del Estado, por lo cual es imprescindible hacer notar que no sólo es en la judicatura en donde el mandato cobra relevancia sino que es menester que la política pública del Estado mexicano y su actuación concreta esté orientada a la *promoción, respeto, protección y garantía* de los derechos humanos de conformidad con las características mencionadas.

Bajo estas premisas las instituciones han de ajustar su actuación, como siempre debieron hacerlo, al cumplimiento de protección de las personas, pues la marcha hacia el Estado constitucional de derecho en nuestro país las obliga al respeto de los contenidos constitucionales como mínimos indispensables para la actividad social, siendo los derechos de las mujeres un tema sensible en la sociedad mexicana.

²¹¹ A partir del inicio de la 10ª Época se ha dado acogida a los criterios y sentencias de la CID. Sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Son vinculantes en sus términos cuando el Estado mexicano fue parte en el litigio. [TA]; 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su *Gaceta*; libro III, diciembre de 2011, Tomo 1; pág. 556.

²¹² Acuerdo general número 9/2011, de veintinueve de agosto de dos mil once, del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se determina el inicio de la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación*.

²¹³ En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se ha reconocido la necesidad de que la acción gubernamental se traduzca en políticas públicas eficientes en las que se introduzca la perspectiva de género.

Los cambios anotados evidencian la necesidad de armonizar el marco legislativo nacional y una constante capacitación en materia de género a efecto de sensibilizar sobre el tema a los operadores de la justicia²¹⁴ para que se logre romper con las fuertes resistencias que todavía tienen una sólida presencia social, a pesar de que con anterioridad a la reforma comentada ya se habían recogido tanto en la Constitución como en diversas leyes, postulados protectores de los derechos de las mujeres provenientes de instrumentos internacionales, de esta forma, poco a poco se han ido incorporando las normas que han reconocido el derecho al pleno disfrute de los mismos derechos ejercidos por los hombres para las mujeres. A continuación una revisión del articulado constitucional que muestra esta incorporación.

El artículo 1º de la Constitución consagró implícitamente desde 1917 la igualdad jurídica de los hombres y mujeres al establecer de forma textual lo siguiente: *“En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”*, pese a la evidente amplitud de protección, en la realidad los derechos de las mujeres se restringieron en todos los campos, razón por la cual se hizo necesaria la introducción de enunciados que combatieran de forma específica la discriminación sufrida por las mujeres a lo largo de nuestra historia.

Sin duda, la reforma total en la protección de los derechos de las mujeres se da en 1975 al reformarse el artículo 4 constitucional. A través de un breve pero sustancioso postulado: *“El varón y la mujer son iguales ante la ley”*, la sola introducción de este enunciado en la Constitución hace que el resto de las leyes con regulación discriminatoria por razón de género, fueran susceptibles de examen, sin embargo, en la práctica no sucedió así.

Con la reforma en materia indígena se reconoce la superioridad de los derechos de las mujeres parte de los grupos étnicos de nuestro país ante la serie de usos y costumbres que le siguen atribuyendo roles muy específicos y la realización de prácticas que determinan desde muy temprana edad su destino. El artículo 2 de la Constitución al reconocer y ga-

²¹⁴ Como parte del proceso de reforma judicial en la Región se ha evidenciado la ineludible necesidad de contar con nuevos paradigmas en la capacitación de quienes ponen en marcha el sistema de justicia, no obstante esta labor sigue representando uno de los más grandes desafíos. V. Revista Sistemas Judiciales *¿Crisis en la Capacitación Judicial?*, número 1, Chile, agosto de 2002.

rantizar el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía, señala el respeto de los propios sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos siempre que se sujeten a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres (apartado A, fracción II); asimismo, se busca la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones al elegir a sus representantes.

En esta reforma, al establecer las obligaciones de la Federación, los estados y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, se establece la de propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria (apartado B, fracción V); así como atender las condiciones de salud de las mujeres indígenas migrantes a través de políticas públicas. Sin embargo, es de hacer notar que pese al reconocimiento de la superioridad de los derechos de las mujeres integrantes de las etnias, la aplicación de normas protectoras de los derechos humanos presenta problemas serios ante una realidad diversa y alejada del desarrollo general del país²¹⁵.

Por su parte, el artículo 18 constitucional organiza el sistema penitenciario y establece la separación de las mujeres para cumplir sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto²¹⁶.

El artículo 30 faculta la adquisición de la nacionalidad mexicana por naturalización en igualdad de condiciones para mujeres y hombres extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional, cumpliendo con los requisitos señalados por la ley²¹⁷. Por su parte, el artículo 34 establece de manera literal la ciudadanía para mujeres y hombres²¹⁸.

²¹⁵ Cfr. Álvarez de Lara, Rosa María, "Algunos comentarios sobre el reconocimiento de la costumbre y la discriminación de la mujer en la reciente reforma constitucional en materia indígena", *Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena*, México, UNAM-III, 2002, pp. 111 y ss.

²¹⁶ Publicada en el *DOF* de 23 de febrero de 1965.

²¹⁷ Publicada en el *DOF* del 18 de enero de 1934.

²¹⁸ Publicada en el *DOF* del 17 de octubre de 1953 y del 22 de diciembre de 1969.

Finalmente, desde el texto de 1917 el artículo 123 garantiza derechos de la mujer trabajadora, que comprenden las licencias especiales por maternidad y lactancia, derecho a un salario igual al del varón por trabajo igual y la no discriminación por razón de sexo en la contratación.

El desarrollo constitucional en la protección de los derechos de las mujeres ha sido azaroso, tal como se muestra en el siguiente cuadro de reformas constitucionales; es a partir de 1934 que el tema de la mujer fue objeto de atención del legislador, sin embargo, la actividad pública no fue lo suficientemente contundente para que las mujeres gozaran plenamente de esos derechos, situación que derivó en una secuencia de reformas que han perseguido el respeto de los derechos humanos para las mujeres mexicanas, lo cual hasta nuestros días sigue siendo una expectativa.²¹⁹

Artículo	DOF	Materia	Promulgada por
30	18-01-1934	Nacionalidad	Abelardo L. Rodríguez
34	Promovida en 1937 no se concluyó trámite	Derecho al voto	Lázaro Cárdenas
115	12-02-1947	Voto municipal	Miguel Alemán
34	17-10-1953	Derecho al voto	Adolfo Ruiz Cortines
34	22-12-1969	Capacidad cívica	Gustavo Díaz Ordaz
30	26-12-1969	Nacionalidad	Gustavo Díaz Ordaz
4	31-12-1974	Plena igualdad jurídica	Luis Echeverría
5	31-12-1974	Igualdad jurídica laboral	Luis Echeverría
30	31-12-1974	Nacionalidad	Luis Echeverría
123	31-12-1974	Igualdad jurídica laboral	Luis Echeverría
2	14-08-2001	Mujer indígena	Vicente Fox Quesada
1	4-12-2006	Discriminación	Vicente Fox Quesada

²¹⁹ Mora Bravo, Miguel, *La igualdad jurídica del varón y la mujer*, vol. II, México, CONAPO, 1985-1986.

94, 103, 104 y 107	06-06-2011	Amparo	Felipe Calderón Hinojosa
Denominación Capítulo Primero del Título Primero <i>De los Derechos Humanos y sus Garantías</i> 1, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102, 105.	10-06-2011	Derechos Humanos	Felipe Calderón Hinojosa

Como se ha señalado, a estas reformas se suman las modificaciones al texto constitucional realizadas en junio de 2011, la cual, a pesar de no dirigirse de forma concreta al tema de la mujer, ha incorporado al sistema jurídico mexicano una serie de mecanismos que deben ser instrumentados en conjunción con la perspectiva de género para lograr el objetivo concreto.

Es importante hacer anotar que la falta de técnica ha llevado a fallas en la sistematización de los derechos consagrados en la Constitución y ha resultado ser una proeza el respeto de los principios que se reconocen como fundamentales y que guían nuestro sistema jurídico en favor de relaciones más democráticas.

Las mencionadas reformas constitucionales en materia de derechos humanos y amparo de 2011 constituyen la oportunidad histórica para impulsar la protección de los derechos humanos con perspectiva de género y atender a los principios y estándares internacionales en la materia.

Para tal efecto, el trabajo coordinado entre sociedad civil e instituciones públicas se vuelve crucial para que el esfuerzo no mengüe y los resultados deseados sean posibles en el corto plazo por lo cual se debe impulsar la actuación con debida diligencia, tal como lo establecen las leyes que se han originado a partir de la transformación constitucional referida.

2.2 Marco legal

La incorporación de nuevas leyes en el sistema jurídico mexicano ha generado un problema de implementación que ha sido complicado salvar pues no sólo hay un amplio desconocimiento de su existencia sino tam-

bién de la aplicación sistemática que debería responder a las finalidades con las que fueron creados tales ordenamientos.

Aunado a lo anterior, su observancia supone superar un paradigma jurídico caduco o, como se ha señalado, remover los dogmas que durante largo tiempo han impedido el proceso de cambio en el cual México ha permanecido zigzagueante en atención a categorías jurídicas tradicionales que han obstaculizado los procesos de comprensión de las nuevas realidades²²⁰.

El tratamiento normativo de la conducta social realizada a través de los códigos civiles y penales, en materia común y en materia federal, fue rebasado por una realidad social que precisó atender a estándares generados por la comunidad internacional que en su conjunto se mostró preocupada ante los nuevos desafíos sociales²²¹, por lo cual la teoría jurídica ha dado respuesta a partir de nuevos debates y conceptos que posibiliten un avance a la mayor protección de las personas. Por lo señalado, las leyes de nueva incorporación deben difundirse con la mayor amplitud entre la ciudadanía y debe darse una amplia capacitación y actualización para aquellos que están encargados de su operación práctica.

Atendiendo a las facultades establecidas constitucionalmente se cuenta hoy con un importante catálogo de leyes federales y generales que buscan instrumentar los derechos humanos con perspectiva de género.

2.2.1. Leyes de aplicación federal

Dada la conformación política y el desarrollo normativo del Estado mexicano, este apartado se divide en leyes federales y leyes generales²²².

Las leyes en este tema derivadas de preceptos constitucionales, expedidas por el Congreso de la Unión, son las siguientes: Ley del Ins-

²²⁰ Cárdenas Gracia, Jaime, "Remover los dogmas", *Cuestiones Constitucionales*, número 6, enero-junio de 2002, pp. 17 y ss.

²²¹ Como se ha comentado en el Capítulo I, la universalización de los derechos humanos ha respondido a una necesidad en la historia de la humanidad de ahí sus características, las cuales no son transigibles.

²²² Para más información sobre las distinciones conceptuales véase González Oropeza, Manuel *Conceptualización histórica de la terminología legislativa*, 1984; Faya Viesca, Jacinto, *El federalismo mexicano: régimen constitucional del sistema federal*, México, Porrúa, 1998, pp. 311 y ss.

tituto Nacional de las Mujeres (artículo 4º). Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (artículo 1º constitucional);

Por otro lado, las leyes generales aplicables en esta materia y que funcionan como leyes marco y, por tanto, establecen la coordinación entre los tres niveles de gobierno y a la cual deben ajustarse las legislaturas de los estados para regular justamente su competencias son las que continuación se mencionan: Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres; Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y la Ley General de Víctimas.

A pesar de que el tema en la mujer tuvo tratamiento constitucional desde hace varias décadas, la legislación en materia de derechos de las mujeres es de cuño reciente.

2.2.1.1 Leyes federales

Las leyes federales en la materia son las que crea el Instituto Nacional de las Mujeres, derivada del artículo 4 constitucional, de forma más concreta del texto que consagró la igualdad jurídica entre mujeres y hombres y la ley dirigida a la prevención y eliminación de la discriminación, la cual es reglamentaria del postulado constitucional que prohíbe la discriminación y que está contenido en el artículo 1 constitucional.

La Ley del Instituto Nacional de las Mujeres²²³

Después de varios intentos parciales en distintas partes del país de responder a la necesidad de crear organismos que asumieran la tarea de impulsar y fortalecer los derechos humanos de las mujeres, el 12 de enero de 2001 se crea por decreto presidencial el Instituto Nacional de las Mujeres (INMujeres), basado en la idea de que el ejercicio pleno de las mujeres como ciudadanas es un requisito para democratizar el país. La renovación democrática se vinculó con las nociones de equidad de género e igualdad de oportunidades, valores compartidos por distintos grupos organizados de mujeres que impulsaron la formación de este organismo.

²²³ Publicada en el *DOF* del 21 de diciembre de 2000.

El INMujeres es un organismo público descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines; su objetivo general es promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros; el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país, bajo los criterios de transversalidad²²⁴, federalismo y fortalecimiento de vínculos con los poderes Legislativo y Judicial tanto federal como estatal.

Como objetivos específicos, el Instituto tiene la promoción, la protección y la difusión de los derechos de las mujeres y de las niñas consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por México, de manera particular los derechos humanos y las libertades fundamentales de las mujeres; la promoción, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas, así como la participación de la sociedad, destinadas a asegurar la igualdad de oportunidades y la no discriminación hacia las mujeres; la coordinación, el seguimiento y la evaluación de los programas, proyectos y acciones, y la concertación social indispensable para su implementación; la ejecución de la política de coordinación permanente entre las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como de las autoridades estatales, municipales y de los sectores social y privado en relación con las mujeres.

Dentro de las políticas que institucionalizan la perspectiva de género, se propició desde el INMujeres la creación de Instancias de las Mujeres en las Entidades Federativas (IMEF) e Instancias Municipales de las Mujeres (IMM) en cada una de las entidades federativas en cuya agenda de actividades debe darse énfasis a los aspectos educativos²²⁵.

²²⁴ La transversalización en las políticas públicas debe atenderse a la perspectiva de género en las distintas dependencias y entidades de la administración pública federal, a partir de la ejecución de programas y acciones coordinadas o conjuntas. Dicha transversalización se realiza con base en el *Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género* a cargo del INMujeres constituido en 2008, con la calidad de Fondo y en 2010 se convierte en un Programa sujeto con Reglas de Operación Véanse: Cámara de Diputados, *Memoria del Encuentro de Mujeres Múncipes*, México, 2008; Instituto Nacional de las Mujeres, disponible en: <http://www.inmujeres.gob.mx/index.php/programas/ptransversalidad2>.

²²⁵ Se busca a partir de la asignación de recursos que a través de organismos especializados se actúe a nivel municipal sobre programas específicos que contribuyan al empoderamiento de las mujeres.

La existencia de estos organismos a lo largo y ancho del territorio nacional constituye un capital de gran valor para promover temas relacionados con el carácter transversal de la perspectiva de género y la definición de políticas públicas comunes, orientadas a la equidad y a la igualdad de oportunidades en el ámbito nacional.

