

CAPÍTULO IV

AVANCES Y DESAFÍOS EN EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES EN MÉXICO

Junto a los avances formales en la legislación y de las cifras que pudieran manejarse a nivel institucional, existe una realidad que contrasta fuertemente con el pretendido avance que se ha dado en el reconocimiento y protección de los derechos de las mujeres.

En el contexto mexicano se siguen encontrando obstáculos tanto formales como materiales para el reconocimiento pleno de la mujer como un ser humano digno de disfrutar de las mismas condiciones de desarrollo que los varones, lo cual indudablemente es una situación contraria a lo que debiera ser un Estado democrático.

En efecto, no se puede hablar de una sociedad verdaderamente democrática en tanto no se cumpla en la práctica con las condiciones propias para el desarrollo de las mujeres, siendo parte fundamental de esas condiciones la seguridad de una vida libre de violencia, derecho que se ha reconocido como piedra angular del resto de sus derechos al haberse evidenciado que la violencia es la forma más generalizada de violación de los derechos humanos de las mujeres afectando el ideario colectivo cotidiano al colocarlas en situación permanente de vulnerabilidad.

En este capítulo en que se hace un balance entre los avances y desafíos en el reconocimiento de los derechos de las mujeres en México, resulta importante destacar al Estado laico como presupuesto fundamental para que el reconocimiento y protección de los mismos se dé en la realidad.

Siendo el ideal un sistema democrático resulta indispensable que el Estado promueva, proteja y garantice a las mujeres sus derechos para que puedan ejercer su ciudadanía en los distintos ámbitos sociales de actuación, evidenciando la necesidad de no cejar en ello so pena de una regresión en las conquistas obtenidas en favor de las mujeres.

Los temas del Estado laico como presupuesto de la democracia y el acceso de las mujeres a la justicia, siguen siendo las asignaturas pendientes en México, por ello se analizarán en este capítulo el tema de laicidad y dos casos resueltos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra del Estado mexicano y que resultan paradigmáticos

no solamente para México sino para toda la región: *González Banda y Otras vs. México*, “Campo Algodonero” y el caso de *Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú vs. México*, para finalmente abordar los avances más significativos para la justicia de género en México así como los desafíos que enfrenta su implementación en un sistema jurídico en plena transformación.

1. Estado laico y democracia como presupuestos de los derechos humanos de las mujeres

Las mujeres tienen el derecho a disfrutar de las libertades básicas que rigen para los varones, lo cual significa que en la igualdad de oportunidades que se deben brindar a todos, se otorguen mayores beneficios para quienes así lo requieran, en este caso las mujeres²⁹³, de esta forma, se precisa atender a la naturaleza del género femenino, lo cual implica superar el pensamiento tradicional que ha servido para reproducir la organización binaria de la sociedad, generada a partir de un pensamiento que exacerbaba lo masculino y que fue favorecido por creencias que originaron normas que, disfrazándose en una supuesta protección de la mujer, la condenaron a un trato desigual que no sólo no la protegió sino que la sumió incluso en una normalidad que la ha violentado cotidianamente.

El avance al Estado laico en México al posibilitar una visión del poder público que postula las libertades plenas del ser humano y que deslinda las actividades del orden civil de las cuestiones religiosas, generó un contexto más idóneo para que el pensamiento feminista comenzara a tener eco en la sociedad cuya cultura corriente, bajo una abstracción indebida, sujetó a la mujer a normas profundamente discriminatorias²⁹⁴. El laicismo ha sido el escenario en el cual los valores democráticos han podido dar coexistencia a todas las culturas dentro de la sociedad.

²⁹³ Rawls señala que los dos principios de la justicia son: 1. Toda persona tiene el mismo derecho a un esquema plenamente válido de iguales libertades básicas que sea compatible con un esquema similar de libertades para todos; 2. Las desigualdades sociales y económicas deben satisfacer dos condiciones. En primer lugar, deben estar asociadas a cargos y posiciones abiertos a todos en igualdad de oportunidades; en segundo lugar, deben suponer el mayor beneficio para los miembros menos aventajados de la sociedad. Cfr. Rawls, John, *et. al.*, “Las libertades fundamentales y su prioridad”, en *Libertad, igualdad y derecho. Las conferencias Tanner sobre filosofía moral.*, Trad. de Guillermo Valverde, Gefall, España, Edit. Planeta-Agostini, 1995, pp.12-13.

²⁹⁴ Cfr. Ferrajoli, Luigi y Carbonell, Miguel, *Igualdad y diferencia de género...*, *óp. cit.*, p. 12.

1.1 Estado laico

El pensamiento liberal que impulsó en México el movimiento de Reforma logró el arribo a un Estado laico cuyos principios y postulados han trascendido a lo largo de nuestra historia a través de la Constitución de 1857 y posteriormente recogidos en las reformas del Congreso Constituyente de 1916 que dio origen al texto constitucional que rige hasta nuestros días.

La etapa referida es fundamental en la construcción del Estado mexicano, la legislación promovida en este periodo histórico se caracterizó por la decisión política de separar las cuestiones del Estado y de la Iglesia, reconociendo la libertad de cultos y resolviendo sobre la acumulación de bienes y propiedades en manos del clero, al tiempo que se buscó el debilitamiento del poder económico de la Iglesia²⁹⁵.

En nuestro país el desarrollo histórico evidenció la necesidad de superar el Estado confesional para poder avanzar en la construcción de un país democrático²⁹⁶, por ser los principios y postulados del laicismo los que corresponden a los valores del pluralismo, la libertad y la tolerancia, en suma los valores que dirigen a la democracia y que son el sustento del respeto, protección y garantía de los derechos humanos de todos y que

²⁹⁵ Las denominadas “Leyes de Reforma”: Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos del 12 de julio de 1859; Ley de Matrimonio Civil, del 23 de julio de 1859; Ley Orgánica del Registro Civil o Ley sobre el Estado Civil de las Personas, del 28 de julio de 1859; Ley sobre Libertad de Cultos, del 4 de diciembre de 1860. Además, el Ejecutivo promulgó diversos decretos: Decreto que declara que cesa toda intervención del clero en los cementerios y camposantos, quedando los lugares respectivos bajo jurisdicción civil, del 31 de julio de 1859; Decreto que declara qué días deben tenerse como festivos y prohíbe la asistencia oficial a las funciones de la Iglesia, del 11 de agosto de 1859. Declara que dejen de ser días festivos, para el efecto del cierre de tribunales, oficinas y comercios, todos los no comprendidos en los siguientes: los domingos, el día de año nuevo, el jueves y viernes de la Semana Mayor, el jueves de Corpus, el 16 de septiembre, el 1º y 2 de noviembre, y los días 12 y 24 de diciembre (Artículo 1). Decreto por el que quedan secularizados los hospitales y establecimientos de beneficencia, del 2 de febrero de 1861, que hasta la fecha habían administrado las autoridades y corporaciones eclesiásticas. Decreto por el que se extinguen en toda la República las comunidades de religiosas, del 26 de febrero de 1863. Este decreto se expide durante la invasión y ocupación del territorio nacional por el ejército francés. Quedan extinguidas “en toda la República las comunidades de señoras religiosas” pero dicha extinción no comprende a las Hermanas de la Caridad, pues, “aparte de no hacer vida en común, están consagradas al servicio de la humanidad doliente”.

²⁹⁶ Los valores democráticos no se identifican con una filosofía y teoría en particular, el laicismo resulta ser un método de coexistencia de todas las filosofías y teorías posibles en consecuencia no representa una nueva cultura, sino coexistencia de todas las culturas. *Cfr.* Savater, Fernando, “Laicismo cinco tesis”, *El País*, 3 de abril de 2004.

toman carices particulares en el caso de ciertos sectores de la población, como son las mujeres.

Así, los principios y postulados del Estado laico son requisito *sine qua non* para el goce y protección de los derechos de las mujeres, por ello deben regir la actividad estatal y ser protegidos por la autoridad tomando en cuenta su génesis. En ese sentido, el ordenamiento jurídico debe mantener una rigurosa neutralidad en materia de religión, fe o ideologías²⁹⁷.

Bajo las premisas anteriores sólo resulta aceptable la enseñanza de lo *verificable* y lo civilmente establecido como *válido para todos* (los derechos fundamentales de la persona constitucionalmente protegidos), y no lo *inverificable* que aceptan como auténtico ciertas almas piadosas o las obligaciones morales fundadas en algún credo particular²⁹⁸. La administración pública, la educación, la ciencia, el arte y en general todas las esferas de la actividad humana, deben estar libres de intereses de partidos, creencias e ideología y orientarse por valores universales.

Estos principios y postulados están protegidos constitucionalmente, en diversos artículos se recogen los postulados referidos. Desde el artículo 1o. constitucional, se le impone al Estado mexicano la obligación de prohibir toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Por ello la actuación de las personas debe estar libre de influencias externas y deformadoras de ideologías fundamentalistas, políticas y religiosas, así como de otros prejuicios de clase, raza o cualquier otro que atente contra la dignidad humana.

²⁹⁷ Las religiones pueden decretar para orientar a sus creyentes qué conductas son *pecado*, pero no están facultadas para establecer qué debe o no ser considerado legalmente *delito*. Y a la inversa: una conducta tipificada como delito por las leyes vigentes en la sociedad laica no puede ser justificada, ensalzada o promovida por argumentos religiosos de ningún tipo ni es atenuante para el delincuente la fe (buena o mala) que declara. De modo que si alguien apalea a su mujer para que le obedezca o apedrea al sodomita (lo mismo que si recomienda públicamente hacer tales cosas), da igual que los textos sagrados que invoca a fin de legitimar su conducta sean auténticos o apócrifos, estén bien o mal interpretados, etcétera... en cualquier caso debe ser penalmente castigado. La legalidad establecida en la sociedad laica marca los límites socialmente aceptables dentro de los que debemos movernos todos los ciudadanos, sean cuales fueren nuestras creencias o nuestras incredulidades. Son las religiones quienes tienen que acomodarse a las leyes, nunca al revés. *Ídem*.

²⁹⁸ *Ídem*.

Complementa al texto referido, el artículo 2º constitucional en el cual se reconoce a la nación mexicana como única e indivisible, así como se prescribe su composición pluricultural, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas y señala para ellos y sus comunidades diversos principios y derechos, dentro de los cuales se protege de forma especial a las mujeres de ser objeto de ciertas costumbres que le siguen atribuyendo roles muy específicos y la realización de prácticas que determinan desde muy temprana edad su destino, en este sentido, se ha reconocido la superioridad de los derechos de las mujeres que forman parte de los grupos étnicos de nuestro país.

Se vinculan también con este postulado del laicismo, los derechos otorgados a las personas y a la familia enunciados en el artículo 4º constitucional. En este artículo se consagran diversos derechos, aunque si bien en su origen se destinó para proteger la libertad de profesión y la protección del salario²⁹⁹, a través de la historia constitucional sufrió diversas modificaciones que podríamos señalar tienen que ver más con este postulado del laicismo pues en él se recogen derechos humanos de cada persona, tanto como miembros de una familia y como parte de la sociedad³⁰⁰, en este sentido podremos decir que se busca una sociedad más democrática e inclusiva, con el objeto de que sea en la célula básica de la sociedad que se respeten los derechos fundamentales de sus integrantes. Siendo la familia el ámbito que se reconoció como privativo de la acción

²⁹⁹ Texto original de la CPEUM de 1917, "Art. 4o.- A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La ley determinará (*sic*) en cada Estado cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo, y las autoridades que han de expedirlo."