Sin embargo, es preciso considerar que, más allá del evidente avance debido a la creación de los institutos, éstos enfrentan obstáculos derivados de su aún reciente establecimiento, de la escasez de recursos materiales²²⁶ y sobre todo profesionales capacitados de manera adecuada. Además, se enfrentan problemas de coordinación derivados, sobre todo, de conflictos político-partidarios que, con el tiempo, han producido roces y entorpecido las actividades de un proyecto de nacional común²²⁷.

La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación

Con la finalidad de transformar a la sociedad de forma estructural en favor de un ejercicio más democrático de la ciudadanía de hombres y mujeres, se incorpora al sistema jurídico la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), publicada el 11 de junio de 2003, inclusión que significó un avance formal pero que no ha logrado materializar la *igualdad*

²²⁶ Se autorizan por primera vez recursos públicos para atender la cuestión de género para el año de 2008, *Cfr.* Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008, Artículo 4, fracción IX, Anexos 9. Erogaciones de Programas que Incorporan la Perspectiva de Género. Previsiones para las Erogaciones de Programas que Incorporan la Perspectiva de Género, Presupuesto para Mujeres y la Igualdad de Género. Publicada en el *DOF* de 13 de diciembre del 2007.

²²⁷ Esta problemática ha sido atendida a través del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 que estableció como Estrategia Transversal la Perspectiva de Género, como eje medular de la planeación nacional, por ello el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018 se estableció como propósito alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, en un marco de respeto irrestricto a los derechos humanos de las mujeres y las niñas, en un contexto de democracia participativa, utilizando para ello la planeación, programación y presupuesto con perspectiva de género, con el fin de contar con políticas públicas centradas en reducir las brechas de desigualdad que actualmente se observan entre mujeres y hombres, en el objetivo transversal 6 del Programa marca la incorporación de las políticas de igualdad de género en los tres órdenes de gobierno y el fortalecimiento de su institucionalización en la cultura organizacional, de manera concreta en la estrategia 6.5 indica la obligación de "Orientar y promover las capacidades institucionales para cumplir con la Política Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres" y la línea de acción 6.5.4 dispone la creación y fortalecimiento de Unidades de Género en el monitoreo de las acciones y programas para la igualdad.

sustantiva que persigue pues este concepto es uno de los tantos que no se ha logrado comprender en el medio jurídico mexicano.

Esta Ley tiene por objeto prevenir y eliminar todas las formas de discriminación y crea al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), como instancia encargada de contribuir al desarrollo cultural, social y democrático del país; llevar a cabo las acciones conducentes para prevenir y eliminar la discriminación; formular y promover políticas públicas para la igualdad de oportunidades y de trato a favor de las personas que se encuentren en territorio nacional, así como coordinar las acciones de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, en materia de prevención y eliminación de la discriminación, por lo cual se le faculta, entre otras cosas, a conocer y resolver los procedimientos de queja y reclamación que la misma Ley establece y a aplicar las medidas administrativas correspondientes.

2.2.1.2 Leyes generales

Las leyes emitidas como instrumento para coordinar la acción pública de los tres niveles de gobierno en México se han orientado a los temas de la igualdad entre mujeres y hombres, derecho de acceso a una vida libre de violencia para las mujeres y, de forma más reciente e identificando a diversos sujetos, la dirigida a las víctimas²²⁸.

La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres

La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH), publicada el 2 de agosto de 2006, es reglamentaria del artículo 4 constitucional, en materia de igualdad entre mujeres y hombres, es una ley marco que establece la concurrencia con los tres ámbitos de gobierno, federal, estatal y municipal.

Esta Ley tiene por objeto regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres y proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva

²²⁸ La LGV reconoce en su artículo 5 el *enfoque diferencial y especializado* como uno de los principios para el diseño, implementación y evaluación de los mecanismos, medidas y procedimientos para la protección de los derechos sustantivos de las víctimas reconocidos por el sistema jurídico mexicano.

en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres.

Sus disposiciones son de orden público, interés social y de observancia general en todo el territorio nacional.

Establece como principios rectores en la materia a la igualdad, la no discriminación, la equidad, así como todos aquellos contenidos en la CPEUM.

Como sujetos de la Ley señala a las *mujeres* y los *hombres* que se encuentren en territorio nacional, y que por razón de su sexo, independientemente de su edad, estado civil, profesión, cultura, origen étnico o nacional, condición social, salud, religión, opinión o discapacidad, se encuentren con algún tipo de desventaja ante la violación del principio de igualdad que esta Ley tutela.

En este texto normativo se proponen los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la nación hacia el cumplimiento de la *igualdad sustantiva* en los ámbitos público y privado, originando el empoderamiento de las mujeres y la lucha contra toda discriminación basada en el sexo.

Los contenidos de esta Ley sirven de guía para la actuación tanto de las entidades federativas como municipios a efecto de sumar esfuerzos en favor de un mismo interés.

De tal forma resulta de suma importancia analizar los mencionados rubros de las legislaciones federales en correspondencia con el marco jurídico de las entidades federativas buscando fortalecer la incorporación de la perspectiva de género como presupuesto del acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.

La Ley establece la distribución de competencias y la coordinación interinstitucional; así como los Instrumentos de la política nacional en materia de igualdad, tales instrumentos son: Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y Observancia en materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Por ser una Ley general distribuye las competencias entre el gobierno federal, entidades federativas y municipios. Deja a cargo del gobierno federal la conducción de la política nacional en materia de igualdad; la elaboración de la política nacional en materia de igualdad; el diseño y

aplicación de los instrumentos de la política nacional en materia de igualdad; la coordinación de las acciones para la *transversalidad* de la perspectiva de género, así como crear y aplicar el Programa; además, garantizar la igualdad de oportunidades, mediante la adopción de políticas, programas, proyectos e instrumentos compensatorios como acciones afirmativas; celebrar acuerdos nacionales e internacionales de coordinación, cooperación y concertación en materia de igualdad de género, así como incorporar en los Presupuestos de Egresos de la Federación la asignación de recursos.

Es competencia de las entidades federativas la conducción de la *política local* en materia de igualdad; la creación y fortalecer los mecanismos institucionales de promoción y procuración de la igualdad entre mujeres y hombres, mediante las instancias administrativas que, se ocupen del adelanto de las mujeres en la República Mexicana; elaborar las políticas públicas locales y promover, en coordinación con las dependencias de la administración pública federal la aplicación de la Ley.

Por otra parte, corresponde a los municipios implementar la política municipal en materia de igualdad en concordancia con las políticas nacional y locales correspondientes; coadyuvar con el gobierno federal y con el gobierno de la entidad federativa correspondiente, en la consolidación de los programas en materia de igualdad entre mujeres y hombres; proponer al Poder Ejecutivo de la entidad correspondiente, sus necesidades presupuestarias para la ejecución de los programas de igualdad; diseñar, formular y aplicar campañas de concientización, así como programas de desarrollo de acuerdo a la región, así como fomentar la participación social, política y ciudadana dirigida a lograr la igualdad entre mujeres y hombres, tanto en las áreas urbanas como en las rurales.

La Ley señala como acciones de la política nacional a la igualdad entre mujeres y hombres en la vida económica nacional; su participación y representación política equilibrada; la igualdad de acceso y el pleno disfrute de los derechos sociales para ambos; la igualdad entre mujeres y hombres en la vida civil con la eliminación de estereotipos establecidos en función del sexo; derecho a la información y la participación social en materia de igualdad entre mujeres y hombres.

Acciones que requieren de un compromiso permanente y de amplio espectro, pues las acciones de momento y aisladas no promueven ningún cambio sino resistencia a los objetos que se traza esta Ley.

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV)²²⁹ es la Ley que desarrolla los contenidos mínimos del derecho de acceso a las mujeres a una vida libre de violencia en el ámbito nacional.

La LGAMVLV tiene como antecedentes a la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar del Distrito Federal, de 9 de julio de 1996; las leyes *ad hoc* en las entidades federativas; las reformas a los ordenamientos civiles y penales de las entidades federativas para introducir el concepto de violencia familiar; la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999 “Prestación de servicios de salud. Criterios para la atención médica de la violencia intrafamiliar”, de 8 de marzo de 2000; la propia Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del 2 de agosto de 2006; así como Ley Estatal del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Chihuahua, 24 de enero de 2007.

Los contenidos de esta Ley son los principios, las definiciones concretas, las normas programáticas, así como las formas y métodos de coordinación interinstitucional.

Su objeto es la coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres; así como establecer y definir principios y modalidades para garantizar el acceso a una vida libre de violencia para las mujeres a efecto de favorecer su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación, garantizando la democracia, el desarrollo integral y sustentable que fortalezca la soberanía y el régimen democrático establecidos en la CPEUM, (artículo 1, LGAMVLV).

Sin duda uno de los aspectos fundamentales de la LGAMVLV es la introducción de los principios que rigen en esta materia, como son los de *igualdad jurídica entre la mujer y el hombre*, *respeto a la dignidad humana de las mujeres*, *no discriminación* así como la *libertad de las mujeres*.

De acuerdo con esta Ley, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias están obligados a expedir las normas legales y tomar medidas presupuestales y administrati-

²²⁹ Publicada en el *DOF* del 1º de febrero de 2007.

vas para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, de conformidad con los tratados internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres, ratificados por el Estado mexicano, (artículo 2, LGAMVLV).

Un aspecto fundamental de esta Ley es la tipología de las formas de violencia contra las mujeres y los ámbitos en que se ejerce reconociendo la existencia de violencia psicológica, física, patrimonial, económica y sexual, además de dejar abiertas las formas análogas que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres (artículo 6), violencias que pueden ser ejercidas tanto en el ámbito privado como en el público, es decir en el seno de la familia o fuera de este escenario como son el empleo, la escuela, la propia comunidad o las propias instituciones encargadas de otorgarles servicios; asimismo, se regula la expresión más extrema de violencia contra la mujer que es el feminicidio.

En este sentido, el texto normativo reconoce la violencia contra las mujeres como un problema estructural que debe ser atacado de la misma forma e introduce la alerta de género como un conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para *enfrentar* y *erradicar* la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por *individuos* o por la propia *comunidad* (artículo 22).

Asimismo, esta Ley es la primera en establecer las órdenes de protección tendentes a proteger a las mujeres en procesos de separación de sus violentadores, aspecto fundamental en la protección y empoderamiento de éstas.

En esta Ley se establece y articula el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, así como el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, estableciendo para ello una serie de competencias en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres entre la Federación y las entidades federativas y los municipios.

La atención a las víctimas así como los refugios para ellas son aspectos que se han regulado de manera especial en esta legislación a partir de la evidente situación de desamparo a la que se enfrenta la mujer en circunstancias de violencia.

La LGAMVLV plantea una forma diferente de enfrentar la problemática de la violencia contra las mujeres partiendo del reconocimiento

de una desigualdad sostenida históricamente y con ello de los derechos que se han desarrollado con principios que les son propios, superando dogmas establecidos sin una visión de género y que pretendió incluirlas en regulaciones normativas que en su concreción les agraviaban sus más elementales derechos. Con esta nueva visión este texto normativo señala la obligación para el Estado de generar los modelos de políticas públicas que mediante la definición de un conjunto de estrategias garanticen la seguridad y el ejercicio de los derechos de las mujeres víctimas de violencia.

Así, para la violencia en el ámbito familiar, que es la forma más generalizada de violencia contra las mujeres, señala que *los modelos de atención, prevención y sanción* que establezcan la Federación, las entidades federativas y los municipios deben contener las medidas y acciones para proteger a las víctimas de ese tipo de violencia, ya que es obligación del Estado, garantizar a las mujeres su seguridad y el ejercicio pleno de sus derechos²³⁰.

El Reglamento de esta Ley conceptualiza cada uno de los *modelos* que ésta establece y señala puntualmente las características que cada uno debe contener, los cuales serán abordados más adelante.

La Ley General de Víctimas

La incorporación de los derechos de las víctimas a nivel constitucional es uno de los grandes avances para la protección de las personas vulneradas por hechos delictivos y por violación de sus derechos humanos²³¹.

Sin duda, la consagración de derechos sustantivos y procesales a través del artículo 20 de la CPEUM (DOF del 21 de septiembre de 2000) se suma a la ruptura de paradigmas por los que ha atravesado el sistema jurídico en México en los últimos años, el mencionado artículo sienta las

²³⁰ Cfr. Álvarez de Lara, Rosa María y Pérez Duarte y Noroña, Alicia Elena (coords.), *Metodología de investigación para la elaboración de modelos para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, pp. 21-28.

²³¹ El artículo 2 de la LGV indica, como objeto de la misma, en su fracción I “Reconocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos...” DOF del 9 de enero de 2013.

bases para garantizar el derecho de la “víctima” como parte del proceso penal²³².

Frente a la escalada de violencia y la indiferencia de la autoridad ante la misma, en 2013 se expide la Ley General de Víctimas (LGV)²³³.

Se trata de una Ley general, de orden público e interés social, de observancia en todo el territorio nacional en los términos de la CPEUM, de tratados internacionales, y de otras leyes en materia de víctimas, como la LGAMVLV, referida con anterioridad.

²³² Esta ruptura en particular tiene amplias implicaciones en la rama del derecho penal pues, si bien, desde finales de los sesenta la victimología comienza a desprenderse como una disciplina autónoma de los estudios criminológicos que pusieron el acento en el hecho criminal y su autor, con este nuevo enfoque se exploran líneas de estudio que llevan a la realización del Primer Simposio Internacional sobre Victimología, colocando a la víctima como objeto de estudio en el contexto de hechos constitutivos de delitos, a partir de entonces se va desarrollando el pensamiento que reconoce a la víctima como parte fundamental no sólo de las explicaciones ante la conducta delictiva sino la necesidad de atender, bajo el principio de justicia, la reparación de los daños ocasionados por la conducta criminal, superando la consideración de ésta como un objeto neutro, pasivo, estático, que nada aporta a la génesis, dinámica y control del hecho criminal y extendiendo los fines que persigue la pena para incluir de forma decidida la nuevas vías que dieran satisfacción individual a las víctimas hasta entonces subsumidas en la idea de “interés social” hasta entonces. Su observación y estudio interdisciplinario aportan pues características y elementos indispensables para el abordaje del hecho social (delito) identificando su intervención en la dinámica social y criminal, atribuyéndole derechos sustantivos - en el marco de la reunión del V° Simposio Internacional de Victimología, celebrado en Yugoslavia en el año de 1985, se da la Redacción final de la *Declaración de principios básico de justicia para las víctimas*- que deben procurarse en todo procedimiento penal, reconociéndose la posibilidad de participar de forma activa (coadyuvancia) con el encargado de procurar el interés social (ministerio público o fiscalía), oponerse al no ejercicio de la acción penal en busca de la verdad histórica así como la reparación del daño partiendo del principio de justicia y ajustando su cumplimiento a los fines del derecho penal, como una reorientación hacia las necesidades de la víctima, como se observa la ruptura no es menor, cuando el surgimiento del propio derecho penal se sustenta en el monopolio de la reacción penal por parte del Estado en el ejercicio del *ius puniendi* y la institucionalización de ese ejercicio en beneficio de la colectividad. Cfr. Cuarezma Terán, Sergio, “La Victimología”, en *Estudios Básicos de Derechos Humanos*, Tomo V, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1996; Rodríguez Manzanera, Luis, *Victimología: estudio de la víctima*, México, Porrúa, 2003; Zaffaroni, Eugenio, Raúl, *En busca de las penas perdidas: Deslegitimación y dogmática jurídico-penal*, Bogotá, Colombia, Themis, 1990; Galain, Palermo, Pablo, *La reparación del daño a la víctima del delito*, México, Tirant Lo Blanch, 2012; Ardila Galindo, Humberto, *Los derechos de las víctimas. Estudio sobre los Derechos Sustantivos y Procesales de las Víctimas*, Colombia, Ediciones Nueva Jurídica, 2012.

²³³ Después de un amplio movimiento ciudadano se logró la expedición de la Ley General de Víctimas. DOF del 9 de enero 2013. Para más información cfr. Ameglio Patella, Pietro, “Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad: construir paz en la guerra de México”, *Polis. Revista Latinoamericana*, Volumen 15, núm. 43, 2016, pp. 111-130.

Esta Ley introduce la *interpretación conforme* y el *principio pro persona* como principios hermenéuticos, en consonancia con lo establecido en la comentada reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011²³⁴, además, en atención al principio de máxima protección que le asiste a las víctimas²³⁵, la misma LGV dispone que, en las normas que protejan a víctimas en las leyes expedidas por el Congreso, se aplicará siempre la que más favorezca a la persona²³⁶.

Sus disposiciones obligan a las autoridades de los tres ámbitos de gobierno, y de los tres poderes constitucionales, así como a instituciones públicas o privadas, a velar por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral, comprendiendo en la misma las medidas de *restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición*, en sus dimensiones *individual, colectiva, material, moral y simbólica*, las cuales deben ser implementadas en favor de la víctima teniendo en cuenta la gravedad y magnitud del hecho punible cometido o la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos.

La Ley establece como principios para su aplicación los siguientes: dignidad, buena fe, complementariedad, debida diligencia, enfoque diferencial y especializado, enfoque transformador, gratuidad, igualdad y no discriminación, integralidad, indivisibilidad e interdependencia, interés superior de la niñez, máxima protección, mínimo existencial, no criminalización, victimización secundaria, participación conjunta, progresividad y no regresividad, publicidad y rendición de cuentas, transparencia y trato preferente²³⁷.

Esta Ley tiene por objeto reconocer y garantizar los derechos de las víctimas no sólo del *delito* sino también de *violaciones a derechos humanos*, en especial el derecho a la *asistencia, protección, atención, verdad, justicia, reparación integral, restitución de sus derechos violados, debida diligencia, no repetición* y todos los demás derechos consagrados en ella, en la CPEUM, en los tratados internacionales de derechos humanos de los que el Estado mexicano es parte y demás instrumentos de derechos humanos.

²³⁴ El artículo 3, dispone lo siguiente: “Esta Ley se interpretará de conformidad con la Constitución y con los Tratados Internacionales favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de los derechos de las personas”.

²³⁵ Es uno de los principios que consagra el artículo 5 de la LGV.

²³⁶ LGV, artículo 1, párrafo segundo.

²³⁷ LGV, artículo 5.

Asimismo, busca establecer y coordinar las acciones y medidas necesarias para promover, respetar, proteger, garantizar y permitir el ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas, así como implementar los mecanismos para que todas las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias cumplan con sus obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y lograr la reparación integral y tender a garantizar un efectivo ejercicio del derecho de las víctimas a la justicia en estricto cumplimiento de las reglas del debido proceso.

Esta Ley establece los deberes y obligaciones específicos a cargo de las autoridades y de todo aquel que intervenga en los procedimientos relacionados con las víctimas, señalando sanciones respecto del incumplimiento, por acción u omisión, de cualquiera de sus disposiciones. Este aspecto es de primordial importancia a fin de obligar a la observancia de este texto normativo y se ajuste la actuación a la debida diligencia²³⁸.

La LGV señala de manera concreta la responsabilidad de los servidores públicos, quienes desde el primer momento en que tengan contacto con la víctima, en el ejercicio de sus funciones y conforme al ámbito de su competencia, tienen una serie de deberes y que se señalan a continuación dada la importancia de su positivación en la ley especializada²³⁹.

En principio la LGV señala el deber de todo servidor público a identificarse oficialmente ante la víctima, para lo cual debe detallar nombre y cargo que detentan, en el desarrollo de su actividad debe actuar

²³⁸ El artículo 3, párrafo tercero, señala de manera literal lo siguiente: “La presente Ley obliga, en sus respectivas competencias, a las autoridades de todos los ámbitos de gobierno, y de sus poderes constitucionales, así como a cualquiera de sus oficinas, dependencias, organismos o instituciones públicas o privadas que velen por la protección de las víctimas, a proporcionar ayuda, asistencia o reparación integral. Las autoridades de todos los ámbitos de gobierno deberán actuar conforme a los principios y criterios establecidos en esta Ley, así como brindar atención inmediata en especial en materias de salud, educación y asistencia social, en caso contrario quedarán sujetos a las responsabilidades administrativas, civiles o penales a que haya lugar”, además el artículo 65, es claro al establecer la que con independencia de las “compensaciones” que se establezcan por la vía jurisdiccional o recominatorio se seguirán las responsabilidades civiles, penales y administrativas correspondientes, cuya aceptación pública constituye también una medida de satisfacción en términos del artículo 73 de la misma LGV. El monitoreo, seguimiento y evaluación del cumplimiento de las políticas, acciones y responsabilidades correo por cuenta de la Comisión Ejecutiva.

²³⁹ En relación al régimen de responsabilidades de los servidores públicos es preciso anotar que la CPEUM dedica su Título Cuarto a este particular, el cual ha sido reformado de manera reciente y ha incorporado el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) buscando fortalecer el combate a esta práctica que ha colocado a México en altos niveles de impunidad. DOF de 27 de mayo de 2015.

con apego a la debida diligencia de acuerdo a las atribuciones reconocidas en la Ley y cumpliendo los principios arriba señalados y garantizar que se respeten y apliquen las normas e instrumentos internacionales de derechos humanos, asimismo debe darse a la víctima un humano y con respeto a su dignidad y sus derechos humanos.

Es deber de los servidores públicos en el ámbito de sus respectivas competencias brindar atención especial a las víctimas para que los procedimientos administrativos y jurídicos destinados a la administración de justicia y conceder una reparación no generen un nuevo daño, violación, o amenaza a la seguridad y los intereses de la víctima, familiares, testigos o personas que hayan intervenido para ayudar a la víctima o impedir nuevas violaciones; evitar todo trato o conducta que implique victimización secundaria o incriminación de la víctima.

De igual forma se debe brindar a la víctima orientación e información clara, precisa y accesible sobre sus derechos, garantías y recursos, así como sobre los mecanismos, acciones y procedimientos que se establecen o reconocen en la misma Ley.

Dada la ruta crítica en el reconocimiento de los derechos sustantivos de las víctimas la Ley establece como deber la entregar en forma oportuna, rápida y efectiva de todos los documentos que requiera para el ejercicio de sus derechos, entre ellos, los documentos de identificación y las visas y no obstaculizar ni condicionar el acceso de la víctima a la justicia y la verdad, así como a los mecanismos, medidas y procedimientos establecidos en la Ley.

Además, se establecen como deberes la presentación ante el Ministerio Público, o en su caso, ante los organismos públicos de derechos humanos, las denuncias y quejas que en cumplimiento de esta Ley reciban, cuya presentación oficial deberá hacerse dentro de los tres días hábiles contados a partir de que la víctima, o su representante, haya formulado o entregado la misma.

Es deber además el ingreso de los datos de la víctima al Registro Nacional de Víctimas, cuando así lo imponga su competencia. Aunado a lo anterior es deber la aportación a la autoridad correspondiente de los documentos, indicios o pruebas que obren en su poder, cuando éstos le sean requeridos o se relacionen con la denuncia, queja o solicitud que la víctima haya presentado.

La investigación o verificación de los hechos denunciados o revelados, procurando no vulnerar más los derechos de las víctimas, así como, garantizar que la víctima tenga un ejercicio libre de todo derecho y garantía así como de mecanismos, procedimientos y acciones que la Ley contempla y *realizar de oficio* las acciones tendientes a la búsqueda de personas desaparecidas, extraviadas, ausentes o no localizadas, así como la identificación de personas, cadáveres o restos encontrados.

En atención a lo anterior, es deber prestar ayuda para restablecer el paradero de las víctimas, recuperarlos, identificarlos y en su caso, inhumarlos según el deseo explícito o presunto de la víctima o las tradiciones o prácticas culturales de su familia y comunidad, así como, adoptar o solicitar a la autoridad competente, de forma inmediata y específica, las medidas necesarias para lograr que cese la violación de derechos humanos denunciada o evidenciada, lo cual incluye, en su caso, permitir el acceso a lugares, documentos, expedientes, conceder entrevistas y demás solicitudes que les requieran los organismos públicos de defensa de los derechos humanos, cuando éstas sean realizadas en el ámbito de su competencia y con el objeto de investigar presuntas violaciones a derechos humanos.

En cumplimiento de sus funciones el servidor público debe abstenerse de solicitar o recibir por parte de las víctimas o sus representantes, gratificaciones monetarias o en especie, dádivas, favores o ventajas de cualquier índole, así como, dar vista a la autoridad ministerial sobre la comisión de cualquier hecho que pudiera constituir la comisión de un delito o violación de derechos, siempre que éste se persiga de oficio, en cuyo caso, la vista en ningún caso condicionará, limitará o suspenderá la ayuda o servicios a los que la víctima tenga derecho²⁴⁰.

Sistema Nacional de Transparencia y Anticorrupción

En México se han realizado sendas reformas constitucionales que incorporan al andamiaje normativo el derecho de acceso a la información pública y protección de datos así como para corregir las fallas en el cumplimiento del Estado de Derecho por parte de servidores públicos y particulares.

Ambas reformas tienen posibilidades importantes de protección para los derechos humanos de las mujeres.

²⁴⁰ LGV, artículo 120.

En relación al tema de transparencia cabe mencionar que se introduce al texto constitucional el derecho de acceso a la información por reforma de 20 de julio de 2007 y por reforma de 7 de febrero de 2014 se amplía su tratamiento constitucional.

Derivado de esta reforma, se le otorgan competencias al Congreso para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno²⁴¹, así como, para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos en los órdenes federal, estatal y municipal, que determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos²⁴². Por su parte, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) tiene entre sus objetivos la regular la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como establecer las bases de coordinación entre sus integrantes, es decir, los sistemas de transparencia en el ámbito local.

El Sistema Nacional Anticorrupción nace con la reforma constitucional de 27 de mayo de 2015, incorpora el Sistema en el artículo 113 y genera todo un cambio con miras al combate a la corrupción y a la impunidad que ésta conlleva.

Las obligaciones que se originan con el marco normativo de ambas reformas tiene que ver, entre otras cosas, con el cumplimiento de la ley en términos generales y en términos particulares estas obligaciones tienen que ver con los derechos protegidos en el sistema jurídico mexicano, de forma concreta con los derechos humanos.

Al ser un derecho instrumental, la transparencia da la posibilidad de proteger derechos sustantivos que de otra forma se ven seriamente vulnerados.

La LGTAIP, enuncia las obligaciones comunes, de entre las cuales, los sujetos obligados deben informar a los organismos garantes cuáles son los rubros que son aplicables a sus páginas de Internet, con el objeto de que éstos verifiquen y aprueben, de forma fundada y motivada, la relación de fracciones aplicables al sujeto obligado en concreto, el su-

²⁴¹ CPEUM, artículo 73, fracción XXIX-S.

²⁴² CPEUM, artículo 73, fracción XXIX-T.

jeto obligado debe verificar que, una vez aprobada dicha información, se publique en la Plataforma Nacional.

De acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, la información debe contener, por lo menos, los temas, documentos y políticas que la ley marca, con lo cual se mandata a las distintas autoridades a transparentar en términos de las leyes anteriormente comentadas con antelación por lo que hace a la protección de derechos sustantivos y generar a partir de la recabación de datos los indicadores respectivos para dar seguimiento al cumplimiento.

3. Políticas públicas y género

La LGAMVLV establece métodos de coordinación interinstitucional entre la Federación, las entidades federativas y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y define principios y modalidades para garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia conforme a los principios de igualdad y de no discriminación.

Conforme a lo anterior, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias han expedido las normas legales y cuentan con partidas presupuestales y administrativas correspondientes para garantizar el cumplimiento de ese objetivo.

La misma LGAMVLV establece un Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, el cual tiene por objeto la conjunción de esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, en la que participan la Federación, las entidades federativas y los municipios. A través del Sistema, se deben coordinar los esfuerzos para la integración y funcionamiento de sus respectivas tareas en la materia.

El Sistema se conforma por las y los titulares de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), quien lo preside; la Secretaría de Desarrollo Social; la actual Comisión de Seguridad (en sustitución de la desaparecida Secretaría en dicha materia); la PGR; la Secretaría de Educación Pública (SEP); la Secretaría de Salud (SSA); el INMujeres, a cargo de Secretaría Ejecutiva; el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación; el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, y los mecanismos para el adelanto de las mujeres en las entidades federativas.

3.1 Modelos de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género

En el marco de la LGAMVLV se establece la obligación para la Federación, las entidades federativas y los municipios, de coordinar y conjuntar esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres²⁴³.

Como instrumentos de política pública se establece la generación de modelos²⁴⁴ que vayan implementándose en las entidades federativas, correspondiendo a la Federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, la articulación y el cumplimiento de la política nacional integral, a través de instrumentos de coordinación, estableciéndose ejes de acción, a través de los modelos mencionados en párrafos anteriores, que están relacionados con los tipos y modalidades de la violencia.

El Reglamento de La LGAMVLV, tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre al Poder Ejecutivo federal y las entidades federativas y los municipios necesarias para la ejecución de la Ley de manera que se cumpla plenamente la política nacional integral a través de instrumentos de coordinación.

3.1.1 Modelo de Prevención

En el marco de un modelo de política pública de prevención de la violencia contra las mujeres, se entiende que éste comprende un conjunto de acciones, estrategias, iniciativas, programas o políticas públicas promovidas o desarrolladas por el Estado o por un sector del gobierno.

Ahora bien, cierto es que hay en la línea temporal un espacio donde la prevención de la violencia contra las mujeres vista desde esta óptica no tiene sentido, pero sí adquiere en cambio un sentido de interrupción, pues la prevención que denominan secundaria llega a interceptar la

²⁴³ Artículo 35 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

²⁴⁴ El artículo 2, fracción V del Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia define a los modelos como el conjunto de estrategias que reúnen las medidas y acciones necesarias para garantizar la seguridad y el ejercicio de los derechos de las mujeres víctimas de violencia;

sucesión de los hechos violentos, pero cuando éstos ya han ocurrido y traspasado por tanto la frontera del “antes” ubicándose en la esfera de la atención. Por ello, el planteamiento de la prevención es mantener la esencia y congruencia del escenario previo o anterior al hecho, o mejor dicho mantenerse en la línea temporal del “antes” de que se realice el suceso, y dejar al campo de la atención la reacción frente a los hechos violentos ya ejercidos.