³⁰⁰ 1ª Reforma *DOF* 31-12-1974: igualdad jurídica entre mujeres y hombres; 2ª Reforma *DOF* 18-03-1980: deber de los padres de preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a su salud física y mental; 3ª Reforma *DOF* 03-02-1983: derecho a la salud; 4ª Reforma *DOF* 07-02-1983: vivienda digna; 5ª Reforma *DOF* 28-01-1992: composición pluricultural de la Nación mexicana; 6ª Reforma *DOF* 28-06-1999: derecho humano a un medio ambiente adecuado; 7ª Reforma *DOF* 07-04-2000: derechos de los niños, niñas y adolescentes; *Fe de erratas* *DOF* 12-04-2000; 8ª Reforma *DOF* 14-08-2001: se modifica con motivo de la reforma en materia indígena para trasladar esta materia al artículo 2º; 9ª Reforma *DOF* 30-04-2009: derechos culturales como derechos humanos; 10ª Reforma *DOF* 12-10-2011: cultura física y deporte como derecho humano; 11ª Reforma *DOF* 12-10-2011: interés superior de la niñez; 12ª Reforma *DOF* 13-10-2011: derecho a la alimentación como derecho humano; 13ª Reforma *DOF* 08-02-2012: derecho al agua como derecho humano.

femenina se precisa una política pública que le proteja en su labor cotidiana como importante sustento familiar, tanto siendo cabeza de familia, como esposa, pues la *labor de cuidados* que tradicionalmente se le ha atribuido, no ha sido considerada ni mucho menos valorada, situación que se encuentra entre las principales causas de la existencia de lo que se ha llamado el *techo de cristal* que enfrenta a la mujer en la búsqueda de mejores oportunidades de desarrollo³⁰¹.

El artículo 24 constitucional, en una postura crítica y anti dogmática, señala que todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade, por lo cual los congresos no pueden expedir una ley que establezcan o prohíban religión alguna; sus disposiciones son complementadas con las disposiciones de los artículos 27 fracción II y 130 constitucionales.

De lo anterior se desprende que las instituciones públicas deben reflejar tales valores universales como lo señalan los artículos 6º (libre manifestación de ideas y derecho a la información y TIC 's); 7º (libertad de opinión); 25 (rectoría democrática del desarrollo nacional); 26 (planeación democrática) y 41 (soberanía nacional y ejercicio del poder público).

Los valores universales a los que se refiere el artículo 3º constitucional que habla de la “conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia”, así como el artículo 89, fracción X, que señala los principios normativos, aceptados de manera general por la comunidad internacional, que deben dirigir la política exterior.

Por último, resulta indispensable señalar que los postulados constitucionales referidos se han nutrido y acrecentado en los diversos instrumentos internacionales signados por nuestro país, y por ello forman parte de nuestro orden jurídico interno.

1.2 La democracia

Como se ha señalado, la simple mención de igualdad de hombres y mujeres ante la ley no ha impedido que al aplicarse las normas que formalmen-

³⁰¹ Sólo para ejemplificar, el CCF que concentra las normas que regulan los aspectos familiares a nivel federal ha sufrido a la fecha cincuenta y un modificaciones, de entre las cuales ninguna ha incorporado la perspectiva de género, situación que tiene que ser litigada ante los tribunales, siendo la más grave de ellas la cuestión relacionada con la paternidad responsable, texto que sigue legislando dicha situación con absoluto desprecio del avance científico.

te las igualan, se invisibilicen las necesidades, requerimientos, demandas y especificidades de las mujeres.

Definitivamente, los derechos humanos no han sido universales, invariables y absolutos, sino que son una construcción social, fundada no en la naturaleza humana sino en una realidad social que sistemáticamente ha excluido a las mujeres. De ahí que el enfoque de género deba ser utilizado para analizar y comprender las características que definen a mujeres y hombres, a fin de elaborar normas jurídicas que propicien condiciones de mayor justicia e igualdad de oportunidades entre las personas, y para identificar en las propias normas todos aquellos elementos y mecanismos de discriminación que aun ciertamente contienen.

En este sentido, encontrar las diferencias estructurales y político-culturales que la sociedad establece para individuos en razón de su sexo, y que el Derecho legitima, permitirá alentar los necesarios procesos de transformación en todos los ámbitos sociales³⁰².

1.2.1 La democracia como sistema jurídico

En una sociedad regida por el Derecho, la autoridad debe aplicar su marco jurídico para proteger a sus ciudadanos y sancionar a quienes se alejan por voluntad de un modo honesto de vida³⁰³. Sin duda el reconocimiento de esta situación y, por tanto, de sus derechos ha sido un avance, sin embargo, es necesario operar cambios culturales que generen de manera efectiva un ambiente idóneo para la digna subsistencia del género femenino en todas las etapas de su vida y en todos los contextos en que se desarrolla.

Pese al reconocimiento de la ciudadanía femenina, los datos estadísticos sobre la participación de la mujer en los espacios políticos

³⁰² Ver entre otros: Ruiz Bravo López, Patricia. “Una aproximación al concepto de Género” en *Sobre género, Derecho y discriminación*, Pontificia Universidad Católica de Perú y Defensoría del Pueblo, Perú, agosto 1999, pp. 131 y s.s.

³⁰³ El artículo 34 de la CPEUM reconoce como ciudadanos de la República a los varones y a las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: I. Haber cumplido 18 años, y II. Tener un modo honesto de vivir. Resulta fundamental insistir en relación a este último requisito ya que en un Estado laico una conducta tipificada como delito por las leyes vigentes no puede ser justificada, ensalzada o promovida por argumentos religiosos de ningún tipo ni es atenuante para el delincuente la fe (buena o mala) que declara, por lo cual la mujer debe ser protegida ante leyes discriminatorias que criminalizan su conducta basándose en creencias religiosas.

evidencian que su participación en las tareas políticas, si bien ha sido cualitativamente relevante, en términos cuantitativos, la mujer no puede considerarse como una actora social importante en los espacios de toma de decisiones³⁰⁴.

En la década de los sesenta, el 96.6% de los integrantes de la Cámara de Senadores eran hombres y solamente el 3.4% mujeres³⁰⁵. A más de cuarenta años se observa un incipiente crecimiento en la participación política de la mujer, sin embargo se evidencia una resistencia en el aumento y disminución de los números, ejemplo de ello es el siguiente: en el sexenio de 1982 a 1988, si bien la participación de la mujer se duplicó en relación al sexenio inmediato anterior, resulta significativa la caída abrumadora de los números en el periodo de 1991 a 1994, en donde sólo 2 de un total de 64 representantes fueron mujeres.

En los años subsecuentes ha aumentado el número de mujeres en la Cámara de Senadores, pero su integración sigue siendo mayoritariamente masculina, como se puede constatar en la siguiente estadística oficial:

Estadísticas por tema. Sociedad y Gobierno, Procesos electorales. Poder Legislativo, senadores por legislatura según sexo 1964 a 2015³⁰⁶.

Legislatura	Periodo	Total	Hombres	Mujeres
XLVI y XLVII	1964 a 1970	58	55	3
XLVIII y XLIX	1970 a 1976	60	54	6
L y LI	1976 a 1982	64	56	8
LII y LIII	1982 a 1988	64	44	20
LIV	1988 a 1991	64	54	10
LV	1991 a 1994	64	62	2
LVI	1994 a 1997	128	115	13
LVII	1997 a 2000	128	108	20

³⁰⁴ A este respecto ver las cifras que maneja Alanís F., María del Carmen, "Las mujeres y los resultados electorales del 2 de julio", en *Mujeres en el Poder, 17 de Octubre. 47 aniversario del reconocimiento de los derechos políticos de las mexicanas*, Secretaría de Gobernación, Comisión Nacional de la Mujer, México, 2000, pp. 51 y sig.

³⁰⁵ INEGI, *Mujeres y Hombres*, 2002, pp. 407-408.

³⁰⁶ Disponible en Instituto Nacional de Estadística y Geografía. INEGI, consultado en 2017 en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=21702>.

LVIII	2000 a 2003	128	105	23
LIX	2003 a 2006	127	96	31
LX	2006 a 2009	128	102	26
LXI	2009 a 2012	126	96	30
LXII	2012 a 2015	128	84	44

Las proporciones son similares en la Cámara de Diputados. De acuerdo a las estadísticas, al inicio de los años sesenta, de un total de 185 miembros, 176 fueron hombres y solamente 9 mujeres. En la actual conformación de la Cámara, de 500 miembros, 420 son hombres y 80 mujeres, tal como se señala en el cuadro siguiente.

Estadísticas por tema. Sociedad y Gobierno, Procesos electorales. Poder Legislativo, diputados por legislatura según sexo 1952 a 2015³⁰⁷

Legislatura	Periodo	Total	Hombres	Mujeres
XLII	1952 a 1955	162	161	1
XLIII	1955 a 1958	160	156	4
XLIV	1958 a 1961	162	154	8
XLV	1961 a 1964	185	176	9
XLVI	1964 a 1967	210	197	13
XLVII	1967 a 1970	210	198	12
XLVIII	1970 a 1973	197	184	13
XLIX	1973 a 1976	231	212	19
L	1976 a 1979	236	215	21
LI	1979 a 1982	400	368	32
LII	1982 a 1985	400	358	42
LIII	1985 a 1988	400	358	42
LIV	1988 a 1991	500	442	58
LV	1991 a 1994	499	455	44
LVI	1994 a 1997	496	424	72
LVII	1997 a 2000	500	413	87
LVIII	2000 a 2003	500	416	84
LIX	2003 a 2006	498	374	124

³⁰⁷ Disponible en Instituto Nacional de Estadística y Geografía. INEGI, consultado en 2017 en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=21702>.

LX	2006 a 2009	500	371	129
LXI	2009 a 2012	486	332	154
LXII	2012 a 2015	498	311	187

El panorama en las legislaturas estatales es muy similar, si bien hay entidades federativas que se han acercado a una representación paritaria, Tabasco y Chiapas, en otras, la representación es inferior al 8.0%, tal es el caso de Querétaro y Aguascalientes; sin embargo, en 2012, el promedio nacional es 23.9%³⁰⁸.

En el ámbito municipal que fue donde, ya se dijo, se abrió la puerta a la participación política de la mujer y en donde su acción parecería importante por ser el municipio la instancia de gobierno más cercana a la población, y por tanto a las mujeres, las cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) han corroborado cuán lento ha sido el proceso de ciudadanización de la mujer. De los 2,441 municipios del país, solamente 120 los presiden mujeres³⁰⁹, y existen entidades federativas, en las que una mujer nunca ha accedido a la presidencia municipal, en ninguno de los municipios que lo conforman.

Los argumentos a favor de que las mujeres participen paritariamente en los ámbitos federal, estatal y municipal se basan en tres principios: el de la justicia democrática, el de la utilización de los recursos humanos y el de la representación de intereses³¹⁰.

El primer punto, el de la justicia democrática, tiene que ver con el hecho de que las mujeres constituyen la mitad de la humanidad, en México, inclusive son una ligera mayoría, y por un principio de justicia, esa parte de la población debería tener derecho a una representación numérica en las instancias que determinan las reglas de convivencia que las van a regir.

³⁰⁸ Cfr. Participación política de las mujeres en México. A 60 años del reconocimiento del voto femenino, Internacional IDEA, PNUD, ONU Mujeres, México, 2013.

³⁰⁹ INEGI, *Estadísticas por tema, Administración Pública. Presidentes municipales por entidad federativa según sexo 2010*, actualizado a noviembre de 2013, <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=21702>.

³¹⁰ Sobre la experiencia escandinava en materia de representación de las mujeres en las instancias legislativas, Cfr. Norderval, Ingunn, *Party and legislative participation among Scandinavian woman*, Bashevkin, 1985, p. 85.