El *modelo de prevención* debe anticipar y evitar la generación de la violencia en todas sus modalidades; detectar en forma oportuna los posibles actos de violencia contra las mujeres y disminuir el número de víctimas, mediante acciones disuasivas que desalienten la violencia. Para lograr estos objetivos se debe elaborar un diagnóstico de la modalidad de violencia a prevenir y su prevalencia, tomando en cuenta la población a la que está dirigida; asimismo, se debe tomar en cuenta la percepción social que se tenga del fenómeno, los usos y costumbres, las estrategias metodológicas y operativas, las metas a corto, mediano y largo plazo, la capacitación y adiestramiento y los mecanismos de evaluación.

Los objetivos de todo modelo de prevención deben contener, al menos estos dos elementos:

- Promover y desarrollar de manera articulada políticas públicas de prevención de diferente índole y nivel para evitar que se cometan actos de violencia contra las mujeres en razón de su género, en cualesquiera de los tipos o modalidades de violencia contra las mujeres que establece la Ley, sin discriminación alguna por motivos de edad, escolaridad, características socioculturales y económicas o de salud.
- Determinar las estrategias y sus respectivas líneas acción que deberán realizar las instancias públicas de los diferentes sectores y órdenes de gobierno bajo los mecanismos de coordinación establecidos y considerando la participación de la sociedad civil, el sector privado y la academia, así como de organismos interamericanos e internacionales vinculados el tema, a fin de contribuir a garantizar el goce del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

3.1.2 Modelo de atención

En el desarrollo de este modelo se reconoció la gran aportación de la Ley al ampliar la concepción de la atención de la violencia de género a otros tipos y modalidades, dejando de circunscribirse únicamente al ámbito doméstico.

El *modelo de atención* que se define como el conjunto de servicios integrales que se deben proporcionar tanto a las mujeres víctimas como a los agresores, y que tienen como propósito, disminuir el impacto de la violencia. Este modelo, buscará incluir estrategias eficaces de rehabilitación y capacitación que permita a las mujeres participar plenamente en la vida pública, privada y social y deberá diseñarse atendiendo las necesidades y derechos en materia de salud, trabajo y acceso a la justicia de las mujeres.

La LGAMVLV establece de manera explícita las líneas de acción para prestar el servicio de atención, identificando la necesidad de brindar protección, y atención médica, psicológica y jurídica en forma integral y gratuita; de que las instituciones del sector salud participen directamente en la atención; así como de proporcionar refugio seguro a las víctimas e informar a la autoridad correspondientes sobre los casos de violencia que ocurran en los centros educativos.

Resulta importante señalar los antecedentes del modelo, por un lado, en 1990 se creó el Centro de Atención de Violencia Intrafamiliar (CAVI), como parte de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal²⁴⁵ (PGJDF), mismo que tenía el propósito de abatir la criminalidad, y su prioridad no recaía en la atención a las mujeres víctimas de violencia, ni en la búsqueda de la garantía de sus derechos, ya que cuando se crea esta institución con miras a la atención de víctimas del delito en general “se partía de la idea de que los hogares disfuncionales son más proclives a generar delincuencia”²⁴⁶, por ello se concentró en la atención a los problemas de la familia. Sin embargo, ante la demanda de servicios de atención que en ese momento había, y a los resultados de la operación, se llegó a la conclusión de que la mayor parte de las solicitudes de atención

²⁴⁵ Ahora es la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México.

²⁴⁶ Valdez Rosario, *et. al.*, *Programas de intervención para la violencia de pareja en México: antecedentes y principales modelos de atención a mujeres maltratadas y hombres agresores*. En: Hijar, Martha y Valdez, Rosario, *Programas de intervención con mujeres víctimas de violencia de pareja y con agresores. Experiencia internacional y mexicana*, Cuernavaca, México, Instituto Nacional de Salud Pública, 2009.

estaban vinculadas a la violencia doméstica por lo cual se ajustaron sus programas de atención enfocándose esta problemática.

Actualmente el CAVI brinda asistencia social, médica, psicológica y jurídica a víctimas de violencia familiar en relación de pareja y a niños y niñas menores de 12 años. Varias de las procuradurías locales siguieron este ejemplo.

Por otro lado, también se crearon en el entonces Distrito Federal, las unidades de atención y prevención a la violencia familiar (UAPVIF) con los objetivos básicos de “protección de la vida, salud, integridad y seguridad de personas receptoras de violencia familiar, así como la reeducación de quien la provoque en la familia.”²⁴⁷

Estas unidades ofrecen los siguientes servicios:²⁴⁸ comparecencia de las partes; conciliación; composición amigable; asistencia psicosocial; intervención en crisis.

Actualmente, las funciones de las UAPVIF son proporcionar atención y prevención de la violencia familiar, a través de un equipo multidisciplinario, desde una perspectiva de género y derechos humanos, enfocados a mejorar las condiciones de vida y convivencia de los integrantes en cada familia.

Otro antecedente del modelo de atención es la actividad realizada a través del Sistema Integral para el Desarrollo de la Familia (DIF), creado por decreto presidencial en 1977, “a partir de la fusión del Instituto Mexicano de Protección a la Infancia y la Familia (IMPI) con el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (IMAN). Desde entonces funge como un organismo encargado de instrumentar y aplicar políticas públicas en el ámbito de la asistencia social”²⁴⁹.

En 1990, el DIF inicia sus labores de atención a problemas de violencia en las familias, mandatado por el Poder Ejecutivo federal. Igualmente se creó la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia (PDMF), integrándose a los sistemas DIF estatales y municipales, enfocando sus actividades a la asistencia de las víctimas de delitos cometidos contra la infancia en el ámbito de la familia, y, en su caso, a brindar atención jurídi-

²⁴⁷ Cervantes, Erika, “¿Qué es una UAVIF? Nueva Identidad”, México, 2009. Recuperado el 27 de abril de 2009, de <http://www.cimac.org.mx/noticias/s99060403.html>.

²⁴⁸ Islas, Rocio, *Legajo para Periodistas. Violencia de Género y Derechos Humanos*, Campaña Dale un Giro a la Violencia. GDF-INDESOL-CDHDF, México, 2003.

²⁴⁹ *Ibidem*.

ca, médica y social a las madres, padres, o quienes ejerzan la custodia o tutela sobre los menores de edad.

Constituyen antecedentes también de este modelo, los servicios especializados en prevención y atención de la Violencia Familiar y de Género dependientes de la Secretaría de Salud; la línea telefónica *Vida sin violencia*, del Instituto Nacional de las Mujeres (INM); la Casa de la Mujer Indígena, el Centro de Justicia Familiar de Nuevo León, los Centros de Atención Regional de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA) de la Procuraduría General de la República (PGR)²⁵⁰.

El modelo integral de atención a las mujeres y niñas víctimas de violencia de género” se debe regir por cinco principios básicos de actuación que se deben aplicar en todas las acciones y procedimientos que lo estructuran.

- Reconocimiento a la veracidad de la palabra de la mujer: la palabra de la mujer habrá de ser reconocida como verdad desde el inicio de todo reclamo, denuncia o demanda de los servicios de atención ante cualquier manifestación de violencia psicológica, física, patrimonial, económica y/o sexual.
- Respeto a la decisión y dignidad de la usuaria: quienes participan en la orientación, asesoría, terapia, y/o acompañamiento dentro de los servicios de atención, deberán brindar las herramientas y mostrar las opciones necesarias y convenientes para que las mujeres víctimas de violencia sean quienes tomen las decisiones

²⁵⁰ La Procuraduría General de la República creó en 2004 la Fiscalía Especial para la Investigación de las Desapariciones y Asesinatos de las Mujeres, con la finalidad de esclarecer los crímenes perpetrados contra mujeres en Ciudad Juárez, con posterioridad y a efecto de conocer y dar seguimiento a las investigaciones de los feminicidios en la República Mexicana y a la Procuración de la Justicia Vinculada se crea a impulso del Congreso de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Relacionados con Actos de Violencia contra las Mujeres en el País (FEVIM), mediante Acuerdo A/003/06 del Procurador General de la República por el que se creó la Fiscalía Especial para la atención de delitos relacionados con actos de violencia contra las mujeres en el país, sustituida por la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA), por Acuerdo A/024/08 y ante casos graves sin resolver como la violación sexual contra mujeres de Atenco, los propios feminicidios en Ciudad Juárez y los 14 casos de mujeres violadas por militares en Castaños, Coahuila. Los acuerdos de creación de estas fiscalías especiales fueron publicados en el DOF en 16 de febrero de 2006 y 31 de enero de 2008, respectivamente.

sobre el camino a seguir, en pleno respeto de su capacidad decisoria y su dignidad como persona, en todo momento.

- No revictimización, en todo momento las mujeres que sufren violencia deberán ser atendidas por todas las instancias conducentes, evitando que la victimización se multiplique al minimizar, tergiversar, negar o reiterar la explicación del reclamo original de la situación de violencia.

- Confidencialidad de la información, la información recibida de la víctima desde cualquiera de las instancias que brindan servicios de atención, será objeto de total y absoluta confidencialidad, compartida únicamente al interior del equipo de atención y/o por autorización expresa de las mujeres víctimas.

- No discriminación, las mujeres víctimas de violencia deberán ser atendidas por igual sin distinguir su condición, origen étnico o racial, edad, credo o religión, nivel económico, nivel social, escolaridad, capacidades diferentes, nacionalidad, actividad profesional, orientación o preferencia sexual, o cualquier otra diferencia.

El objetivo principal de este modelo es el de contribuir a la homologación de prácticas y procedimientos en las instituciones que prestan servicios a casos de violencia de género, a través del manejo de mejores herramientas para intervenir y atender esta problemática.

3.1.3 Modelo de sanción

El *modelo de sanción* debe atender la doble vertiente del sistema jurídico mexicano, el de procuración y administración de justicia, frente a los cuales sus agentes deben tener la mayor libertad y amplitud de criterio posibles, para interpretar y aplicar las normas jurídicas conducentes.

El modelo debe contemplar las medidas de atención y rehabilitación para los agresores y la capacitación de los servidores públicos encargados de aplicarlo, quienes deberán conocer los tipos y modalidades de violencia contemplados en la Ley, para facilitar su actuación en la aplicación de sanciones conforme a la legislación conducente. Asimismo, el modelo debe establecer los mecanismos de notificación al órgano de fiscalización para el caso de que los servidores públicos incumplan sus

obligaciones y los lineamientos que faciliten a las víctimas demandar la reparación del daño y otros medios de compensación o resarcimiento económico a cargo del agresor.

La Ley puntualiza que se debe proporcionar atención, asesoría jurídica y tratamiento psicológico especializados y gratuitos a las víctimas, que favorezcan su empoderamiento y para que se les repare el daño causado por dicha violencia; brindar servicios reeducativos integrales, especializados y gratuitos al agresor para erradicar las conductas violentas a través de una educación que elimine los estereotipos de supremacía masculina, y los patrones machistas que generaron su violencia; evitar que la atención que reciban la víctima y el agresor sea proporcionada por la misma persona y en el mismo lugar.

Igualmente, la Ley señala que en ningún caso se deberá brindar atención a aquellas personas que hayan sido sancionadas por ejercer algún tipo de violencia; evitándose asimismo, procedimientos de mediación o conciliación, por ser inviables en una relación de sometimiento entre el agresor y la víctima, además de favorecer la separación y el alejamiento entre ambos.

Para lograr esos objetivos se debe promover la instalación y el mantenimiento de refugios para las víctimas y sus hijas e hijos, su ubicación será secreta y en ellos se proporcionará apoyo psicológico y legal especializados y gratuitos. Las personas que laboren en los refugios deberán contar con la cédula profesional correspondiente a la especialidad en que desarrollen su trabajo, señalando de forma explícita que en ningún caso podrán laborar en los refugios personas que hayan sido sancionadas por ejercer algún tipo violencia.

Esta Ley representa un gran avance en la lucha contra la violencia hacia las mujeres, sin embargo, como toda norma, requiere que quienes van a aplicarla estén debidamente capacitados, además de que se cuenten con los recursos económicos y humanos suficientes para su operación, situación que no se ha cumplimentado plenamente; la sociedad mexicana sigue siendo desigual e injusta, y una ley por sí sola no va a modificar la realidad, se requiere, además una educación transversal en ciudadanía basada en la igualdad y respeto de los derechos humanos, sin olvidar que la violencia es uno de los mecanismos sociales más eficientes para colocar a quien la sufre en una situación de subordinación frente a quien la ejerce.

La sanción representa el poder coercitivo que da la razón de ser al Estado y a sus instituciones; es la conclusión lógica de un proceso que inicia en la definición de las conductas no deseadas por una comunidad determinada en un momento histórico determinado y culmina con la decisión jurisdiccional de un tribunal legalmente constituido quien decide que, efectivamente, una persona en particular incumplió con un deber y es merecedora de una sanción o castigo.

Michel Foucault define este poder coercitivo del Estado a través de los conceptos “vigilar y sancionar”, “disciplina y castigo”; en particular, afirma: *La disciplina conlleva una manera específica de sancionar que no es únicamente un modelo reducido del tribunal. Lo significativo de la penalidad disciplinaria es la inobservancia, todo aquello que es inadecuado a la regla, todo aquello que se le aleja, que la infringe*²⁵¹.

Corresponde al Estado tener políticas públicas que aseguren sistemas de procuración y administración de justicia eficientes, de tal suerte que las normas cumplan con su función de control y garanticen la seguridad, la integridad y la vida de las personas.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que la impunidad de los actos de violencia contra las mujeres tiene una connotación de discriminación de género significativa²⁵² precisamente porque las estructuras jurídicas tienen como base la supuesta neutralidad de la norma y la concomitante imparcialidad de jueces y magistrados, con lo cual se desconoce una realidad: no sólo la violencia contra las mujeres no es neutra y sí es un acto de abuso de poder, sino que las personas que trabajan e interactúan en los espacios de procuración y administración de justicia forman parte de la sociedad que permite, tolera y regenera esa violencia, con valores que privilegian lo económico y el poder sobre la vida y la seguridad, sobre el respeto y la solidaridad.

Desde luego, es pertinente continuar en el análisis de las vías para la sanción, sobre todo penal, de los actos de violencia contra las mujeres, pues el tipo de delito, sus causas, consecuencias y modalidades, no corresponde a otras conductas atípicas e ilícitas, de ahí que en países como México, España y Guatemala, en donde ya existen normas *ad hoc*,

²⁵¹ Cfr. Foucault, Michel, *Surveiller et punir*, Gallimar, Paris, 1998, pp. 210 y ss.

²⁵² Ver la Recomendación General número 19 del Comité para la Eliminación de todas las formas de discriminación en contra de la mujer adoptada el 30 de enero de 1992 durante el 11º periodo de sesiones del Comité. Documento de Naciones Unidas A/47/38.

se escuchen voces de alarma sobre la inconstitucionalidad de las mismas, la posibilidad de los abusos y sus efectos perversos.

Hay quienes señalan incluso, que es la presión social repetida y multiplicada a través de los medios de comunicación, la que irrumpe en la justicia penal desvirtuando su rigor. Meléndez Sánchez, refiriéndose a los procedimientos derivados de la Ley Orgánica española, afirma:

“La presión social, y/o mediática, hacen que ante la existencia de cualquier tipo de denuncia las autoridades policial y judicial procedan de forma inmediata, afectando a personas que pese a no ser autores realmente de agresión física o psíquica de tipo alguno, se ven inmersas en un proceso que a la fecha y tal como se encuentra configurado, se hace prácticamente imposible salir indemne”²⁵³.

Esto sucede porque se ve a la sanción como el remedio, si no el único, sí el más relevante para erradicar la violencia de género, lo cual no es tan cierto, sanción no implica, de manera automática, la erradicación de la conducta sancionada. Es indispensable la acción punitiva del Estado, sí, pero, no como la panacea para la solución de este problema/fenómeno social.

Ya desde la última década del siglo pasado, se ha cuestionado la aproximación al tema a partir de las soluciones; desde entonces se afirma que es indispensable remontar el curso de un hecho violento hasta su fuente, hasta el origen en el cual una persona determinada eligió la vía de la violencia en vez de cualquier otra para resolver su frustración, impotencia, conflicto. Es decir, es fundamental entender las razones primarias de estos hechos en vez de trabajar para ahogarlos en sanciones, en la fuerza de la autoridad²⁵⁴.

Como ya se dijo, uno de los grandes problemas para el acceso de las mujeres a los sistemas de procuración y administración de justicia para

²⁵³ Cfr. Meléndez Sánchez, Felipe Luis, *El agresor como víctima, a propósito de la tolerancia cero en la violencia de género*, Madrid, Dyckinson, 2008. También juristas mujeres se preguntan por la constitucionalidad de estas medidas: Villacampa Estiarte, Carolina, “El maltrato singular calificado por razón de género. Debate acerca de su constitucionalidad”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 09 de diciembre de 2007, disponible en <http://criminnet.irg.es>.

²⁵⁴ Cfr. Sibony, Daniel, *Violence: traversées*, Paris, Editions du Seuil, 1998, pp. 335 y ss.

obtener la sanción de los agresores, la restitución de los derechos violentados y la reparación del daño, se ubica en la estructura misma del sistema jurídico y en los esquemas tradicionales que parten de la supuesta neutralidad tanto de la norma como de quienes la procuran y administran.

Dado que este supuesto no está apegado a la realidad, la Ley prevé la obligación de generar directrices que sirvan de apoyo a las funcionarias y funcionarios públicos y que les faciliten las herramientas cognitivas necesarias, en los diferentes tipos de la violencia contra las mujeres y sus modalidades, de tal suerte que puedan realizar sus tareas de manera adecuada y oportuna, independientemente de su ideología o supuesta neutralidad.

En este sentido, se deben formular criterios de actuación que reconozcan los principios de igualdad, no discriminación y respeto a la dignidad y libertad de las personas, como el fundamento de toda acción y decisión de justicia, sea en el ámbito de la procuración o en el de la administración, con lo cual se eliminan los estereotipos de género que catalogan tanto a las mujeres como a los hombres en determinados roles sociales culturalmente arraigados en la sociedad.

Así, una correcta actuación de las y los servidores públicos para la aplicación de sanciones de conformidad con lo que establece la Ley y otros ordenamientos aplicables, debe iniciar por el adecuado posicionamiento del Ministerio Público frente a las mujeres víctimas de actos de violencia que se transfiera a los tribunales con perspectiva de género, es decir, con una visión que debe reconocer, de inicio, las necesidades diferenciadas de las mujeres frente a estos mecanismos, en especial de aquellas que llegan en situación de crisis, estrés postraumático o están ya en el camino de exigir justicia y reparación del daño.

Las víctimas de delitos, según lo que mandata el *artículo 20* constitucional *apartado c*, tienen derecho a:

- Recibir asesoría jurídica; ser informadas de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo soliciten, ser informadas del desarrollo del procedimiento penal;
- Coadyuvar con el Ministerio Público, a que se les reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuenten, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las

diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley;

- Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia;
- A la reparación del daño;
- Resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección;
- Su protección, así como a la protección de sus testigos y demás personas que intervengan con ella en el proceso;
- Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para su protección y restitución de sus derechos, y
- A impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño.

Todos estos derechos que, en el marco de una atención adecuada se inserta en el contexto de una ruta crítica eficiente, incluyen:²⁵⁵

- Atención con perspectiva de género, es decir, analizar en todas las actuaciones las necesidades diferenciadas de las mujeres víctimas y sus disparidades frente a los agresores, para determinar las condiciones individuales de dependencia, subordinación y exclusión;
- Creer en el dicho de las mujeres víctimas, estableciendo un vínculo significativo de confianza erradicando los argumentos que obstaculicen el acceso a la justicia y a la reparación del daño;

²⁵⁵ Principios de actuación propuestos en el marco del llamado Modelo FEVIM para la atención de mujeres víctimas de violencia de género.

- Atención inmediata de las demandas, necesidades, denuncias y solicitudes expresadas por las mujeres con información clara, veraz, pronta y completa sobre los derechos y procedimientos a seguir cuando decide denunciar y seguir el procedimiento civil o penal que corresponda;
- Respeto a las decisiones de las mujeres víctimas con validación de sus acciones;
- Identificar a las víctimas en el marco de un proceso personal de transformación que les permitirá conseguir cambios permanentes y la posibilidad de dar un nuevo significado a su proyecto de vida, fuera de la condición de violencia que hasta ese momento vive, a través de la justicia y la reparación del daño.
- Entender que las mujeres continúan actualmente en un plano de desigualdad frente a sus agresores y
- Generar una ciudadanía a las mujeres víctimas son dos componentes que corresponden al esquema propuesto por Naciones Unidas a través de sus Estrategias y Medidas Prácticas Modelo para la eliminación de la violencia contra la mujer en el campo de la prevención del delito y la justicia penal²⁵⁶, por lo que deben ser particularmente observados.

En el marco de estas directrices debe darse una especial atención a las medidas de protección a las víctimas, pues su eficacia, adecuación y oportunidad serán factores decisivos para evitar nuevos eventos de violencia e incluso pueden salvarles la vida.

Desde luego, es de tomar en consideración las advertencias de victimólogos como Josep M Tamarit Sumilla²⁵⁷, en el sentido de que es fácil caer en el extremo de “infantilizar” a quien ha sido víctima de un ilícito,

²⁵⁶ El Consejo Económico y Social, en su decisión 2007/253, titulada “Tema del debate temático del 17º periodo de sesiones de la Comisión de Prevención del Delito Justicia Penal en 2008”, que adoptó el 26 de julio de 2007, decidió que el tema del debate temático del 17º periodo de sesiones de la Comisión en 2008 sería “Los aspectos del problema de la violencia contra la mujer que incumben directamente a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal” y que esos aspectos se precisarían en el lapso entre periodos de sesiones, y pidió a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito que preparase información para orientar a los Estados miembros de la Comisión en sus deliberaciones.

²⁵⁷ Ver su trabajo Tamarit Sumilla, Josep M, “La protección de las víctimas en el derecho penal”, publicado en *Estudios de victimología*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005.

de explotar la condición de víctima o instalar a la persona en la victimización, actitudes que van en sentido inverso al espíritu de la Ley de Acceso, pues aquellas actitudes o posicionamientos, despojan a la víctima de su posibilidad de decidir y actuar con pleno ejercicio ciudadano.

3.1.4 Modelo de erradicación

De acuerdo con estudios realizados, al hacer una revisión del uso de la palabra “erradicación” en el contexto de la violencia contra las mujeres, se encontró que en el conjunto de los instrumentos, convenciones y declaraciones internacionales el término utilizado prácticamente es el de “eliminación”.

Así, en la CEDAW y en la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer²⁵⁸ se utiliza eliminación o eliminar, no erradicación. A manera de ejemplo, se observa que en la Declaración, de las trece veces que se mencionan dichas palabras, siete forman parte del título de la Declaración, cuatro son referidas como un tema o una cuestión y dos como una finalidad, según apunta en su preámbulo:

“Convencida de que, a la luz de las consideraciones anteriores, se requiere una definición clara y completa de la violencia contra la mujer, una formulación clara de los derechos que han de aplicarse a fin de lograr la eliminación de la violencia contra la mujer en todas sus formas, un compromiso por parte de los Estados de asumir sus responsabilidades, y un compromiso de la comunidad internacional para eliminar la violencia contra la mujer...”

Por otro lado, las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo²⁵⁹, ocupan las voces eliminación o eliminar con la intención poner fin a la violencia contra las mujeres en el campo de la prevención del delito y la justicia penal, cuando exhorta a los Estados miembros y órganos de Naciones Unidas a que apoyen las actividades dirigidas “a la eliminación de la violencia contra la mujer”, el concepto erradicación no aparece.

²⁵⁸ Naciones Unidas..., *óp. cit.*

²⁵⁹ *Ídem.*

En cambio, en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing²⁶⁰, sí se utiliza el concepto erradicación. Refiriéndolo nueve veces en relación con la pobreza y una a las prácticas discriminatorias contra las niñas y las basadas en el sexo de las personas. La voz erradicar se enuncia doce veces, particularmente vinculada a la pobreza, dos a la violencia contra las mujeres, específicamente contra el acoso sexual de las jóvenes, por ejemplo cuando señala como medidas que han de adoptarse la de “Formular y aplicar, a todos los niveles apropiados, planes de acción para *erradicar* la violencia contra la mujer”²⁶¹. En contraste con la palabra *eliminación* que aparece más de cincuenta veces y en varias de ellas se asocia específicamente con la violencia contra las mujeres, concibiéndola como un objetivo.

Adoptar medidas urgentes para combatir y eliminar la violencia contra la mujer, que constituye una violación de los derechos humanos, derivada de prácticas nocivas relacionadas con la tradición o la costumbre, los prejuicios culturales y el extremismo...²⁶²

Sin embargo, en el sistema interamericano, a partir de la aprobación de la Convención de Belém do Pará, el vocablo *erradicación* adquiere carta de naturalización. La propia Convención inaugura la utilización de las tríadas conceptuales de Prevenir-Sancionar-Eradicar y Prevención, Sanción y Eliminación que ha permeado en los países latinoamericanos. Cuando habla de erradicación, la invoca en dos sentidos: como un nombre (de la Convención, claro está) y como una finalidad de las políticas, medidas administrativas o directrices a realizar.

Como se puede colegir, independientemente de la expresión que se utilice en los documentos referidos, el denominador común es que la eliminación o la erradicación se constituyen en un objetivo, resultado o consecuencia de las acciones realizadas para ponerle fin a la violencia contra las mujeres y “alcanzar el objetivo universal de eliminar la violencia contra la mujer”²⁶³, no se visualiza, entiende o utiliza como la concepción de un modelo, sino como un fin, como el resultado de una serie de acciones que persiguen un mismo propósito.

Sin embargo, cabe preguntarse cómo concibe la erradicación la Ley General de Acceso y su Reglamento.

²⁶⁰ *Ídem.*

²⁶¹ Apartado D, inciso j. *Ibidem.*

²⁶² Inciso g, del objetivo estratégico 1.2. *Ibidem.*

²⁶³ Asamblea General de la ONU, Eliminación de la violencia contra la mujer. Informe del Secretario General, A/54/69, E/1999/8, 26 de marzo de 1999.

Al hacer un análisis del concepto en la Ley, se observa que la erradicación es concebida en seis formas distintas: 1) como un fin; 2) como parte de un título; 3) como un tema o una materia; 4) como una política; 5) como una medida; o 6) como un modelo. Sin embargo prevalece la concepción relativa a entender a la erradicación como un fin, así se señala en 17 de sus artículos cuando apuntan a las obligaciones y atribuciones de diferentes instancias gubernamentales, insertas, esencialmente en los espacios de políticas públicas.

De conformidad con la Ley, la Federación tienen la responsabilidad de fomentar y conducir una política nacional integral en la materia y formular las bases de colaboración para garantizar la coordinación de los tres órdenes de gobierno; a las entidades federativas y municipios les corresponde instrumentar y articular sus políticas públicas en concordancia con la política nacional integral; se señalan también las participaciones de otros sectores de la sociedad.

Se habla en todo momento de coordinar, contribuir, establecer mecanismos, promover acuerdos, diseñar políticas públicas, realizar acciones gubernamentales de emergencia; realizar investigación, elaborar diagnósticos, evaluar las políticas públicas, entre otras acciones, pero todas ellas encaminadas a un objetivo común: contribuir a la erradicación de la violencia contra las mujeres en todos sus tipos y en todo el territorio nacional.

Gran parte de lo que establece la Ley con poca claridad en el Capítulo IV correspondiente a la erradicación, atiende más a los campos de por sí necesarios en la implementación y desarrollo de cualquier política o programa de carácter público, que, mediante la investigación, generen información y datos que permitan tanto conocer el problema de la violencia contra las mujeres, así como para formular políticas y acciones para atacar el problema, además de dar seguimiento, control y evaluación que favorezcan la disposición de información sistematizada y útil, tanto de bancos, registros y sistemas de monitoreo, como la medición de las acciones, programas o políticas públicas.

Por ello, se ha considerado poco inconveniente hablar de un modelo de erradicación, pues como ya se ha señalado la erradicación es una consecuencia; es el resultado de una serie de acciones, programas o políticas públicas realizadas a corto, mediano y largo plazos en los campos de la prevención, la atención y del sistema de justicia para ponerle fin a los diferentes tipos y modalidades de violencia contra las mujeres y que

impere un escenario donde se garantice a las mujeres el goce pleno de sus derechos humanos y libertades fundamentales.

En este contexto, la erradicación se podría lograr mediante la implementación y desarrollo coordinado y sostenido de un conjunto de políticas públicas, programas, medidas y acciones en distintos ámbitos, el legislativo y de justicia, el educativo y de salud, la transformación de patrones socioculturales; es decir con la incorporación de todos los sectores públicos y privados en ese esfuerzo coordinado.

4. Normas civiles

Siendo las normas civiles las que regulan la actuación de las personas en su convivencia social, resulta un hecho interesante demostrar el prácticamente nulo avance en relación con el desarrollo científico, tecnológico y social que estos tiempos exigen.