Respecto de la utilización de los recursos humanos, la sociedad ya no puede seguir permitiéndose desperdiciar el potencial humano valioso que representa la participación de las mujeres en la política, esto no solamente perjudica a las propias mujeres sino también a la sociedad misma.

En cuanto al tercer principio que tiene que ver con la representación, la exclusión o la subrepresentación de las mujeres en el campo político supone que sus intereses no van a estar representados en esas instancias políticas. Sin embargo, mientras siga subsistiendo en nuestra sociedad una cultura machista, el hecho de que las cámaras legislativas estén conformadas mayoritariamente por mujeres tampoco permite asegurar que las reivindicaciones femeninas van a ser mejor atendidas. Es un asunto que no tiene respuesta, entre otras circunstancias porque históricamente nunca ha habido una representación igualitaria de hombres y mujeres, lo cual impide un análisis empírico del asunto.

Lo que sí es posible afirmar es que un Estado democrático debe incluir a las mujeres tanto en su sistema jurídico como en su sistema político, y debe favorecer plenamente un estilo de vida incluyente en los diversos ámbitos de actuación de éstas, los cuales definitivamente no se circunscriben solamente a la vida privada, dentro del hogar³¹¹.

1.2.2 La democracia como sistema político

Si entendemos que un sistema político es el conjunto de pautas de interacción por medio de las cuales se asignan valores en una sociedad, y que las más de las veces los integrantes de esa sociedad aceptan en su mayor parte esas asignaciones como autoritarias, aceptaremos que un sistema político debe tener la capacidad para adjudicar valores en la sociedad y lograr su aceptación.

En tal sentido las prácticas políticas y los valores reproducidos como democráticos han distinguido entre el mundo público y el privado³¹²,

³¹¹ Cfr. Álvarez de Lara, Rosa María, "Democracia y derechos de las mujeres", *La construcción del Estado nacional: democracia, justicia, paz y Estado de derecho. XII Jornadas Lascasianas*, México, UNAM, 2004, p. 115.

³¹² Cabe mencionar en este sentido, la fuerte distinción que se ha hecho entre la vida pública y la vida privada de los hombres, en las cuales las facetas de los hombres han dejado al descubierto el machismo con que llevaron su vida y que dejó de lado a personajes que han sido rescatados a través de ensayos novelas, epístolas, biografías, memorias, entre otros, en

han establecido las formas de poder social y político, ocultas y explícitas, así como diferenciado lo masculino de lo femenino, estableciendo los límites de lo femenino al ámbito privado, a la esfera de la familia, y a lo masculino le han destinado para su acción los espacios públicos³¹³.

El trabajo realizado por la mujer mexicana ha sido arduo, pero finalmente la idea de desarrollar políticas con la visión de género, se ha impuesto, a nadie se le ocurriría actualmente pensar de manera contraria. Es importante en este sentido destacar que nuestro país realiza esfuerzos por introducir como instrumento de actuación la perspectiva de género prueba de ello es la firma del Pacto Nacional 2007 por la Igualdad entre Mujeres y Hombres, por legisladoras y legisladores federales y locales, de diversos grupos parlamentarios; así como por el Instituto Nacional de las Mujeres y las instancias estatales de las mujeres.

En dicho documento se asumió, entre otros, el compromiso de impulsar la incorporación de la perspectiva de género en el análisis y discusión del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008, con la finalidad de ampliar las asignaciones presupuestales y etiquetar los recursos a programas dirigidos a mujeres y promover la igualdad de género.

De igual forma, en el Pleno de la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el 4 de octubre de 2007, fue aprobada la Proposición con Punto de Acuerdo mediante el cual se exhorta a todas y todos los legisladores del país a suscribir el Pacto mencionado.

Como resultado de la suma de esfuerzos y de la importancia que tiene el presupuesto con perspectiva de género, las Comisiones Unidas de Equidad y Género del Congreso de la Unión de esta LX Legislatura, el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género y el Instituto Nacional de las Mujeres el 9 de octubre, la Presidenta de la Mesa Directiva, los Coordinadores de los diferentes Grupos Parlamentarios, las y los diputados de la presente legislatura, así como los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública y del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social,

los cuales se muestra la fuerte influencia que tuvieron sobre personas históricamente reconocidas. V. Saint-Exupéry, Consuelo de, *Memorias de la rosa. La mujer que inspiró al creador de El principito*, Barcelona, Ediciones B, 2000; Arendt, Hannah, *Correspondencia 1925-1975 y otros documentos de los legados*, trad. Adam Kovacsics, Barcelona, Herder, 2000; Cano, Gabriela, *Se llamaba Elena Arizmendi*, México, Tusquets Editores, 2010.

³¹³ Cfr. Fries, Lorena y Matus, Verónica, "Supuestos ideológicos...", *óp. cit.*, pp. 143-161.

CONEVAL, instalaron la Mesa Interinstitucional para la elaboración del Presupuesto 2008 con Perspectiva de Género.

Se destaca que la etiquetación y ampliación de los programas y actividades dirigidos a las mujeres y la igualdad de género, detallados en la propuesta que se formula, van relacionados entre sí, toda vez que son acciones afirmativas en favor de las mujeres que buscan eliminar la brecha de desigualdad que persiste en nuestro país por razones de género.

Con ello se sigue intentando atacar frontalmente y con recursos ese autoritarismo que caracteriza las ideologías patriarcales, el cual todavía está presente en todas las esferas públicas permeando en la sociedad ideas, valores, costumbres y hábitos, contrarios a la equidad de género³¹⁴.

Se hace necesario que la democracia se viva, pues como se ha dicho, en una Constitución democrática actúan, las costumbres de la sociedad democrática, las creencias y conductas de los ciudadanos que trasladan las normas a la vida y convierten el ideal en patrón efectivo de comportamiento, para que aquella de verdad opere, de tal manera que, para llegar a ese ideal debe trabajarse sobre aquello que se considera normal y no lo es, al regular las conductas y aplicar el derecho deben reconocerse las diferencias de género buscando una participación de mujeres y hombres basada en una actuación más equilibrada, solamente así se estará en condición de hablar de la democracia como un sistema de vida.

1.2.3 La democracia como sistema de vida

En una sociedad igualitaria los asuntos de género deben volverse menos pertinentes y las reflexiones sobre la humanidad, más significativas, es decir, el acento sobre las diferencias sexuales debe ser necesariamente transitorio, solamente en tanto se transita hacia el ejercicio de una ciudadanía femenina plena e igualitaria. En tanto esto sucede, vale la pena señalar aquellos ámbitos de la vida social en los que todavía no se cumple la disposición constitucional.

Para que la democracia sea un sistema de vida el Estado debe propiciar las condiciones indispensables para la participación de todos los

³¹⁴ Se ha señalado que el Derecho ha estado ausente de la esfera doméstica y que ello ha contribuido a consolidar la subordinación femenina. A este respecto *Cfr.* Olsen, Frances, “El sexo del Derecho”, ...*óp. cit.*, pp. 25-43.

miembros de su población y aplicar las leyes en respeto de los derechos de los mismos.

Es evidente que existe una transformación en las formas de relacionarse, las mujeres han dejado de ser sólo “madres” para convertirse en personas que buscan potencializar sus capacidades pero no bajo la mentalidad del hombre sino desde la mentalidad de la mujer, esto es, desde el respeto por lo femenino en un mundo creado por y para los hombres.

Sólo bajo esta perspectiva, se podría lograr la consolidación de un país más democrático, en donde todos los miembros de su población, mujeres y hombres tengan los mismos derechos, las mismas oportunidades económicas sociales y culturales, en términos de lo señalado por la CPEUM, que concibe a la democracia no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino también como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo (artículo 3°).

En una sociedad sustentada en el respeto de la dignidad de las personas, resulta imprescindible realizar esfuerzos para combatir la desigualdad, la cual produce en quien la sufre en mayor o menor medida humillación³¹⁵.

La actuación de la autoridad debe orientarse por el cumplimiento cotidiano de sus obligaciones, pues en una dinámica democrática no es dable pensar que se debe incitar de forma permanente a la autoridad a cumplir aquello que es su razón de ser, aquello que constituye su obligación por ser su competencia, la actuación de la autoridad conlleva en nuestros días el mandato de protección de las personas so pena de las responsabilidades correspondientes incluida la económica ante la administración pública irregular o deficiente³¹⁶.

³¹⁵ Cfr. Margalit, Avishai, *La sociedad decente...*, *óp. cit.*

³¹⁶ De acuerdo con la reforma constitucional publicada en el DOF de 12 de junio de 2002 se establece la responsabilidad patrimonial del Estado y se reglamenta a través de la *Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado*, publicada el 31 de diciembre de 2004, vigente a partir del 1° de enero de 2005. Esta Ley tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado (artículo 1, párrafo primero). De conformidad con su artículo 2, párrafo segundo es aplicable para cumplimentar los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aceptadas por los entes públicos federales y por el Estado Mexicano en su caso, en cuanto se refieran al pago de indemnizaciones. La aceptación y cumplimiento de las recomendaciones deberá

El cumplimiento de los derechos de las mujeres trae aparejadas una serie de obligaciones concretas o específicas que deben observarse en cada caso particular para el logro de una *justicia sustantiva* y que implican la actuación con la *debida diligencia* por parte de los servidores públicos. Así, las instituciones y las autoridades públicas deben buscar la satisfacción de las expectativas de sus ciudadanos, “no humillar” al ignorar, abusar o excluir a los individuos que forman parte, por origen, elección o necesidad, del colectivo social³¹⁷.

La política pública debe dirigir sus esfuerzos para trazar planes, programas y acciones concretas que busquen el respeto de las mujeres en la vida privada, pública y social. Sin embargo, el escenario de violencia contra la mujer en México que ha prevalecido en las últimas décadas, pone de manifiesto la falta de cumplimiento de las funciones establecidas en el marco jurídico para impulsar el cambio cultural necesario que proteja los derechos de las mujeres.

La falta de sanción a este incumplimiento ha generado la reproducción de un escenario en el cual las mujeres siguen siendo víctimas de todo tipo de violencia en todos los ámbitos de su actuación.

2. Mujer y ciudadanía. Sus ámbitos de actuación

Como se ha evidenciado, la actuación de la mujer se ve vulnerada gracias a los patrones estereotipados que prevalecen en nuestra sociedad cuya inercia no se ha logrado romper pese a las transformaciones en el sistema jurídico.

En México esta situación tiene un abordaje complejo dada la multiplicidad de normas que se deben aplicar en el ejercicio cotidiano de sus derechos, problemática que se amplía ante la complejidad institucional y la falta de conciencia de lo que significa la perspectiva de género, siendo el rol social el que por regla general determina su destino dejando de lado sus derechos en cuanto persona.

llevarse a cabo por el ente público federal que haya sido declarado responsable; lo mismo deberá observarse para el cumplimiento de los fallos jurisdiccionales de reparación, siendo la Secretaría de Relaciones Exteriores el conducto para informar de los cumplimientos respectivos.

³¹⁷ Margalit, Avishai, *La sociedad decente*, óp. cit.

En este sentido, al hablar de la ciudadanía de la mujer nos lleva de forma inmediata a pensar en su participación política, a través de la cual podría procurarse, como sucede con toda actividad de este tipo, el interés del grupo que representa, sin embargo, salvo los movimientos concretos de feministas, en la participación política de la mujer los intereses de las mujeres no han formado parte de una agenda concreta, pues su actividad, inscrita en la misma dinámica social que le ha condenado a un papel relegado, ha sido para la protección de banderas ideológicas surgidas con el absoluto desconocimiento de la mujer como ciudadana y se continúa debatiendo sobre aspectos tan relevantes como el aborto.

Si bien es cierto que pensar en partidos políticos de mujeres y hombres por separado resulta un absurdo, esta misma idea demuestra lo paradójico de sujetar a la mujer a normas que fueron elaboradas con absoluto desprecio de su condición, como se ha señalado y se ha repasado en los capítulos anteriores, el derecho ha servido para la protección de una visión masculina de la vida en la cual las mujeres no han sido consideradas en condiciones de igualdad.

Esta situación ha derivado en el descuido y deficiente tratamiento de temas tan fundamentales que tienen que ver con la labor encomendada socialmente a ella y que la LGAMVLV introduce por primera vez en el sistema jurídico mexicano.

La familia ha sido un asunto de permanente preocupación, y la actuación estatal ha sido poco efectiva, ya que hasta la fecha no existe una verdadera coordinación estatal para aplicar la perspectiva de género, en favor no sólo de las mujeres sino también de sus dependientes, particularmente niños, niñas y adolescentes, aspecto en el cual se trastocan derechos de la infancia por cuanto hace a la filiación y a la ministración de alimentos, y que siguen siendo regidos por normas anacrónicas y cuya interpretación sigue criterios que deniegan derechos que resultan fundamentales para el desarrollo de las personas en la sociedad .

Para efectos prácticos se analizarán los ámbitos de actuación reconocidos por la propia LGAMVLV, en los cuales existe además una normativa específica que es preciso armonizar con una la perspectiva de género.

a) Ámbito laboral

A pesar de la separación binaria de la sociedad que asigna en razón del sexo, los diferentes espacios y actividades sociales, la realidad demuestra que la mujer ha participado simultáneamente, en el ámbito público por antonomasia: el laboral.

Siempre que las aportaciones económicas de los miembros de la familia socialmente obligados a hacerlas, resultan insuficientes para la subsistencia familiar, las mujeres invariablemente se han integrado al mercado laboral, ello ha permitido que los esquemas tradicionales se hayan ido modificando paulatinamente hasta desdibujar el modelo familiar conformado por el hombre proveedor de ingresos/mujer- ama de casa- dando paso a otro modelo en el cual el varón mantiene intacto su mismo rol de proveedor, mientras que la figura del ama de casa tradicional, dedicada exclusivamente a las labores domésticas tiende a desaparecer. Ello no quiere decir que la mujer haya abdicado a su papel de cuidadora de los recintos familiares, sino que simultáneamente ha asumido el papel de asalariada.

De acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, ENOE, al cuarto trimestre de 2014, 43 de cada cien mujeres de 15 años y más con hijos es económicamente activa, de las cuales, 96.67 por ciento se encuentra ocupada en algún sector de la economía, mientras que el 3.33 por ciento restante está desocupada.

También la ENOE señala que el 52.2 por ciento las madres económicamente activas y ocupadas laboran en el sector servicios y 27 por ciento en el comercio, el 20.8 restante trabaja en otros sectores como en la agricultura, la industria o la construcción. Las unidades económicas donde se concentra el mayor porcentaje de madres ocupadas son los hogares, el 46.4 por ciento y en las empresas y negocios, el 36.3 por ciento, mientras que el porcentaje restante corresponde a instituciones y otras no especificadas.

Un aspecto relacionado con las condiciones de empleo es el salario, al respecto se tiene que 8 de cada cien madres ocupadas no recibe remuneración por su trabajo, en tanto que 48.3 por ciento gana menos de dos salarios mínimos y sólo 5 de cada cien recibe más de cinco salarios mínimos, el 57.33 por ciento. La mayoría de las madres mexicanas no participa en la producción de bienes y servicios, si bien las tareas que realizan son de vital importancia para el hogar y la sociedad; muestra de ello es que 9 de cada diez madres no económicamente activas se dedican a los quehaceres domésticos, sólo 4.23 por ciento de ellas es pensionada o

jubilada y 0.87 por ciento es estudiante, el 5 por ciento restante se refiere a otras mujeres que no manifiestan realizar alguna actividad.

Según el diagnóstico sociodemográfico realizado por el Consejo Nacional de Población, la incorporación de las mujeres en actividades económicas se asocia principalmente con el trabajo asalariado, el trabajo por cuenta propia y con el trabajo familiar sin remuneración³¹⁸.

Señala el estudio que el sector comercial ha sido el más propicio para el incremento del autoempleo femenino, debido a su conexión con estrategias familiares de vida, incluida la proliferación de pequeñas unidades económicas familiares que requieren de poco capital y sobre todo de escasa tecnología. Según el diagnóstico, en 1997, el 25 por ciento de las mujeres participaba en este sector comercial, seguido de los sectores agropecuarios con el 24.6 por ciento y el de transformación, con el 17.8 por ciento.

Esta participación femenina está representada en ocupaciones que tradicionalmente han sido consideradas femeninas: vendedoras, dependientes, empleadas domésticas, maestras y actividades afines.

En 1997, estas ocupaciones representaban en su conjunto el 38.7% de la población ocupada, sin una correspondencia proporcional con la ocupación masculina en esos mismos trabajos, por ejemplo: del 11.5% de las trabajadoras domésticas, solamente corresponde un 0.5 % de varones, del 21.3% de mujeres vendedoras dependientes, solamente un 6% son hombres. Esto significa que los hombres todavía no están dispuestos a desempeñar trabajos que tradicionalmente se han identificado como femeninos.

La feminización de los mercados de trabajo no necesariamente implica la desaparición de las condiciones de discriminación, ni de las dificultades que representa para las mujeres su incorporación al trabajo extra-doméstico.

En México, se reconoce que el 27% de hogares son jefaturados por mujeres³¹⁹, esto quiere decir que son ellas las que tienen la responsabilidad económica y de distribución del ingreso de la familia. Algunos

³¹⁸ *Situación actual de la mujer en México. Diagnóstico sociodemográfico*. México, Serie Documentos, Consejo Nacional de Población, 2000, pp. 31-33.

³¹⁹ INEGI, "Estadísticas a propósito del Día de la Familia Mexicana", 02 de marzo de 2017, 5 p. Consultado el 20 de abril de 2017 en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2017/familia2017_Nal.pdf.

estudios demuestran que estos hogares generalmente son más pobres que los que encabezan los varones.

Por otra parte, si bien la CPEUM en sus artículos 1º, 4º y 123 establecen los principios de igualdad jurídica entre hombres y mujeres, y como derechos específicos de las mujeres la igualdad en el trabajo, de oportunidades, de trato, de pago así como la protección específica de las mujeres en razón de su condición, la realidad no corresponde con la norma.

Las estadísticas señaladas demuestran que las políticas públicas relativas al empleo de las mujeres en México no han logrado propiciar condiciones para que exista una igualdad real de oportunidades entre mujeres y hombres en el acceso a cierto tipo de trabajos, tampoco se han dirigido a remover los obstáculos que dificultan su realización, lo cual entre otros factores, como se comentó ha propiciado el aumento de las actividades femeninas en labores no asalariadas, en el mercado informal, lo cual agudiza su condición precaria³²⁰.

Concomitantemente al aumento de la mujer en actividades económicas, no se han dado modificaciones significativas en la distribución de las cargas de trabajo en el hogar³²¹, lo que representa a la postre un incremento en las cargas de trabajo que la mujer realiza dentro y fuera del hogar, sin que desde luego exista una correspondencia económica.

La reforma laboral en México³²², aunada a la reforma en materia de derechos humanos de junio de 2011, introduce elementos que deben ser considerados para la protección de derechos de las mujeres en el ámbito laboral; por un lado, el concepto de derecho trabajo digno y decente³²³ y, por el otro, la igualdad sustantiva o de hecho de trabajadores y trabaja-

³²⁰ Cfr. Oliveira, Orlandina de, Ariza, Marina, "Género, trabajo y exclusión social", en *Equidad en el Trabajo, Memoria del Seminario Nacional*, México, SEGOB y CONMUJER, 1999, pp. 79-98.

³²¹ La participación del varón en las actividades domésticas no corresponde a la participación de la mujer en el trabajo extradoméstico. Sobre la presencia femenina en el mercado de trabajo y la dinámica familiar, Cfr. García, Brígida, Oliveira Orlandina de, *Trabajo femenino y vida familiar en México*, México, El Colegio de México, 1998, pp. 39-56.

³²² La reforma a la Ley Federal del Trabajo se realizó bajo el carácter de preferente por el Ejecutivo Federal en septiembre de 2012, aprobada por la Cámara de Diputados el 8 de noviembre y publicada el 30 de noviembre del mismo año, Cfr. Iniciativa de Reforma preferente Gaceta Parlamentaria de fecha 4 de septiembre del 2012, disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/> y *DOF* de fecha 30 de noviembre de 2012.

³²³ El concepto de trabajo decente ha sido objeto de un programa de trabajo intenso por parte de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), cuyo objetivo transversal es la igualdad de género, para mayor información véase: Organización Internacional del Trabajo,

doras frente al patrón³²⁴, incorporación de las figuras de hostigamiento³²⁵ y acoso sexual³²⁶, sancionando su ejercicio en el ámbito laboral tanto para trabajadores³²⁷ como para patrones³²⁸, además de la sanción en la permisividad de esta conducta en el centro de trabajo³²⁹, así como la licencia de paternidad como una obligación para los patrones³³⁰.

Asimismo, la reforma establece una serie de prohibiciones para el patrón, como son las de exigir certificado médico de embarazo para ingreso, permanencia o ascenso en el empleo³³¹; despedir a trabajadora o coaccionarla por estar embarazada, por cambio de estado civil o por tener el cuidado de hijos menores³³². En el tema particular de personas con responsabilidades familiares, se establece como obligación para el patrón

Programa de Trabajo Decente: <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang-es/index.htm>

³²⁴ Ley Federal del Trabajo, artículo 2.

³²⁵ El inciso a del nuevo artículo 3 Bis define al hostigamiento como “el ejercicio del poder en una relación de subordinación real de la víctima frente al agresor en el ámbito laboral, que se expresa con conductas verbales, físicas o ambas.

³²⁶ El inciso b) del citado artículo 3 Bis define al acoso sexual como “una forma de violencia en la que, si bien no existe la subordinación, hay un ejercicio abusivo del poder que conlleva un estado de indefensión y de riesgo para la víctima, independientemente de que se realice en uno o varios eventos.

³²⁷ Se establece en el artículo 47, fracción VIII, como una causa de rescisión de la relación de trabajo sin responsabilidad para el patrón, “Cometer el trabajador actos inmorales o de hostigamiento y/o acoso sexual contra cualquier persona en el establecimiento o lugar de trabajo”.

³²⁸ De acuerdo con el artículo 133, queda prohibido a los patrones o a sus representantes, fracción XII.

³²⁹ El artículo 133, fracción XIII señala de forma expresa: “Permitir o tolerar actos de hostigamiento y/o acoso sexual en el centro de trabajo”, en tanto que para complementar y perfeccionar esta norma, el artículo 994 establece multas, por el equivalente a (...) “VI. De 250 a 5000 veces el salario mínimo general, al patrón que cometa cualquier acto o conducta discriminatoria en el centro de trabajo; al que realice actos de hostigamiento sexual o que tolere o permita actos de acoso u hostigamiento sexual en contra de sus trabajadores”.

330 Artículo 132. Fracción XXVII Bis. Otorgar permiso de paternidad de cinco días laborables con goce de sueldo, a los hombres trabajadores, por el nacimiento de sus hijos y de igual manera en el caso de la adopción de un infante; (...).

³³¹ El mismo artículo 133 establece en su fracción I la prohibición de “Negarse a aceptar trabajadores por razón de origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otro criterio que pueda dar lugar a un acto discriminatorio, no obstante, el legislador en reconocimiento a una realidad y tratando de combatirla, especifica en la fracción XIV. Exigir la presentación de certificados médicos de no embarazo para el ingreso, permanencia o ascenso en el empleo”.