La misma estructura que guarda la legislación civil en general evidencia el concepto tradicional sobre el cual se sigue operando. A manera de ejemplo, se señalan una serie de supuestos que la legislación civil sigue contemplando dentro de la normalidad, en detrimento no sólo de los derechos de mujeres, sino del núcleo familiar, al cual ellas han estado ligadas de manera ineludible.

No está en duda la importancia que para una sociedad tiene la familia, y la necesidad de protegerla en aras del progreso de la sociedad misma, pues es ahí en donde los individuos nacen, crecen y se desarrollan por ello en la búsqueda de la estabilidad familiar es que la dignidad del individuo debe protegerse.

En este sentido los estudios de derecho comparado evidenciaron desde hace tiempo la necesidad de que las relaciones y vínculos en el creciente intercambio entre los pueblos del mundo fuesen ajustadas a la norma jurídica, buscando la protección de “las gentes” en valores comunes que trascienden las fronteras, pues justamente en ese intercambio las personas adquieren una nueva conciencia y se vuelven más realistas de su percepción, asegurando con esa interdependencia de los pueblos sus valores que ensancha el campo de identidades, de suerte que sus demandas comienzan a incluir cada vez más las cosas que tienen en común con sus prójimos, prueba de esa creciente demanda ha sido el hecho de cómo se ha multiplicado en el mundo la preocupación por los derechos de

las personas, siendo su dignidad el valor jurídico más alto, el principios supremo del Derecho, su más elevada aspiración²⁶⁴.

A pesar de lo anterior, es necesario reconocer que pese a la existencia de la diversidad familiar, en todas las épocas de la historia de la humanidad, sigue sin protegerse ni reconocerse por el Derecho²⁶⁵.

Siendo documentable que la institución del matrimonio ha tenido que ajustarse a las necesidades a través de los tiempos, desde los propios fines con que se realiza, como la preservación de la especie y en consecuencia considerar al débito carnal como deber sobre todo de la cónyuge, hasta tener que reconocer en nuestros días como un delito la violación entre cónyuges o incluso, reconocer en la normativa los matrimonios entre parejas del mismo sexo, salvo excepciones como las marcadas se ha dejado a la garantía del juzgador la interpretación de normas que guardan mucho resabios y que impiden en esa interpretación y en la vida cotidiana la vigencia plena de derechos.

La legislación habrá de evolucionar en aspectos tan sensibles como la filiación. De forma concreta la de las personas nacidas fuera de matrimonio para las cuales la problemática comienza desde la norma misma que regula tal situación con base en una realidad distinta a la actual.

En tal sentido, el reconocimiento de la paternidad o maternidad no es acorde con el avance en las técnicas biológicas, encontrando como parte de las normas relacionadas con el tema enunciados normativos anacrónicos que atendían a lapsos del tiempo para dar certeza de la paternidad²⁶⁶.

²⁶⁴ En un magnífico estudio en relación al aumento del interés por los estudios de Derecho Comparado un hombre adelantado a su tiempo hizo énfasis en la importancia de la dignidad como elemento sin el cual la estabilidad de la familia se desvirtúa, pierde su razón de ser, siendo imperiosos que desde el Derecho se pugnase por su defensa y protección. *Cfr. Recaséns-Siches, La dignidad del individuo y la estabilidad de la familia, en el presente derecho internacional de protección a los derechos del hombre y en algunas constituciones*, Tokio, Japón, Institut Japonais de Droit Compare Université Chuo, 1962, pp. 333-335.

²⁶⁵ *Cfr. Gil Montero, Raquel, "¿Métodos, modelos y sistemas familiares o historia de la familia?" en Robichaux, David (comp.), Familia y diversidad en América Latina: estudios de casos*, Buenos Aires, CLACSO, 2007.

²⁶⁶ CCF artículo 324. Se presumen hijos de los cónyuges: I. Los hijos nacidos después de ciento ochenta días contados desde la celebración del matrimonio; II. Los hijos nacidos dentro de los trescientos días siguientes a la disolución del matrimonio, ya provenga este (sic) de nulidad del contrato, de muerte del marido o de divorcio. este término se contara en los casos de divorcio o nulidad, desde que de hecho quedaron separados los cónyuges por orden judicial.

Precisamente, sobre la filiación es importante señalar que aun, cuando desde la primera Conferencia a favor de los derechos de la mujer, celebrada en la Ciudad de México en 1975, se reconocía que la procreación era un factor que determinaba el desarrollo de las mujeres y, que pese a los mencionados avances en el campo biomédico que hacen posible la determinación clara sobre la filiación consanguínea, en el sistema jurídico mexicano se siguen estableciendo una serie de requisitos para reconocer los derechos y obligaciones entre padres e hijos, en clara contradicción a principios reconocidos en instrumentos internacionales que protegen los derechos de mujeres y niños²⁶⁷.

La filiación es en principio una relación biológica que no siempre coincide con la filiación jurídica, esto es porque por un lado, la doctrina ha señalado que la procreación, la concepción, el embarazo y el nacimiento son hechos jurídicos de los cuales derivan consecuencias y vías jurídicas diversas para su tratamiento así como que, por otro lado, la filiación jurídica no siempre es biológica. De tal modo, se habla de una filiación biológica y otra jurídica.

Respecto a la filiación biológica el avance de la ciencia ha tenido repercusiones importantes que aunado al derecho fundamental de toda persona a saber quiénes son sus padres transforma significativamente tal institución debido a que ya no es menester contar con un acervo probatorio que permita “inferir” la paternidad o maternidad, sino porque la pregunta sobre éstas es, antes que jurídica, biológica, esto es, científica. En este sentido el reconocimiento de los derechos de los niños juega un papel fundamental debido a que se aleja de la concepción tradicional de reconocimiento de hijos persiguiendo ante todo la protección del menor

²⁶⁷ Toda la legislación civil de nuestro país contiene disposiciones similares en esta materia, respecto de la mujer, la maternidad atiende al mismo hecho del parto como innegable prueba de la relación madre-hijo y que se fundamenta en la responsabilidad que implica la procreación, situación que respecto del padre, no podía ser probada de manera fehaciente a través de un hecho de la naturaleza semejante, sin embargo, hoy, gracias a los avances de las técnicas biológicas, se puede establecer con gran certeza la paternidad, siendo por demás discriminatoria esta regulación, pues la filiación es un concepto que reviste la mayor importancia en el derecho familiar debido a que a través de él se ha explicado la estrecha relación de los padres con los hijos y en consecuencia la responsabilidad de ambos progenitores nunca como una concesión graciosa sino como una obligación que el Estado debe regular de manera efectiva. Un caso excepcional lo es el estado de Tamaulipas que a través del artículo 332 del Código Civil abre la posibilidad a la madre compareciente ante la oficialía del registro civil correspondiente, para que, dentro de los seis meses al nacimiento, al manifestar el no reconocimiento del padre, solicite se inicie procedimiento administrativo sobre presunción de paternidad en términos de Ley de Paternidad Responsable, publicada el 16 de diciembre de 2004 en el Periódico Oficial del Estado.

quien es un ser en estado de vulnerabilidad y que cuenta con derechos como individuo desde el momento de su nacimiento imputables en principio a sus ascendientes.

Sin embargo, esa misma certeza del origen biológico presenta excepciones en su tratamiento debido a la permisión de nuevas formas de reproducción en donde del origen biológico no derivan derechos y obligaciones para los “donantes” sino para las personas que acuden a tales técnicas y asumen la responsabilidad compartida en la concepción asistida y de las consecuencias jurídicas respecto a los menores fruto de ese tipo de fertilización, en especial en el caso de la heteroinseminación.

Cabe además señalar sobre este tema las distinciones hechas entre filiación matrimonial y filiación extramatrimonial, es innegable que la obligación alimentaria subsiste aún a pesar de ella, pues el derecho a tener la certeza del origen biológico y las consecuencias jurídicas que puede entrañar respecto de los menores son derechos que se han tenido que reconocer y que forman parte ya del marco jurídico nacional a través de Ley de carácter federal de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, de abril de 2000, materia que ya es regulada también en las entidades federativas²⁶⁸.

El derecho a los alimentos es de los derechos más elementales para las personas, éste entraña la posibilidad real de subsistencia de los individuos, por ello no sólo comprende los alimentos propiamente dichos sino también el vestido, la habitación y la asistencia en caso de enfermedad.

Esta obligación deriva de manera efectiva del derecho que entre personas de una misma familia se tiene de proteger la convivencia familiar y con ello la subsistencia de los miembros del grupo y que de manera originaria se cumple en el seno de ella virtud de los lazos afectivos que unen a determinadas personas y que los obligan moralmente a velar por aquellos que necesitan ayuda o asistencia. Sin embargo, existen supuestos en los que esta obligación deja de ser cumplida o que no hay posibilidad de ministrarse a través de la propia convivencia por ello el derecho hace coercible el cumplimiento de esa obligación pues su incumplimiento acarrea consecuencias que ponen en riesgo la subsistencia de aquellos individuos necesitados de esa ayuda y que los coloca en una situación de

²⁶⁸ La Ciudad de México fue el primero en la Federación que contó con una ley relacionada con los derechos del niño. De hecho dicha ley, denominada “Ley de los derechos de las niñas y niños del DF”, fue aprobada en diciembre de 1999 por la Asamblea Legislativa del DF.

vulnerabilidad en la sociedad, se trata pues de asegurar el sostenimiento de una vida con las oportunidades de un desarrollo adecuado en la sociedad por lo cual los alimentos deben ser suficientes y regulares.

El Código Civil Federal regula lo relativo a los alimentos en el capítulo II, del Libro Primero, título sexto, (artículos 301 a 323), regulación que siguen en general los códigos de cada entidad. En dicho código se fijan las bases bajo las cuales el que tiene derecho a recibir alimentos (acreedor alimentario) puede ejercitar acción contra la persona o personas que están obligadas ello (deudor alimentario) con el fin de que sean fijados por convenio o sentencia.

En México la legislación civil establece una serie de supuestos bajo los cuales los individuos pueden acceder a los tribunales en busca de la satisfacción de este derecho, siendo acreedores alimentarios: los cónyuges, los concubinos (artículo 302); los hijos (artículo 303); los padres (artículo 304); adoptante y el adoptado, en los casos en que la tienen el padre y los hijos (artículo 307). Para cada uno de los acreedores alimentarios se establece una serie de supuesto en los cuales son deudores alimentarios diversos sujetos que van desde los más cercanos en grado de parentesco hasta aquellos que dentro del cuarto grado tengan la posibilidad de darlos.

En relación a las cuestiones derivadas de la relación de pareja, que se establece no sólo a través del matrimonio sino con el concubinato y las nuevas formas de convivencia de reciente reconocimiento en algunas entidades federativas, así como las rupturas que se dan entre ellas, son todos desafíos a superar por el derecho. El compromiso que se asume en la formación de una familia es entendido y regulado por el derecho al establecer que los cónyuges están obligados entre ellos a brindarse apoyo y ayuda mutua.

Pese a esto es importante destacar la labor que ha tenido el poder judicial para avanzar en la protección de derechos para grupos que han estado en desventaja ante la imposibilidad de hacer realizables derechos fundamentales.

Tratándose de menores los alimentos comprenden, además, los gastos necesarios para la educación primaria del alimentista, y para proporcionarle algún oficio, arte o profesión honestos y adecuados a su sexo y circunstancias personales (artículo 308 CCF), y aunque de acuerdo a la misma legislación este derecho subsiste hasta la mayoría de edad del menor debido a la teleología del propio derecho es inaceptable pensar que

así fuese en el caso de que se encontrase necesitado de ellos por carecer de las posibilidades de suministrárselos de manera personal, en este sentido se ha pronunciado la judicatura²⁶⁹.

Así bien, el obligado a dar alimentos cumple la obligación asignando una pensión competente al acreedor alimentario, o incorporándolo, a la familia, en caso de que no se pudiere hacer esto el juez, fija la manera de ministrar los alimentos según las circunstancias (artículo 309), los cuales han de ser proporcionados de acuerdo a las posibilidades del que debe darlos y a las necesidades de quien debe recibirlos (artículo 311).

En efecto, la legislación civil regula el cumplimiento de este derecho, sin embargo, es de hacer notar que la cuestión de los alimentos respecto de los niños cuya filiación se encuentra en entredicho es un tema que merece un tratamiento diverso, atendiendo al interés superior que les asiste y que ha sido reconocido por la legislación mexicana, así como a los adelantos en las técnicas biológicas.

El derecho a los alimentos es un derecho irrenunciable (artículo 321, CCF), y a pesar de que en el Código Civil Federal señala que tienen acción para pedir el aseguramiento de los alimentos el acreedor alimentario; el ascendiente que le tenga bajo su patria potestad; el tutor; los hermanos, y demás parientes colaterales dentro del cuarto grado y el ministerio público (artículo 315), en el caso particular la certeza que gracias a los avances científicos es posible contrasta enormemente con la complejidad de la legislación en esta materia y el deseable interés de proteger al niño quien no disfruta de capacidad de ejercicio precisamente por su calidad de menor y sometiéndose a *litis* una cuestión que pudiera ser resuelta en el ámbito administrativo siendo regla lo que hoy ya puede ser excepción.

Siendo la filiación un concepto que reviste la mayor importancia en el derecho familiar debido a que a través de él se ha explicado la estrecha relación de los padres con los hijos y en consecuencia la responsabilidad que implica haberlos engendrado, es necesario que el derecho avance como lo ha hecho la ciencia y se valga de ésta para hacer efecti-

²⁶⁹ ALIMENTOS. LA OBLIGACIÓN DE PROPORCIONARLOS NO CESA POR LA CIRCUNSTANCIA DE QUE EL ACREEDOR ALIMENTISTA ALCANCE LA MAYORÍA DE EDAD, PUES TAMBIÉN COMPRENDEN LOS NECESARIOS PARA PROPORCIONARLE EDUCACIÓN QUE LE PERMITA TENER ACCESO A UNA PROFESIÓN, ARTE U OFICIO, Tesis: 1a. CXXLI/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, XXVII, Abril de 2008, p. 2290.

vos los derechos de un grupo que merece especial atención de acuerdo con Convención sobre los derechos del niño de la cual México es parte²⁷⁰.

Es importante evidenciar que el derecho a los alimentos se circunscribe sobre todo en el caso de los menores a derechos tales como el derecho a la vida a su supervivencia, al desarrollo, pues se afecta el cumplimiento efectivo de los derechos humanos económicos y sociales de los menores y de sus madres. Se trata de una forma de violencia, ejercida a través de acciones u omisiones de los padres, que afecta, cuando menos, el ámbito patrimonial.

En derecho comparado²⁷¹ existen varios ejemplos de leyes de paternidad responsable y en nuestro país el Estado de Tamaulipas publicó en 2004 la Ley de Paternidad Responsable del Estado de Tamaulipas²⁷², sin embargo, es de hacer notar que para el año de 2013, la ley fue modificada en su denominación para quedar como Ley de Paternidad y Maternidad Responsable del Estado de Tamaulipas²⁷³.