³³² Artículo 133, fracción XV. “Despedir a una trabajadora o coaccionarla directa o indirectamente para que renuncie por estar embarazada, por cambio de estado civil o por tener el cuidado de hijos menores”.

el permiso de paternidad de cinco días laborables con goce de sueldo a hombres trabajadores³³³, además, se modifica la disposición que regula los derechos de la madre trabajadora gestante por lo que hace al descanso que con motivo del parto³³⁴.

Esas obligaciones que han de ser vigiladas de forma especial en su aplicación a efecto de desalentar en la realidad la práctica de conductas que denieguen estos derechos, cuyo cumplimiento tiene especial relevancia por ser obligaciones genéricas y específicas derivadas de la reforma constitucional de derechos humanos de 2011.

En este sentido, resulta fundamental evidenciar que se ha puesto énfasis en la incorporación de las normas que buscan la protección de las mujeres en el ámbito laboral; así, se advierte que la reforma a la Ley Federal del Trabajo en comento, modificó el artículo 56, el cual es el primer artículo del Título Tercero, denominado “Condiciones de Trabajo”, en su Capítulo I. “Disposiciones Generales”, para establecer lo siguiente:

“Las condiciones de trabajo basadas en el principio de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en ningún caso podrán ser inferiores a las fijadas en esta Ley y deberán ser proporcionales a la importancia de los servicios e iguales para trabajos iguales, sin que puedan establecerse diferencias y/o exclusiones por motivo de origen étnico o nacionalidad, sexo, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, condiciones de embarazo.”

³³³ El artículo 132, señala en su fracción XXVII Bis. “Otograr permiso de paternidad de cinco días laborables con goce de sueldo, a los hombres trabajadores, por el nacimiento de sus hijos y de igual manera en el caso de la adopción de un infante”.

³³⁴ Artículo 170, II. Disfrutarán de un descanso de seis semanas anteriores y seis posteriores al parto. A solicitud expresa de la trabajadora, previa autorización escrita del médico de la institución de seguridad social que le corresponda o, en su caso, del servicio de salud que otorgue el patrón, tomando en cuenta la opinión del patrón y la naturaleza del trabajo que desempeñe, se podrá transferir hasta cuatro de las seis semanas de descanso previas al parto para después del mismo. En caso de que los hijos hayan nacido con cualquier tipo de discapacidad o requieran atención médica hospitalaria, el descanso podrá ser de hasta ocho semanas posteriores al parto, previa presentación del certificado médico correspondiente. En caso de que se presente autorización de médicos particulares, ésta deberá contener el nombre y número de cédula profesional de quien los expida, la fecha y el estado médico de la trabajadora.

Los postulados referidos habrán de ser objeto de fuerte defensa en los ámbitos de aplicación administrativa y jurisdiccional, máxime cuando en nuestros días se hace posible la justiciabilidad de los derechos humanos laborales, su núcleo duro y su defensa *erga omnes*³³⁵.

En relación al tema de la violencia, desde la doctrina hay voces que buscan hacer conciencia sobre la necesidad de materializar los derechos ahora positivos, proteger el contenido, los derechos sustantivos y dirigir la actividad adjetiva o procesal a su garantía³³⁶.

En este sentido, se ha llegado a la conceptualización de los diversos tipos de violencia así como al reconocimiento de los distintos ámbitos en que se ejerce, siendo el laboral uno de ellos, la materialización de la protección de las mujeres en este ámbito es uno de los grandes desafíos del Derecho. Ante una realidad que no admite categorías, la violencia contra las mujeres debe prevenirse, atenderse y sancionarse, el reconocimiento de sus formas y ámbitos podría permitir su erradicación.

La violencia que sufren las mujeres impacta la actividad que realizan en todos sus ámbitos. La violencia ejercida en el seno de la familia contra la mujer trasciende a las relaciones y actividades que ésta sostiene y tratándose de mujeres trabajadoras se ha observado la ausencia y falta de puntualidad como un efecto adverso en el desempeño laboral, en México, pese al andamiaje normativo no se articula la actuación institucional para proteger a las mujeres de forma efectiva en estos casos de violencia.

Independientemente de la existencia de enunciado normativo que incorpore la posibilidad de tratar de forma similar la incapacidad generada para cualquier otro tipo de padecimiento, no existe la cultura suficiente para accionar normas que logren la defensa de la trabajadora que sufre de violencia para que pueda sobreponerse de forma adecuada a las consecuencias físicas y psicológicas.

La norma laboral dispone como causa justificada de rescisión de la relación de trabajo tener el trabajador más de tres faltas de asistencia en

³³⁵ Pese a las diversas interpretaciones que podría tener el término se considera como “núcleo duro” de los derechos laborales los contenidos en los convenios desarrollados a partir de la actividad de la Organización Internacional del Trabajo, que hace del trabajo decente su objetivo central y que ha condenado la discriminación en el ámbito laboral. Cfr. Canessa Montejo, Miguel Francisco, *La protección internacional de los derechos humanos laborales*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2008.

³³⁶ Sobrino González, Gemma Ma., *La protección laboral de la violencia de género: déficits y ventajas*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2013, p. 55.

un período de tres días, sin permiso del patrón o sin causa justificada³³⁷, y pese a que se reconocen los efectos de la violencia ejercida contra las mujeres y contar con una ley marco que identifica la problemática, poco de lo que preceptúa llega a la población en general, en este caso a quienes laboran en el sector salud, pues salvo aquellas instituciones creadas ex profeso para atender a las mujeres víctimas, el resto de las instituciones actúa indiferente ante normas o principios que les son obligatorios a través del mandato directo contenido en el tercer párrafo de la CPEUM que ya ha sido referido.

Esta problemática ha tenido soluciones en otras latitudes que incorporan al texto de la ley como justificadas “las ausencias o faltas de puntualidad al trabajo motivadas por la situación física o psicológica derivada de la violencia de género”³³⁸, situación que tiene pleno sustento probatorio a través de la acción de los servicios sociales de atención o de salud y la diligencia de aviso de la trabajadora al patrón.

En relación a la violencia ejercida en el ámbito laboral, la citada reforma a la LFT introdujo conceptos de hostigamiento y acoso sexual, pero no desarrolla mayormente los postulados que tendrían que coincidir con el texto de la LGAMVLV, sino que confía en la buena marcha social y deja a los particulares y en último caso a la jurisdicción la protección de un tema que es de los más relevantes en la sociedad actual.

El reconocimiento de normas protectoras de derechos para las mujeres vuelve a ser mero formalismo ante las inercias que es preciso romper para hacer vigente el Estado de Derecho en toda actuación y no saturar el sistema de justicia con conflictos que podrían disminuir con una educación por la cultura y la paz en la que los derechos humanos son el centro y no una asignatura más.

Sin duda la violencia de género en el ámbito laboral constituye una agresión pluriofensiva que atenta contra un conjunto de derechos fundamentales por lo cual resulta desafortunado que la actividad legislativa no termine de colocar en el tejido normativo los derechos que protejan a la mujer contra acoso moral (*mobbing*) o acoso sexual, pues resulta importante aclarar desde la norma dadas las causas que los originan.

³³⁷ Artículo 47, fracción X.

³³⁸ Es el caso en España del artículo 21.4 de la Ley Orgánica de Violencia de Género, Publicado en BOE, núm. 313 de 29 de diciembre de 2004.

Mientras que el acoso moral puede entenderse como toda conducta abusiva (gestos, palabras, comportamientos, actitudes) que atenta, por su repetición o su sistematización contra la dignidad o la integridad física o psicológica de un trabajador y que pone en peligro su empleo o degrada el ambiente de trabajo³³⁹, en tanto, el acoso sexual es una forma de violencia en la que subyace la desigualdad de poder en las relaciones establecidas entre hombres y mujeres y las cuales el componente sexual está presente de forma evidente e inmediata sin necesidad de que exista una conducta repetida o sistematizada.

Derivado de lo anterior, se puede señalar que mientras en el acoso moral el derecho vulnerado y, por consiguiente, el bien jurídico protegido es en esencia la dignidad humana y la integridad física y moral, en el acoso sexual el derecho fundamental violado es el derecho a la igualdad y a la no discriminación³⁴⁰.

Por lo cual la incorporación de los citados conceptos de hostigamiento y acoso sexual en la LFT, debe reorientarse para fijar bases claras que distingan las formas de violencia y con ello las formas de atención y sanción dentro del ámbito laboral.

b) Ámbito familiar

La familia es el ámbito donde se desarrollan las relaciones y la interacción de personas que conviven en un mismo espacio. Existe un amplio consenso en considerar a la familia como un espacio privilegiado, ya que es productor y transmisor de pautas y prácticas culturales³⁴¹; es ahí, en la familia, donde se inculcan hábitos, se crean e intercambian lazos de solidaridad y comprensión, sentimientos, pero también problemas y conflictos. En la familia se establecen los primeros esquemas de formación de identidades, en particular las de género, ahí se inicia la asignación de los roles sociales a hombres y mujeres.

La familia no es una unidad homogénea, lo que indica que no todas las familias están integradas de igual manera. La prevalencia de los distintos tipos de familias, sus características sociodemográficas y las for-

³³⁹ Cfr. Hirigoyen, Marie-France, *Todo lo que hay que saber sobre el acoso moral en el trabajo*, Barcelona, Paidós, 2014, p. 22.

³⁴⁰ Sobrino González..., *óp. cit.*, p. 57.

³⁴¹ Cfr. Schrecker, Paúl, "La familia como institución transmisora de la tradición", en *La familia*, 8ª ed., España, Ediciones Península, 1998, pp. 275-296.

mas de organización hogareña y familiar varían con el tiempo y de acuerdo con las transformaciones económicas, demográficas y culturales del contexto social³⁴².

Sin embargo, la mayoría de los hogares sigue siendo predominantemente nuclear, de tipo conyugal, es decir, parejas con hijos solteros. Si bien las familias monoparentales, (un sólo progenitor e hijos solteros,) y las unidades domésticas ampliadas o extensas, han aumentado considerablemente en los últimos años, sobre todo aquellos encabezados por mujeres³⁴³.

En este tipo de familias, la mujer vive la condición social de ser mujer y jefa de familia, lo que la enfrenta al conflicto derivado de la necesidad de obtener ingresos económicos y la responsabilidad del cuidado y la crianza de los hijos. Esta posición, a su vez, condiciona su acceso al mercado de trabajo y la coloca en una situación de vulnerabilidad. Esta situación no es exclusiva de los hogares monoparentales, sino que también en los conyugales en donde cada vez va siendo necesaria la contribución económica de la mujer.

Según un conteo de población realizado por el INEGI en 1995, en México, cuatro de cada cinco hogares monoparentales están compuestos por la madre y las hijas e hijos, los que representan 1.9 millones de hogares, que comparten las características de mayor vulnerabilidad y pobreza que se describieron anteriormente en los hogares jefaturados por mujeres.

Precisamente en este aspecto es en donde toma relevancia el papel a ser asumido por el hombre, con quien definitivamente la mujer comparte la responsabilidad en la concepción de los hijos, no como una concesión graciosa sino como una obligación establecida en los diversos ordenamientos jurídicos tanto nacionales como internacionales, y cuyo cumplimiento debe velar el Estado.