A través de estas leyes se pretende que la mujer indique quién es el padre de su hijo y así se le inscribe. Si el hombre considera que el menor no es su hijo, debe someterse a un examen de ADN para demostrar lo contrario, lo cual se encuentra más acorde con los principios rectores de protección de los derechos de los niños en concordancia con los de las mujeres, pues en efecto, la concepción, crianza y sostenimiento de los hijos no es una cuestión exclusiva de ella interesa a toda la sociedad, esta situación ha sido la razón por la cual se ha coartado su desarrollo pues se han establecido como roles de género dichas labores en franco detrimento social y económico no sólo de ella como individuo sino de la población en general.

Entre los beneficios que han demostrado tener estas leyes están los siguientes: buscar el apoyo económico de un número considerable de menores al quedar inscritos con los apellidos del padre y la madre, lo cual disminuye sensiblemente los procesos judiciales de investigación de

²⁷⁰ Artículo 3. 2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.

²⁷¹ Brasil, Costa Rica y Estados Unidos son ejemplo de ello.

²⁷² Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, Anexo al número 151 de fecha 16 de diciembre del 2004.

²⁷³ Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, Anexo al número, 115 de fecha 24 de septiembre de 2013.

paternidad; la Ley redonda a mediano y largo plazos en un mayor sentido de responsabilidad de los hombres y de la sociedad en general en torno a la paternidad; se generan importantes cambios culturales en el ejercicio de la sexualidad masculina, esto ha sido demostrado con los índices de crecimiento poblacional de la CCP²⁷⁴, además, contribuye en el cambio de conductas frente a lo masculino y lo femenino que, lamentablemente, no pueden cambiarse mediante ninguna ley, sino a través de transformaciones culturales que enseñen a los hombres a responsabilizarse.

Efectivamente el cambio de actitud y la falta de compromiso para con los congéneres no puede cambiarse por una ley, sin embargo, el derecho si puede coaccionar el cumplimiento de tales obligaciones. Como se ha anotado, cada uno de los supuestos establecidos por la legislación conlleva una problemática específica, sin embargo, todos comparten una cuestión especial, esto es, su cumplimiento efectivo.

En el caso del derecho a los alimentos la finalidad es clara, la subsistencia de los miembros del grupo familiar y quien adquiere la obligación moral de esa subsistencia son precisamente las personas unidas por lazos de parentesco sea consanguíneo, por afinidad o civil bajo los términos y condiciones que la legislación civil establece.

Toda la legislación civil de nuestro país contiene disposiciones similares en esta materia, respecto de la mujer, la maternidad atiende al mismo hecho del parto como innegable prueba de la relación madre-hijo y que se fundamenta en la responsabilidad que implica la procreación, situación que respecto del padre, no podía ser probada de manera fehaciente a través de un hecho de la naturaleza semejante. Sin embargo, hoy, gracias a los avances de las técnicas biológicas, se puede establecer con gran certeza la paternidad, siendo por demás discriminatoria esta regulación, pues la filiación es un concepto que reviste la mayor importancia en el derecho familiar debido a que a través de él se ha explicado la estrecha relación de los padres con los hijos y en consecuencia la responsabilidad de ambos progenitores nunca como una concesión graciosa sino como una obligación que el Estado debe regular de manera efectiva. Un caso excepcional lo es el estado de Tamaulipas que a través del artículo 332 del Código Civil abre la posibilidad a la madre compareciente ante la oficialía del registro civil correspondiente, para que, dentro de los seis meses al nacimiento, al manifestar el no reconocimiento del padre, solicite se inicie

²⁷⁴ Centro Centroamericano de Población (CCP) de la Universidad de Costa Rica (UCR).

procedimiento administrativo sobre presunción de paternidad en términos de Ley de Paternidad Responsable²⁷⁵.

Otro aspecto regulado por la ley civil es la capacidad jurídica para administrar los bienes durante el matrimonio en la actualidad encuentra sólo la limitante de afectación del patrimonio familiar y el empleo de las personas casadas la de desempeñar actividades que afecten o dañen la moral de la familia o la estructura de ésta, cuestiones que definitivamente deben ser atendidas por el juzgador en una sociedad que ha evolucionado vertiginosamente y que se conduce bajo el respeto de la dignidad de las personas, mujeres y hombres.

Al igual que sucede en materia civil, al tipificar las conductas penales el criterio que prevalece es el de la concepción disminuida de la mujer.

Grandes son los desafíos que tiene el derecho civil frente al reconocimiento o positivación de los derechos humanos de las mujeres, sin embargo, se debe tener en cuenta también el amplio proceso de reforma al sistema de justicia en la región se cuenta con la oportunidad histórica para aplicar la norma jurídica en materia civil en pleno respeto a ellos²⁷⁶.

5. Normas penales

El derecho penal constituye la *ultima ratio* dentro de las disciplinas jurídicas, normas que bajo el principio de lesividad tutelan bienes considerados colectivos y que buscan proteger de conductas consideradas socialmente reprochables, sin embargo, la norma penal no ha escapado a los sesgos que la falta de perspectiva de género ha hecho de la vida en sociedad para las mujeres un ambiente en que ser mujer es un crimen²⁷⁷.

²⁷⁵ Publicada el 16 de diciembre de 2004 en el Periódico Oficial del Estado.

²⁷⁶ La reforma a la justicia no penal, concebida así de forma general en Iberoamérica, abarca las materias civil, comercial, menores, de familia y laboral, ha tomado un importante impulso después de las reformas procesales en materia penal. V. Reformas a la justicia no penal: Presente y futuro del proceso por audiencias en Iberoamérica, Pereira Campos, Santiago, * Relato general a las "XXIV Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal" del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, celebradas en Ciudad de Panamá, del 26 al 28 de marzo de 2014, disponible en Centro de Estudios de Justicia de las Américas: http://www.cejamericas.org/index.php/biblioteca/biblioteca-virtual/search_result.html?search_phrase=informe&catid=0&ordering=newest&search_mode=any&search_where%5B%5D=search_name&search_where%5B%5D=search_description

²⁷⁷ Cfr. Gorjón Barranco, María Concepción, "Ciudadanía y mujeres. Aspectos socio-culturales a tener en cuenta por el derecho penal", en Figueruelo Burrieza, Ángela, *et. al.*,

La legislación penal guarda un número importante de normas que discriminan a la mujer en razón de su género, con la intención de llamar la atención sobre un tema poco estudiado desde la visión de los penalistas, a este respecto sólo un breve repaso sobre algunos temas que continúan en el debate público y que colocan a la mujer como un objeto de la norma alejándola de la consideración que, como sujeto debería tener, pues la ley penal debe atender ante todo al trato de la calidad de los individuos e identificar el camino del delito o íter criminis en la comisión de ilícitos que lleguen a configurar delitos o aplicando las nuevas corrientes en la teoría penal, al perfil de la persona que comete el delito.

Tanto como sujeto activo como sujeto pasivo del delito, las mujeres no han sido consideradas en su pleno acontecer, esta situación ha generado normas carentes de perspectiva en las cuales los bienes jurídicos tutelados no son reconocidos acorde a la protección de sus derechos humanos y en contra posición al colocarse como sujetos activos tienden a ser más criminalizadas por el sistema de justicia.

En relación a la protección de bienes jurídicos tutelados el más extremo es el tipo penal de feminicidio cuyo diseño género-específico ha sido ampliamente debatido por considerar viola el principio de igualdad, esto sin ir más allá en el estudio de la problemática que le lleva finalmente a las normas penales y que puede ser uno de los factores más importantes en la persecución de estas conductas dado que la falta de comprensión de esta conducta en su justa dimensión ha traído aparejado un grave problema de impunidad. Aunado a lo anterior, pese a que este tipo penal tiene una penalidad agravada²⁷⁸ la CPEUM no lo contempla en su catálogo de delitos que merecen de manera oficiosa prisión preventiva; el artículo 19, en la parte final del segundo párrafo dispone lo siguiente:

“El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de personalidad y de la salud”.

Violencia de género e igualdad, Una cuestión de Derechos Humanos, Granada, Comares, 2013, pp. 353 y ss.

²⁷⁸ El CPF marca una penalidad de 40 a 60 años de prisión mientras que el homicidio calificado tiene una penalidad de 30 a 60 años de prisión, es decir, una diferencia de 10 años en la pena mínima, artículo 325 y 320, respectivamente.

En tanto, el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) al establecer las causas de procedencia para el otorgamiento de medidas cautelares vuelve a omitir de su catálogo este tipo penal. El artículo 167, establece en su párrafo primero lo siguiente:

“El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez de control la prisión preventiva o el resguardo domiciliario cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, siempre y cuando la causa diversa no sea acumulable o conexas en los términos del presente Código”.

Mientras que en el párrafo tercero repite el enunciado constitucional:

“El Juez de control en el ámbito de su competencia, ordenará la prisión preventiva oficiosamente en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley contra la seguridad de la Nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud”.

En los dos párrafos siguientes del citado ordenamiento se hace un reenvío a las leyes generales y federales respectivas al señalar:

“Las leyes generales de salud, secuestro y trata de personas establecerán los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa” y “La ley en materia de delincuencia organizada establecerá los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa”.

Para abrir paso a la relación de delitos y su sustento normativo en el Código Penal Federal en los siguientes términos:

“Se consideran delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, los previstos en el Código Penal Federal de la manera siguiente: I. Homicidio doloso previsto en los artículos 302 en relación al 307, 313, 315, 315 Bis, 320 y 323; II. Genocidio, previsto en el artículo 149 Bis; III. Violación prevista en los artículos 265, 266 y 266 Bis; IV. Traición a la patria, previsto en los artículos 123, 124, 125 y 126; V. Espionaje, previsto en los artículos 127 y 128; VI. Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 Ter y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter; VII. Sabotaje, previsto en el artículo 140, párrafo primero; VIII. Los previstos en los artículos 142, párrafo segundo y 145; IX. Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 201; Pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 202; Turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 Bis; Lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204 y Pederastia, previsto en el artículo 209 Bis; X. Tráfico de menores, previsto en el artículo 366 Ter; XI. Contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, 196 Bis, 196 Ter, 197, párrafo primero y 198, parte primera del párrafo tercero”.

Finalmente, el CNPP señala en este artículo de manera literal que:

“El juez no impondrá la prisión preventiva oficiosa y la sustituirá por otra medida cautelar, únicamente cuando lo solicite el Ministerio Público por no resultar proporcional para garantizar la comparecencia del imputado en el proceso, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima y de los testigos o de la comunidad. Dicha solicitud deberá contar con

la autorización del titular de la Procuraduría o el funcionario que en él delegue esa facultad”.

Por lo anterior, es claro que el legislador no consideró socialmente relevante un tipo penal como el feminicidio, para instruir al operador del sistema de procuración y de administración de justicia para otorgar prisión preventiva ni medidas cautelares, cuestión que en la práctica genera problemas para proteger los derechos de las víctimas directas e indirectas de estos crímenes.

En contraposición, la mujer como agente activo del delito, es sancionada de forma desproporcional e incluso se llega a lo irracional, violando el debido proceso que le tutela. Casos como la tipificación del aborto siguen siendo el talón de Aquiles de un sistema que, en teoría, ha sido reformado para perseguir conductas en extremo peligrosas en el marco de un crecimiento de la delincuencia organizada en México, sin embargo, se sostienen en el andamiaje normativo tipos penales contrarios al objetivo que persiguió la reforma en materia penal, por lo cual no sólo ésta se ve desvirtuada sino que se impide un abordaje pertinente para la atención de problemáticas sociales que finalmente se traducen en la violación de derechos humanos, en el caso del aborto necesariamente de aquellos que tienen que ver con derechos de tipo reproductivo, colocando a las mujeres en situación de vulnerabilidad ante la falta de políticas de atención integral que hagan posible un aborto libre y seguro en consonancia con los estándares internacionales en la materia.

Atendiendo a lo señalado, podemos decir que tratándose de conductas del orden criminal de mujeres las violaciones a sus derechos comienzan con la existencia de tipos penales que agravan directamente derechos reproductivos sin que se cuente con una política de atención que incorpore las diversas aristas que este derecho implica en la vida de las mujeres.

El caso más ejemplificativo es justamente el aborto, el cual es tipificado con un alto contenido discriminatorio a partir de diversos supuestos que evidencian la sujeción a una serie de circunstancias que nada tienen que ver con el aparente bien jurídico tutelado –la vida- y que omiten tomar en consideración el problema que representa el aborto, que por realizarse en la clandestinidad, pone en grave riesgo la salud de la mujer que se somete a esa práctica, precisamente por la clandestinidad que rodea al aborto no se cuenta con cifras reales de la magnitud del fenómeno, sin embargo por el número de mujeres que atienden los servicios de salud, nos permite afirmar que se trata de un grave problema de salud pública.

Aun así, en la normatividad de algunas entidades federativas se penaliza el aborto, *en cualquier momento de la preñez*²⁷⁹.

En 2007 se reformó el Código Penal del Distrito Federal para despenalizar la suspensión del embarazo hasta la duodécima semana de la gestación, tipificando a partir de ésta el delito de aborto. Asimismo, se redujeron las sanciones para las mujeres que se practiquen un aborto de tres a seis meses, o bien, 100 o 300 días a favor de la comunidad. También se protege la maternidad libre y voluntaria de las mujeres al regularse el *aborto forzado*, que es la interrupción del embarazo en cualquier momento, sin el consentimiento de la mujer embarazada, la pena por la comisión de este delito es de cinco a ocho años, si media la violencia física o moral se agrava con ocho a diez años de prisión.

En el resto de las legislaciones penales estatales, las penalidades para la mujer que consienta en el aborto oscilan desde los seis meses hasta los cinco años, atendiendo a una serie de supuestos entre los que se encuentran la salvaguarda de la honra: Durango, artículo 35; Estado de México, artículo 250; las condiciones socioeconómicas Guerrero, artículo 119; Querétaro, artículo 138 y Quintana Roo, artículo 93; entidades en donde se faculta al juzgador para aplicar la penalidad atendiendo a tales circunstancias.

Un número importante de estados atenúa la penalidad atendiendo a las circunstancias como la buena fama, el desconocimiento público del embarazo, que sea fruto de una unión ilegítima, y en algunos casos que el aborto se hubiere efectuado dentro de los primeros cinco meses: Campeche, artículo 297; Jalisco, artículo 228; Nayarit, artículo 336; Oaxaca, artículo 315; Puebla, artículo 342; Tamaulipas, artículo 357; Yucatán, artículo 392 y Zacatecas, artículo 311. Es importante señalar que faltando alguno de las circunstancias mencionadas la penalidad incrementa.