En este sentido cabe resaltar que cuando de manera tradicional al hablar de familia se tiene la idea de cuestiones de índole privada, problemas como la violencia al interior de la familia mostraron la necesidad de vigilar la buena marcha de la familia a través de una regulación específica que sancionara conductas que si bien estaban prohibidas a través de diversos cuerpos normativos, se volvieron un problema de salud pública ante su alta incidencia, en tal sentido, resulta innegable que la violencia de

³⁴² Cfr. Llewellyn, Karl N., “La educación y la familia”... *óp. cit.*, pp. 123-148.

³⁴³ Cfr. *Indicadores de Hogares y Familias por entidad federativa*, México, INEGI, 2000.

género tiene aspectos médico-legales que son susceptibles de valoración para el abordaje jurídico y penal³⁴⁴, probables durante un procedimiento judicial, en el cual el juzgador tiene la obligación de allegarse para proteger a las mujeres víctimas de cualquier tipo de violencia.

Ante este escenario los gobiernos han asumido la innegable responsabilidad de conducir la buena marcha de la familia. En tal sentido, regular la cuestión laboral con perspectiva de género atendiendo a las responsabilidades familiares de mujeres y hombres a favor de la mujer y de la importante labor de cuidado que ha sido depositada en ella casi de forma exclusiva, no tan sólo con medidas sino también del hombre en coparticipación de la importante labor de crianza y cuidado de los hijos³⁴⁵, en este sentido es que se ha ido avanzando en el derecho a la licencia de paternidad, si bien se requiere, como una política pública necesaria, el apoyo a personas (mujeres y hombres) para que ambos cumplan con sus responsabilidades familiares.

Se evidencia también la necesaria intervención del Estado en la vida familiar para atacar el fenómeno social de violencia familiar, tema que merece especial atención.

Violencia familiar

Uno de los fenómenos que actualmente se han identificado como el que más afecta negativamente la convivencia sana de los miembros de una familia es la violencia.

La familia, debiendo ser el espacio más protector de sus miembros, precisamente por el ejercicio desigual de poder que se da en su interior, deviene en el ámbito más propicio para generar relaciones violentas. Actualmente, la violencia de género está reconocida como una de las formas de opresión y discriminación femenina, producto de esas desiguales relaciones estructurales de poder, inscribiéndose por ello, en Instrumentos Internacionales, en el rubro de la defensa de los derechos humanos de las mujeres.

³⁴⁴ Rodríguez Calvo, María Sol y Vázquez-Portomeñe Seijas (dirs.), *La violencia de género. Aspectos médico-legales y jurídico penales*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2013.

³⁴⁵ Carrera Garrosa, Virginia, "De la conciliación de la vida laboral y personal a la corresponsabilidad: posibles instrumentos y medidas concretas para su consecución" en Gallardo Rodríguez, Almudena, (coord.), *Violencia de género e igualdad. Una cuestión de Derechos Humanos*, Granada, Editorial Comares, 2013, pp. 313-321.

La ONU, en su informe del año 2000, señalaba que las mujeres constituyen el grupo humano más discriminado, a nivel mundial, sin exclusión de países o culturas.

Así pues, debe reconocerse que se trata de una realidad social y política que se corresponde con un fuerte entramado estructural que forma parte sustancial del mismo.

En efecto, la violencia es una poderosa herramienta tanto para imponer la discriminación como para mantenerla, en una situación de violencia simbólica que puede convertirse en directa, y que de hecho se convierte, como diariamente se advierte, por motivos puntuales y con sesgos diferentes según la realidad social o el momento histórico, en una violencia real y actual.

Este hecho ha permitido acuñar el término “violencia de género”, del que también se ha ocupado la ONU definiéndolo como “todo acto de violencia ejercido contra la mujer por el simple hecho de serlo y cuyo resultado, posible o real, consiste en un daño físico, sexual, y/o psicológico, incluidas las amenazas, la coerción o la privación arbitraria de libertad, y todo ello con independencia de que se produzca en el ámbito público o privado”.

La violencia en todas sus manifestaciones ha sido una constante en la vida de mujeres, niñas y niños a lo largo de la historia. Todas las sociedades cuentan con formas de violencia de género proscritas unas y otras toleradas y otras incluso favorecidas por las costumbres locales.

Se puede afirmar que la violencia contra las mujeres, en sus más diversas formas, es un fenómeno que se encuentra presente en el ámbito mundial, en todas las culturas, y clases sociales, grados de escolaridad, nivel cultural o económico y que representa una de las más graves violaciones de los derechos humanos, siendo la más generalizada la violencia familiar.

La consideración de la violencia como una violación de derechos humanos fue evidenciada por el movimiento internacional de mujeres que exigió en diferentes foros que los derechos de las mujeres, incluido el derecho a una vida libre de violencia de género, fueran considerados parte integral e indivisible de los derechos humanos fundamentales reconocidos por el sistema universal. Esta demanda se plasmó por primera vez en un

instrumento internacional en la Declaración y Programa de Acción, de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena, en 1993³⁴⁶.

Las constantes demandas de grupos femeninos organizados, lograron sacar a la luz pública en las últimas décadas, el fenómeno de la violencia contra la mujer, para que los Estados lo reconocieran como un grave problema social, a fin de prevenirla, erradicarla y sancionarla.

En este sentido, como se mencionó en el capítulo III, tanto la Declaración de Naciones Unidas en contra de la Violencia hacia las Mujeres³⁴⁷, como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer³⁴⁸ constituyen los dos instrumentos muy importantes en el reconocimiento de la condición de vulnerabilidad de las mujeres frente al fenómeno de la violencia.

Posteriormente, en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de la IV Conferencia Mundial de la ONU sobre las mujeres³⁴⁹, que se celebró en Beijing en 1995, se retomaron algunos aspectos de la Convención de Belém do Pará y se instó a los gobiernos a tomar medidas conjuntas para prevenir y eliminar la violencia contra la mujer.

En todos estos instrumentos internacionales se entiende también que sus términos incluyen el abuso y maltrato hacia las niñas si bien la protección de éstas se encuentra específicamente regulada por la Convención de los Derechos del Niño (1989 ratificada por México en 1990)³⁵⁰.

Para los instrumentos internacionales la violencia contra la mujer abarca:

- La violencia física, psicológica y sexual, que tiene lugar en la familia, que produce como efecto inmediato la disminución de la autoestima de la víctima y por tanto la disminución de su capacidad de respuesta ante las posibilidades que la sociedad le reclama.
- La violencia física, sexual y psicológica que sucede dentro de la comunidad, que incluye la violación, el abuso sexual, el acoso

³⁴⁶ United Nations Doc. A/Conf. 157/23. Vienna, Julio 1993.

³⁴⁷ United Nations, *Declaración de Naciones Unidas en contra de la Violencia hacia las Mujeres*, 1994.

³⁴⁸ OAS, AG/doc.3115/94 rev.2 Belem do Pará, Brasil, junio 1994.

³⁴⁹ United Nations, Doc. A/Conf. 177/20, Beijing, China, octubre 1995.

³⁵⁰ United Nations, Doc. A/C. 3/55/L18, noviembre 1989.

y las intimidación sexuales en el trabajo o en cualquier otro lugar, el tráfico sexual y la prostitución forzada de mujeres, niñas y niños.

- La violencia física, sexual y psicológica perpetrada o permitida por el Estado, donde quiera que ésta ocurra.

Caracterización cuantitativa de la violencia familiar.

La violencia familiar es un fenómeno que se sabe que existe, pero se desconocen sus dimensiones reales. Si bien las agresiones son básicamente a mujeres y los agresores son en términos generales varones, también la sufren los demás miembros del grupo familiar³⁵¹.

Reconocido es que, si bien las agresiones son básicamente a mujeres y los agresores son, en términos generales, varones³⁵², es preciso señalar que, en efecto, ese tipo de violencia también la sufren los demás miembros del grupo familiar, sin embargo, también es preciso hacer énfasis que la violencia hacia los integrantes del sexo femenino está vinculada con los roles de género y es abrumadoramente mayor el número de mujeres que mueren a manos de sus parejas o de algún miembro de su propia familia³⁵³, situación que conlleva graves problemas de salud pública³⁵⁴ y altas tasas de homicidio³⁵⁵, por lo cual pretender deslegitimar la seriedad del problema se vuelve nuevamente parte fundamental del mismo. Como se ha señalado la violencia familiar ha sido recogida en la norma penal mexicana e integra en su diseño normativo la tutela de todos los integrantes de las diversas formas que toman las relaciones familiares³⁵⁶.

³⁵¹ Cfr. Rioseco Ortega, Luz, "Mediación en casos de violencia doméstica", en *Género y Derecho... óp. cit.*, pp. 575-580.

³⁵² *Ídem.*

³⁵³ *Global study on homicide 2013. Trends, contexts, data*, UNODC, United Nations, 2014, p. 5, 13-15, 31, 41, 49, 51.

³⁵⁴ Organización Mundial de la Salud, Departamento de Salud Reproductiva e Investigación, Escuela de Higiene y Medicina Tropical de Londres, Consejo Sudafricano de Investigaciones Médicas, *Global and regional estimates of violence against women: prevalence and health effects of intimate partner violence and non-partner sexual violence*, World Health Organization, Italy, 2013; *The World's Women 2015*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2015.

³⁵⁵ Cfr. *Global study on homicide 2013. trends, contexts, data, cit.*, p. 13-15, 31, 41, 49, 51.

³⁵⁶ Tanto el CPF, artículo 343 bis a 343 quáter, así como y el CPDF, artículos 200 a 202, incorporan a los diversos miembros de la familia y considerando los diversos tipos de parentesco.

En este sentido, las cifras mundiales hacen creer que actualmente existe más violencia familiar en el mundo, la razón es que, merced a la visibilización del fenómeno, las víctimas están empezando a denunciarla, si bien no todas las formas de violencia se traducen en denuncias.

México no escapa a esta realidad, los datos oficiales que reportan la magnitud del problema, aunque valiosos, no resultan indicadores confiables para determinar este mal silencioso. Silencioso, porque si bien se sabe que existe y es muy grave, no se cuentan con mecanismos precisos para cuantificarlo, a pesar de ello las cifras conocidas permiten considerarlo un problema de salud pública.

El Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) realizó en 1999 en el área metropolitana de la Ciudad de México una encuesta acerca de la violencia intrafamiliar, la Encuesta sobre Violencia Intrafamiliar (ENVIF),³⁵⁷ como una aproximación a la medición estadística sobre el número de hogares y personas en situación de maltrato emocional, intimidación, abuso físico y abuso sexual. La encuesta arrojó también datos muy importantes no solamente acerca de la presencia del fenómeno de la violencia en los hogares y del tipo de violencia que en ellos se da, sino que también se obtuvo la percepción que de ella tienen los miembros adultos de la familia.

En ese mismo año, se dio un significativo avance formal al promulgarse en la mayoría de los estados de la República, leyes específicas para combatir la violencia.

En el ámbito federal en 1999, se promulgó la Norma Oficial Mexicana (190-SSA 1-1999)³⁵⁸ la cual establece los criterios para la atención médica de la violencia familiar. Con la aprobación de esta NOM, en México al igual que en otros países, se reconoce que la violencia familiar es un

³⁵⁷ Periodo de levantamiento 28 de junio al 3 de octubre de 1999, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/metadatos/encuestas/ENVIF.asp?s=est&c=17305&e=04>, en años posteriores se empezó a utilizar el término *violencia familiar* pues ampliaba el ámbito de ejercicio de esta forma de violencia.

³⁵⁸ Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, homologada con motivo de la publicación de la Ley General de Víctimas NOM-046-SSA2-2005, modificada por proceso de mejora regulatoria previsto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, MODIFICACIÓN de los puntos 6.4.2.7, 6.4.2.8, 6.6.1 y 6.7.2.9 de la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, Prestación de servicios de salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar, para quedar como NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención, publicada el 16 de abril de 2009. DOF 24 de marzo de 2016.

problema de salud pública y por tanto se deben destinar recursos para su atención.