²⁷⁹ Aguascalientes, artículo 101 (aborto doloso), primer párrafo; Baja California, artículo 132; Baja California Sur, artículo 249; Campeche, artículo 294; Coahuila, artículo 357; Colima, artículo 187; Chiapas, artículo 134 Bis; Chihuahua, artículo 143; Durango, artículo 350; Guanajuato, artículo 158; Guerrero, artículo 116; Hidalgo, artículo 154; Jalisco, artículo 227; Estado de México, artículo 248; Michoacán, artículo 285; Morelos, artículo 115; Nayarit, artículo 335; Nuevo León, artículo 327; Oaxaca, artículo 312; Puebla, 3398; Querétaro, artículo 136; Quintana Roo, artículo 92; San Luis Potosí, artículo 128; Sinaloa, artículo 154; Sonora, artículo 265; Tabasco, artículo 130; Tamaulipas, artículo 356; Veracruz, artículo 149; Yucatán, artículo 389; Zacatecas, artículo 310. En Tlaxcala, se tipifica como la expulsión del producto de la preñez antes del tiempo en que el feto puede vivir, artículo 277.

De lo anterior se infiere que la legislación penal mexicana, salvo en la Ciudad de México, mantiene un importante componente sexista al sancionar el aborto, prácticamente sin consideración sobre la particularidad de la problemática enfrentada por una mujer que no es atendida eficientemente por el Estado, ya que las políticas públicas que debiera aplicar para evitar embarazos no deseados son prácticamente inexistentes y en ocasiones hasta reprobadas socialmente.

Tal es el caso de la utilización de la llamada píldora del día siguiente, aprobada con el propósito de garantizar la atención médica de las víctimas de violencia sexual e intrafamiliar cuya utilización ha sido seriamente cuestionada por la jerarquía católica u organizaciones pro vida; y sigue siendo negada por autoridades que se apartan de la debida diligencia²⁸⁰.

El marco jurídico actual de la Ciudad de México, en materia de aborto debería ser una referencia para la transformación del resto de las legislaciones locales para seguir avanzando en el reconocimiento del derecho de la mujer a disponer de su propio cuerpo, pues es un reconocimiento de la libertad reproductiva de las mujeres y sus derechos fundamentales.

Es el caso del mencionado aborto, el cual, ha quedado evidenciado, guarda un diseño normativo que se aleja de la protección de los derechos de las mujeres, en la práctica representa un subterfugio para penalizar la conducta de las mujeres más allá de lo que persigue el *ius puniendi*.

Desde la clasificación de la conducta presuntamente delictiva encontramos sesgos en los operadores del sistema. Cuando lo que se configura es alguno de los supuestos del tipo penal de aborto, las mujeres pueden ser sometidas a juicio por un tipo penal agravado, homicidio en razón de parentesco, desconociendo no sólo las normas penales que tutelan a todos los individuos y que obligan a la investigación de los hechos a las fiscalías o ministerios públicos, sino desconociendo la misma naturaleza y riesgos que conlleva la gestación, tanto para su vida como para el producto de la concepción.

Cabe mencionar el caso de 6 mujeres encarceladas en el Estado de Guanajuato y que alcanzó atención internacional, al ser acusadas

²⁸⁰ La Secretaría de Salud, por medio del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, presentó ante el Comité Consultivo Nacional de Normalización de Prevención y Control de Enfermedades el anteproyecto para modificar la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, para quedar como NOM-046-SSA2-2005, homologada con motivo de la publicación de la Ley General de Víctimas. DOF 24 de marzo de 2016.

de homicidio en razón de parentesco, cuando lo que presentaron fueron diversas complicaciones durante la gestación, las graves fallas en la investigación pero sobre todo, la desproporcionada sanción que recibieron motivó una litigación estratégica²⁸¹ que colocó nuevamente en el debate el tema del aborto. Además de la estrategia judicial el caso se presentó ante la Procuraduría de Derechos Humanos del Estado alegando un patrón de conducta para criminalizar a las mujeres, si bien, el organismo protector se manifestó en contra de la existencia de dicho patrón, sí manifestó la existencia de “áreas de oportunidad” a ser desarrolladas mediante la implementación de políticas públicas que visibilicen la violencia de género contra las mujeres en todos sus ámbitos y erradique los estereotipos arraigados culturalmente en la sociedad, además, recomendó al Congreso del Estado impulsar una reforma al vigente Código Penal para el Estado de Guanajuato, que contenga la elaboración de una figura penal específica atenuada al tipo penal de homicidio en razón de parentesco o relación familiar a la luz del principio de la proporcionalidad de las sanciones²⁸².

Como parte de este fenómeno de criminalización, dado el incremento que ha tenido la población penitenciaria de mujeres, se ha identificado que los delitos por los cuales se ha dado esta alza tienen que ver con delitos que involucran drogas. A partir de la identificación de los roles de las mujeres en las redes criminales y los procesos de involucramiento, se ha logrado visibilizar cómo las relaciones de género y los factores socioeconómicos van moldeando la configuración de las redes de tráfico internacional de drogas y su inserción.

Entre los principales descubrimientos en el estudio de este fenómeno está el hecho de que el aumento del número de mujeres encarceladas por drogas no indicaría solamente su mayor involucramiento en el tráfico, sino que, también es producto del enfoque de la persecución penal. Es decir, no sólo las mujeres participarían más en actividades de venta y transporte de drogas, sino que estas actividades son más perseguidas, esto, pese a que su participación en este tipo de actividades se da en “los eslabones más bajos de la cadena delictiva”, fungen de manera principal como cultivadoras, recolectoras, vendedoras al menudeo, correos huma-

²⁸¹ Realizado por el Centro Las Libres A.C. y la Clínica de Litigio Estratégico del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

²⁸² Expediente número 218/10-A relativo a las queja formulada por la Diputada Federal LETICIA QUEZADA CONTRERAS, por hechos presuntamente violatorios de Derechos Humanos, que atribuye al GOBERNADOR CONSTITUCIONAL, al SECRETARIO DE GOBIERNO, al SECRETARIO DE SALUD y al PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA, TODOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO.

nos (conocidas como “mulas” o “burreras”), así como introductoras de drogas a centros de reclusión, por lo cual, son una mano de obra fácilmente reemplazable de las redes criminales transnacionales²⁸³.

Aunado a lo anterior, se identifican las relaciones que establecen como otro elemento causal de cómo y por qué las mujeres cometen delitos de drogas, pues suelen involucrarse en estos actos ilícitos a partir de sus relaciones familiares o sentimentales, como novias, esposas, madres e hijas, y en cumplimiento de los roles asignados, además, suelen proceder de estratos sociales marginados y socialmente excluidos.

Atenta a esta situación, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), ha colocado el tema “Mujeres en el sistema de justicia criminal” como uno de sus ejes transversales²⁸⁴.

Sin duda, a pesar de que existen esfuerzos para incorporar la perspectiva de género en el conocimiento de asuntos penales el tema aún representa un gran desafío.

En relación a la persecución de delitos tan graves como el mencionado feminicidio, desde el año 2011 se emitió en el Distrito Federal –ahora Ciudad de México- el protocolo para investigación ministerial, policial y pericial del delito de feminicidio; aunado a ello, como un esfuerzo de diversas agencia del sistema universal, en el año de 2014 se publicó el Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio) en el ámbito latinoamericano²⁸⁵; en relación a la debida protección de casos que impliquen derechos de las mujeres la SCJN desde el año de 2013 realizó un importante esfuerzo para emitir un Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género que guiara la actuación de los operadores del sistema de justicia; pese a estos esfuerzos, el impacto que estos instrumentos tienen es incierto.

La disciplina penal sigue siendo una de las áreas del Derecho en las cuales se observa mayor desconocimiento o resistencia de normas que protegen a las mujeres con los consecuentes costos.

²⁸³ Cfr. Giacomello, Corina, *Mujeres, Delitos de drogas y sistemas penitenciarios en América Latina*, International Drug Policy Consortium, UK, 2013, pp. 1 y 2.

²⁸⁴ *Thematic Programme. Crime Prevention and Criminal Justice Reform 2012 – 2015*, UNODC, June 2012.

²⁸⁵ Disponible en: <http://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2014/8/modelo-de-protocolo-latinoamericano#sthash.xVs3BGFK.dpuf>

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en el estudio sobre los costos del crimen y de la violencia en la región de América Latina y el Caribe, señala que si bien, la violencia contra la mujer (VCM) abarca muchas formas de violencia, en la mayoría de los casos es cometida por personas cercanas a la víctima, especialmente la pareja íntima, situación que tiende a naturalizarse en algunas sociedades y hace que muchas mujeres teman o se avergüencen de denunciar delitos de los cuales son víctimas ante la policía, por lo cual tiende a ser una violencia silenciosa.

Las evidencias muestran una gran proporción de muertes entre mujeres que no está relacionada con actividades delictivas, los costos directos de la violencia contra la mujer incluyen el gasto público en seguridad, como la policía, pero también los costos del sistema de salud, la atención a las víctimas, el sistema judicial, entre otros gastos. Los costos directos de la VCM también incluyen los costos sociales, como la pérdida de vidas y la disminución de la calidad de vida debido a la violación y otros delitos violentos, por lo cual la VCM requiere atención específica²⁸⁶.

Siendo la norma penal la *ultima ratio* del sistema de justicia, se entiende que debería albergar los comportamientos que la propia sociedad no ha podido resolver por otros medios, la codificación que se ha realizado de estos comportamientos ha originado un amplio catálogo de conductas humanas que en un momento histórico determinado, ponen en peligro los bienes individuales y colectivos considerados socialmente valiosos, siendo la norma penal estructurada a efecto de disuadir de la comisión de tales conductas, sin embargo, la dinámica que han tenido los sistemas de justicia penal han sobreexplotado el uso de este tipo de norma, colocando conductas que no son de extrema gravedad, aspecto que se identifica hoy como uno de los más grandes desafíos para la buena marcha del Estado de Derecho.

Sin duda, el sistema de justicia penal no puede seguirse distra- yendo de la función de mayor importancia a él encomendada, esto es, la protección de bienes jurídicos de los más intolerables ataques y solucionar el conflicto causado por el delito bajo un enfoque de derechos humanos.

Superar la falta de investigación y la confesión como prueba reina son aspectos en los que el nuevo sistema ha puesto especial atención por representar parte fundamental de las fallas del sistema de procuración y

²⁸⁶ Cfr. Jaitmán, Laura, "Los costos de los crímenes del presente y del pasado", en *Los costos del crimen y de la violencia. Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*, BID, Nueva York, 2017, pp. 97 y ss.

administración de justicia²⁸⁷, no observar que la persecución de delitos en relación con las mujeres comparte de inicio estas mismas fallas resulta inaceptable y anula las posibilidades del nuevo sistema.

Como se ha comentado, los procesos de reforma judicial en la región latinoamericana implican un impulso importante de los sistemas judiciales, a través de ellos se ha orientado la actividad hacia el desahogo de los sistemas de justicia penal y la incorporación de mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC's) para la resolución de situaciones que no deben ser juzgadas por este sistema.

No obstante lo anterior, debe tenerse en consideración que las reformas han tocado la normativa procedimental, siendo un gran pendiente la armonización de la legislación sustantiva que, en efecto, contiene normas atávicas que vulneran los derechos humanos de las mujeres.

En varias entidades federativas, quien comete homicidio en razón de honor²⁸⁸ tendrá una pena inferior a la que se establece para el tipo penal de homicidio, el extremo lo constituyen estados como Campeche, Tamaulipas y Michoacán, que señalan una penalidad mínima de 3 días y máxima de 3 y 5 años, respectivamente.

Entre los delitos contra la libertad sexual y el normal desarrollo psicosexual, se regulan el estupro y el rapto.

En el caso del estupro se establecen medidas subjetivas de valoración respecto de la víctima, la castidad y la honestidad, es el caso de los estados de Aguascalientes, Baja California, Estado de México, Nayarit, Querétaro, Sinaloa, Sonora y Veracruz²⁸⁹.

Por lo que respecta al rapto, que se tipifica como la sustracción, retención o apoderamiento de una mujer, por medio de violencia física o moral para satisfacer un deseo erótico sexual o casarse, la legislación penal señala la extinción del delito con el matrimonio en Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Durango, Jalisco, Estado de México, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y Zacatecas.

²⁸⁷ Magaloni, Ana Laura, "La procuración de justicia en México: métodos de trabajo y resultados en las agencias del MP", en *Persecución de delitos complejos. Capacidad de los sistemas penales en América Latina*, Chile, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2010, pp. 277 y ss.

²⁸⁸ Recordemos que en México cada entidad federativa tiene su propio código penal.

²⁸⁹ Es el caso de los estados de Aguascalientes, Baja California, Estado de México, Nayarit, Querétaro, Sinaloa, Sonora y Veracruz.

El aborto no sólo es un tema pendiente en el país²⁹⁰, sino que en la actualidad su prohibición ha desatado una serie de reformas constitucionales locales, bajo las cuales se pretende proteger el derecho a la vida desde el momento de la concepción. Sin duda se trata de una cuestión que despierta gran controversia sobre todo en los estratos más conservadores de la sociedad mexicana.

No siendo el objeto específico de este estudio analizar exhaustivamente la legislación penal, los casos anotados muestran con claridad la necesidad de evaluar nuestro derecho positivo a la luz de los derechos humanos de la mujer, evitando en todo momento asumir la tan cuestionable normalidad o “proteccionismo”, bajo la cual se ha ocultado la discriminación hacia ellas, evitando todas aquellas normas, que bajo el argumento de moralidad, esconden en realidad una nueva forma de discriminación para las mujeres²⁹¹.

No obstante los nuevos paradigmas jurídicos, la resistencia ante el tema de la mujer mantiene en las normas penales de forma general, disposiciones que son abiertamente discriminatorias y contrarias a deseos perseguidos desde hace mucho tiempo en el contexto internacional y ajenas a la realidad social que deberían regular, sancionando penalmente situaciones que son tema de política pública y tratando a las mujeres como *personas* con perfiles delictivos peligrosos²⁹².

²⁹⁰ Sólo la Ciudad de México cuenta con una regulación diversa.

²⁹¹ La pretendida protección de la vida desde la concepción que ha originado una oleada de reformas constitucionales a nivel local, cuya rapidez impresiona, resulta una contradicción cuando no se establece en la legislación la protección de ese producto de la concepción por parte de ambos padres y del mismo Estado, dejando la carga social y económica a la mujer. La tipificación del aborto resulta un claro ataque contra el género femenino quien, sin importar las circunstancias, vuelve a ser considerado de manera exclusiva en relación a su función reproductiva, no obstante, haberse reconocido, como ya se dijo, desde la primera Conferencia a favor de los derechos de la mujer, celebrada en la Ciudad de México en 1975, que la procreación era un factor que determinaba el desarrollo de las mujeres. Más aún, el argumento de la pretendida moral global en el cual se finca la protección a la vida rompe con el derecho de libertad de creencias y de opiniones. Cfr. Flores, Javier (ed.), *Foro sobre la despenalización del aborto. Respuesta social a las controversias constitucionales*, México, UNAM, 2009.

²⁹² La CEDAW ya señala como uno de los compromisos de los Estados parte ante la condena de la discriminación contra la mujer la de seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer por lo cual entre las acciones concretas se encontraba la de *Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer* (artículo 2, inciso g).