Sin embargo, como es frecuente en México, la NOM ha tenido problemas en su aplicación, de manera que con posterioridad a su entrada en vigor México ha enfrentado casos que le han colocado en la palestra de los organismos internacionales de protección de derechos humanos³⁵⁹.

En el año de 2003 se realizó por primera vez, también por el INEGI, la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH), con el objetivo de generar información que mostrara la prevalencia, frecuencia y magnitud de los diferentes tipos de violencia de género entre mujeres mayores de 15 años, en los ámbitos del hogar, escolar, laboral y social; su diseño también incorpora la medición de las consecuencias físicas y emocionales que se generan para las mujeres violentadas por su cónyuge; su levantamiento se ha reproducido en los años 2006, 2011 y 2016.

Las Encuestas Nacionales sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, han sumado a los esfuerzos que se han realizado en México por conocer la magnitud y prevalencia del fenómeno de la violencia contra las mujeres, proporcionando evidencias que han permitido hacer visible la existencia del problema³⁶⁰.

En el análisis comparativo de prevalencia de las violencias en las encuestas, el primer hallazgo que se resalta se refiere al porcentaje de mujeres (sin distinción de estado conyugal, es decir, incluyendo a las solteras, a las unidas, a las viudas y a las separadas) que han sufrido alguna forma de violencia por parte de sus parejas (ya sea violencia emocional, física, sexual o económica, o alguna combinación de ellas) alguna vez en su vida³⁶¹.

³⁵⁹ El caso de Paulina del Carmen Ramírez Jacinto, violada en su domicilio cuando tenía catorce años de edad, fue llevado al seno de la CIDH y resuelto a través de una solución amistosa INFORME N° 21/07, PETICIÓN 161-02, Solución Amistosa Paulina del Carmen Ramírez Jacinto-México, 9 de marzo de 2007. El hecho fue denunciado inmediatamente ante la Agencia del Ministerio Público Especializada en Delitos Sexuales y Violencia Intrafamiliar.

³⁶⁰ Casique, Irene y Castro, Roberto, (coords.), *Retratos de la violencia contra las mujeres en México. Análisis de Resultados de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011*, México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias-Universidad Nacional Autónoma de México, 2012.

³⁶¹ *Ibidem*, p. 144.

La ENDIREH de 2016 se repite esta incidencia, es en el ámbito de la pareja o familiar -de los 46.5 millones de mujeres de 15 años y más que residen en el país, se estima que 30.7 millones de ellas (66.1%)- en donde las mujeres han padecido al menos un incidente de violencia emocional, económica, física, sexual o discriminación, por ende, el principal agresor es o ha sido el esposo, pareja o novio, además el 43.9% de las mujeres que tienen o tuvieron una pareja, sea por matrimonio, convivencia o noviazgo, han sido agredidas por su pareja en algún momento de su vida marital, de convivencia o noviazgo.

Resulta evidente, es que, si en el seno de una gran mayoría de hogares se da la violencia, ello está impidiendo el pleno ejercicio de la democracia por parte de los miembros que la sufren. Por lo cual, no se podrá hablar de democracia, empezando por el ámbito familiar, mientras no se desarrollen nuevas formas de concebir a la mujer, su libertad sexual y función reproductora, hasta que se vele por su autonomía y se reconozca la importante función social que conllevan las responsabilidades familiares como estructuras solidarias no solamente al interior de las familias sino incluso en la sociedad misma, que permitan la construcción de las identidades políticas de los individuos y su relación con las estructuras sociales³⁶², sin violencia.

El asegurar una vida libre de violencia es el resultado del escenario que debe desatar un cambio en la cultura sobre la concepción de la mujer en la sociedad, así como la consideración de que la violencia contra la mujer es un problema social de gran impacto en la salud de las mujeres en México.

Este tipo de violencia encuentra sus raíces en la desigualdad entre los géneros, en la manera cómo se construyen los modelos de masculinidad y feminidad y en las relaciones sociales entre hombres y mujeres que implican la subordinación de estas últimas³⁶³, fenómeno que se ha agravado en años recientes, no es casualidad que la legislación internacional y la nacional dediquen una gran parte de la normatividad a atacar este problema, lo cual hace pensar, de alguna manera, que el reconocimiento de sus derechos rompe con un paradigma cultural que al estar en pleno cambio genera resistencia.

³⁶² Cfr. García, Brígida y Oliveira, Orlandina de, *Trabajo femenino y vida familiar en México*, México, pp. 22-25.

³⁶³ Cfr. Cuevas Silvia y cols., "Violencia y embarazo en usuarias del sector salud en estados de alta marginación en México", *Salud Pública de México*, vol. 48, suplemento 2 de 2006, p. 240.

En este sentido, de igual forma a lo que sucede en las transiciones políticas, el reconocimiento de ciertos derechos genera resistencias culturales que prácticamente siguen el mismo camino, precisamente el de reconocimiento, apertura, liberalización y democratización, todos los cuales tienen sustento en la ley pero que deben ser consolidados a través de mecanismos de política pública para no correr el riesgo de un retroceso que por lo general se da en aquellos procesos que no están suficientemente consolidados.

El avance en el reconocimiento de los derechos de las mujeres en México ha sido lento; sin embargo, el simple hecho de poner el acento en ellos representa un avance que debe consolidarse para asegurar una sociedad más democrática, pues no es dable hablar de democracia en un país donde se sigue subvalorando a más de la mitad de su población.

Hoy en día no se deben seguir ignorando actitudes discriminatorias y sesgos de este tipo en las instituciones sociales, económicas y políticas que afectan negativamente a las mujeres entre las cuales se encuentran las siguientes: distribución inequitativa de cargas y responsabilidades domésticas; existencia de patrones culturales tradicionales; segregación en el trabajo de las mujeres y limitación al disfrute de sus derechos laborales; atención médica centrada en la fase reproductiva de las mujeres y los sistemas de seguridad social sin perspectiva de género; falta de servicios sociales para el cuidado de los hijos y las hijas pequeñas, las personas ancianas y las enfermas³⁶⁴; la falta de mecanismos para la atención de mujeres solas; la carente atención a mujeres migrantes; discriminación de mujeres indígenas entre otras.

Más allá de lo anotado, hay posturas que señalan la necesidad de contar un marco más amplio que permita contar con datos precisos, actualizados, desagregados, y georreferenciados no sólo de la violencia contra la mujer (VCM) sino la violencia basada en el género (VBG), incluida la violencia contra personas transgénero, lesbianas, gays, bisexuales,

³⁶⁴ Existen interesantes estudios que demuestran que la “des-familiarización” es un proceso ligado a la individualización y a la producción de bienestar que puede y deber ser apoyado por el Estado a través de políticas públicas más que ser considerado una cuestión de arreglos privados. La intervención activa del Estado a través de una política familiar explícita e implícita destinada a aportar recursos y servicios dirigidos a las personas con responsabilidades familiares, con el fin de que puedan desempeñar tales funciones, sin que por ello se vean menoscabados sus intereses personales y sociales. *Cfr.* Moreno Mínguez, Almudena, “Incidencia de las políticas familiares en el empleo femenino en los estados de bienestar del sur de Europa en perspectiva comparada”, *Papers. Revista de sociología*, Barcelona, España, núm. 86, 2007, pp. 73 y ss.

intersex y *queer* (LGBTIQ), pues al identificarse la relación basada en el género como una manifestación de la inseguridad pública, su ausencia es un gran obstáculo para identificar y atender este tipo de violencia³⁶⁵. Sin duda, contar con una base de datos nacional que supere el problema del sub-registro es indispensable, sin embargo, es preciso recordar que, si bien el concepto de violencia de género es más amplio que el de violencia contra las mujeres, también es cierto que su reconocimiento y desarrollo han recorrido caminos separados, como ha sucedido con el resto de razones de discriminación, generando leyes e instituciones especializadas, por lo cual en el estudio y diseño no deben perderse de vista los bienes jurídicos, los nexos causales y de forma general la aplicación de los estándares internacionales originados para una pertinente investigación de casos en que se violenta a las mujeres por el hecho mismo de serlo. Contar con una base de datos nacional precisa no subestimar ninguna de estas razones de discriminación e incorporarlas para su adecuada atención haciendo realizable el mandato constitucional de no discriminación a través de la comunicación entre instituciones que integran un mismo sistema.

3. Las condiciones de aplicación de la igualdad de género

El avance en el reconocimiento de los derechos de las mujeres evidenció situaciones de discriminación e identificó a la violencia como el trato más extremo dentro de la sociedad a sus mujeres, revelando las diferentes modalidades y ámbitos en los cuales el trato dado como persona la desdibujaba en una sociedad patriarcal que hace poco tiempo esto se explicaba en términos “naturales” y hasta “inevitables”, contraponiendo otra constante: la diferencia biológica entre los sexos. Casi todas, si no es que todas, las interpretaciones sobre el origen de la opresión de la mujer la ubicaban en la expresión máxima de la diferencia biológica: la maternidad.

El mismo reconocimiento del tema de género como parte del discurso jurídico, dentro del cual también hubo y hay resistencia, constituye un logro; sin embargo, los obstáculos que ha enfrentado su defensa en la práctica denotan no sólo la falta de comprensión de la perspectiva de género sino también su menosprecio³⁶⁶.

³⁶⁵ *Diagnóstico sobre los vínculos entre la inseguridad pública y la violencia basada en género en México. Reporte final*, USAID, 2016.

³⁶⁶ Como se ha señalado en el capítulo III de este trabajo, si bien las leyes que protegen los derechos de las mujeres son de reciente incorporación en el sistema jurídico mexicano, también es cierto que los contenidos normativos que se introdujeron con ellas han sido poco

Si bien es cierto ha sido una preocupación permanente el tema de la igualdad y actualmente se cuenta con herramientas jurídicas de las cuales se puede echar mano para la defensa sistemática de los derechos humanos de las mujeres, la realidad es que poco se utiliza el andamiaje normativo generado para ello.

A fin de que los postulados de igualdad contenidos en nuestro ordenamiento jurídico sean efectivos, ha sido necesaria la implementación de normas que hagan posible la igualdad sustantiva tan deseada a través de una serie de acciones que contribuyan a paliar el trato desigual en la sociedad, pues, en efecto, la discriminación es un fenómeno social que el derecho ha tenido que estudiar con el objeto de lograr relaciones más justas.

La igualdad real entre mujeres y hombres ha sido un anhelo perseguido dado que el reconocimiento formal de dicha igualdad no ha sido suficiente para lograr que de manera sustantiva las condiciones de vida de las mujeres se transformen en un desarrollo equitativo.

Por esta razón ha sido necesario que los ordenamientos jurídicos contemporáneos recojan el principio de igualdad de diversas maneras, pues hablar de igualdad es referirse a un recipiente vacío carente de contenido sustancial propio si no tiene su correlativo en la vida real de las personas.

Así, sin estándares o criterios relevantes simplemente se hace retórica; hablar de igualdad resulta insuficiente, es innegable la necesidad de establecer categorías y derechos previamente establecidos para poder hablar de igualdad o desigualdad relacionada con esas categorías o derechos.

En el caso de la igualdad entre mujeres y hombres es preciso señalar que la diferencia real entre los sexos no motiva la desigualdad en derechos, de manera que la diferencia sexual debe ser tomada en cuenta

aplicados, pese a estar regulados en leyes federales o generales que deben regir la materia, es el caso del artículo 4 de la LGAMVLV que a la letra señala, “Los principios rectores para el acceso de todas las mujeres a una vida libre de violencia que deberán ser observados en la elaboración y ejecución de las políticas públicas federales y locales son: I. La igualdad jurídica entre la mujer y el hombre; II. El respeto a la dignidad humana de las mujeres; III. La no discriminación, y IV. La libertad de las mujeres”, pese a ello, en la aplicación de la norma jurídica en casos de violencia contra las mujeres todavía en la actualidad se resuelven aplicando códigos civiles y penales que, como se ha comentado también, ya no son los únicos cuerpos normativos de los que se puede echar mano para administrar justicia.

para establecer juicios de igualdad, dado que las diferencias, en tanto individualizan a las personas, forman identidades que deben ser tuteladas por el derecho, de ahí que la diferencia no contradice el principio de igualdad normativa, sino que se inscribe en él³⁶⁷.

La igualdad es recogida de manera diversa en los ordenamientos jurídicos siendo la relativa a la igualdad entre los sexos sólo un sector de ella. Puede hablarse de manera específica que el núcleo derechos de la mujer son las prerrogativas establecidas para mitigar la discriminación que ha sufrido ésta por la distinción, exclusión o restricción basada en su condición de mujer y que ha menoscabado, o anulado el reconocimiento, goce o ejercicio en el acceso a las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera, haciéndose necesario el reconocimiento de acciones afirmativas que a través de la diferenciación jurídica establezcan 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 temporal³⁶⁸.

Existen una serie de derechos en los cuales se han establecido normativas específicas, estos son los siguientes: derechos políticos; derechos laborales, derechos civiles, derechos a la educación y derechos reproductivos y sexuales.

3.1 Los avances en materia laboral

La doctrina ha reconocido en la evolución de las normas para el trabajo de las mujeres en México cinco fechas básicas: 1917, año de la Constitución en la que se regulan los derechos sociales; 1928, fecha de promulgación del Código Civil para el Distrito y territorios federales; 1931, año en que se expidió la Ley Federal del Trabajo; 1962, año en el que se reforma esta Ley de 1931, y 1970, fecha de expedición de la Ley Federal del Trabajo vigente³⁶⁹.

³⁶⁷ Cfr. Beltrán y Puga, Alma Luz, "Miradas sobre la igualdad de género", *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, México, núm. 28, abril 2008, p. 204.

³⁶⁸ Es el caso de la acción afirmativa o discriminación positiva. Cfr. Barrère Unzueta, María Ángeles, *Discriminación, derecho antidiscriminatorio y acción positiva a favor de las mujeres*, Madrid, España, Editorial Civitas, pp. 81 y ss.

³⁶⁹ Cfr. Cueva, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, México, Porrúa, 1972, vol. I, pp. 421 y ss.

Los estudiosos del derecho del trabajo reconocen al artículo 123 de la Constitución de 1917 como una declaración de los derechos sociales que consagra de los postulados de este carácter, que nacieron de los reclamos y exigencias del pueblo, después de un movimiento armado, como lo fue la revolución de 1910; en dicho artículo se refleja el pensamiento de principios de siglo XX y muestra el convencimiento de que el trabajo de las mujeres debía someterse a una protección especial, señalando como razón su *menor vigor físico y la necesidad de precaver su moralidad y sus buenas costumbres*.

Bajo estas premisas el dictamen que presentó la comisión a la asamblea constituyente sobre el artículo 123, señalaba: “parece de justicia prohibir las labores insalubres o peligrosas y el trabajo nocturno”. Sin embargo, los constituyentes de Querétaro sabían que las mujeres podrían ser explotadas más fácilmente que los hombres, por lo cual, con ese hermoso sentido humano que imprimieron las fracciones de la declaración, dijeron en la séptima, que el salario debía ser igual para los dos sexos.

En la exposición de motivos de la *Ley Federal del Trabajo de 1931*, se lee “Ninguna disposición de la reglamentación del trabajo es menos discutible que la que organiza el trabajo de las mujeres y de los niños dentro de condiciones más leves y mejor protegidas que las que rigen para el trabajo de los hombres. Los intereses se imponen en este punto sobre cualquiera otra consideración egoísta o cualquier otro interés transitorio”.

Tal pensamiento se reflejó en las normas sobre la capacidad de las mujeres: después de que el artículo 19 decretaba la capacidad de los hombres y de las mujeres mayores de dieciséis años para celebrar el contrato de trabajo, percibir la retribución convenida y ejercer las acciones correspondientes; mientras que el artículo 21 señalaba que “la mujer casada no necesitará consentimiento de su marido para celebrar el contrato de trabajo, ni para ejercitar los derechos que de él deriven”, con ello se hace explícita la búsqueda de la igualdad de hombres y mujeres. Otra disposición semejante se daba en el artículo 241, que preceptuaba que “la mujer casada que ejerza alguna profesión u oficio, puede, sin autorización de su marido, ingresar a un sindicato y participar en la dirección y administración de él”.

Las normas del trabajo procuraron la protección de la mujer trabajadora, no obstante, al conjugarse el derecho de clase con los derechos de las mujeres podría pensarse en una efectiva protección de las mujeres en el ámbito laboral, la realidad distó mucho de ello, ya que en el ámbito

laboral, como en otros, la mujer ha estado sujeta a situaciones de discriminación permanentes.

Ante el reconocimiento de ello, la LFT establece normas concretas para la protección de la mujer, de forma especial durante el embarazo; sin embargo, en la práctica sigue siendo común los despidos por embarazo o como requisito de contratación el certificado de no gravidez.

Con la reforma señalada, en la LFT³⁷⁰ se introduce en el Título I de Principios Generales que rigen en materia de trabajo, los conceptos de trabajo digno y decente; igualdad sustantiva entre hombre y mujer trabajadora; no discriminación; y la protección contra el acoso sexual.

3.2. Derechos políticos

Los movimientos de mujeres lograron, en 1953, establecer a nivel constitucional la plena ciudadanía de éstas, pero esto no ha bastado para lograr la igualdad plena en el goce de los derechos reconocidos en el ámbito legislativo por lo que ha sido necesaria la implementación de acciones afirmativas, como las denominadas cuotas de género a fin de que la participación paritaria de la mujer en el ámbito político la mujer sea realmente efectiva.

Es de destacarse que en tres de los ámbitos de mayor relevancia de participación política, comprendidos los cargos del poder ejecutivo local, como son las gubernaturas y las presidencias municipales, junto con las rectorías, es en donde se presentan los mayores rezagos en el logro de la meta de alcanzar la equidad de género, e inclusive se puede hablar de retroceso, como el caso de las gobernadoras y el estancamiento de las presidentas municipales así como el nulo avance en la academia en su nivel más alto que es la rectoría.

En el INDICE DE COMPROMISO CUMPLIDO MEXICO 1995-2003³⁷¹, una estrategia para el control ciudadano de la equidad de género, ICC, fue elaborado en 2005 por: Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo

³⁷⁰ *DOF* del 30 de noviembre de 2012.

³⁷¹ Esta publicación es parte de un proyecto regional desarrollado en América Latina y el Caribe, con el apoyo financiero de UNIFEM y la Coordinación y Asesoría Técnica- Metodológica de FLACSO Chile, a cargo de Teresa Valdés. La versión íntegra del Reporte Final de este documento será publicado por UNIFEM y FLACSO Chile con la presentación de los resultados regionales.

y Familia, A. C. México, en el que se propone un índice general proveniente de un sistema de indicadores relacionados entre sí, los cuales se agrupan en tres áreas temáticas distintas: 1) Participación y Acceso al Poder, 2) Autonomía Económica y Pobreza, y 3) Salud de las Mujeres y Derechos Sexuales y Reproductivos.

El cálculo del ICC Total del Área de participación y acceso al poder indica que:

“en 1995 apenas se había conseguido un 21.48% de la meta final de obtener la paridad en los puestos clave de poder, pero lo que es más grave aún es que dicho avance se había revertido parcialmente para 1998, al registrarse un 17.06% de la meta ponderada establecida. Si bien hacia el año 2003 se recuperó el terreno perdido y se logró una ligera alza, para ubicarse en 27.0%, lo que implica que en ocho años la meta adelantó sólo cinco y medio puntos porcentuales. Este ritmo de avance supondría que en 106 años se alcanzaría la equidad en los puestos de poder político en México, es decir que hasta el año 2109 habría el mismo número de mujeres y de varones en el Congreso, en el poder ejecutivo, en el poder judicial, en la dirección académica del país, y en suma en todos los ámbitos de poder político.

Es de destacar también que en los tres de los ámbitos de mayor relevancia de participación política, comprendidos los cargos del poder ejecutivo local, como son las gubernaturas y las presidencias municipales, junto con las rectorías, es en donde se presentan los mayores rezagos en el logro de la meta, e inclusive se observa retroceso, como el caso de las gobernadoras y el estancamiento de las presidentas municipales así como el nulo avance en la academia”.

Se puede afirmar que desde el análisis de las cifras actuales la situación reflejada en el ICC, sigue siendo la misma, sino es que se han retrocedido en los logros.

3.3 Derechos Civiles

Respecto de la legislación civil el avance ha sido lento, en la actualidad aún subsisten normas que siguen quedando en el velo de la normalidad. Es importante señalar que mientras no se aborde el tema de manera objetiva a la luz de criterios que defiendan los derechos humanos, se seguirá simulando la protección de garantías elementales de las mujeres.

Sin embargo, cuando se trata de la resolución de los casos en tribunales que involucran derechos de las mujeres, al resolverse es cuando se evidencia el avance temeroso en la salvaguarda de sus derechos, a pesar de existir todo un entramado jurídico que formalmente las protege³⁷².

Los primeros pasos hacia el reconocimiento de derechos de las mujeres sin la tutela de los hombres están dados; así, de acuerdo con el Código Civil de 1928 “La capacidad jurídica es igual para el hombre y la mujer, en consecuencia, la mujer no queda sometida, por razón de su sexo a restricción alguna en la adquisición y ejercicio de sus derechos civiles”. Sin embargo, los artículos 168 a 170 crearon un régimen especial para la relación de trabajo de la esposa; el primero de esos preceptos decía que “estará a cargo de la mujer la dirección y cuidados de los trabajos del hogar” de cuyo principio se dedujo el artículo 169, que “la mujer puede prestar un trabajo siempre que no se perjudique esa misión”; finalmente, el artículo 170 prevenía que “el marido puede oponerse al trabajo de la mujer”, en la inteligencia que la controversia podía someterse al juez, esto atendiendo por supuesto a las funciones que se entendían propias de la mujer dentro del matrimonio y que perdura como se observa hasta entrado ya el siglo XX³⁷³.

Como se ha dejado anotado, el estado civil de una mujer era un factor que determinaba su trato social y jurídico, restringiendo su actividad civil; la vida familiar estuvo regulada a la luz del matrimonio como único vínculo legítimo de unión entre hombres y mujeres. En este sentido es fundamental evidenciar las transformaciones que ha sufrido la familia.

La diversidad cultural no permite en realidad hablar de un único estilo de vida, y esto el derecho lo debe regular atendiendo a las caracte-

³⁷² Cfr. Cossío, José Ramón, “Concubinato, analogía y justicia familiar bajo la Constitución”, *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, México, núm. 28, abril, 2008, pp. 207 y ss.

³⁷³ A partir de 1975, con motivo de la celebración del Año Internacional de la Mujer, se inició la reforma de los textos jurídicos que implicaban una discriminación hacia las mujeres.

rísticas específicas de la sociedad en cuestión, en este caso dentro de ese contexto mexicano multicultural.

Efectivamente, través del matrimonio es como se establece de manera no sólo formal sino solemne, la unión de dos individuos con la finalidad de formar una familia. Recuérdese que las finalidades del matrimonio fueron consideradas durante mucho tiempo las de sobrellevar las cargas de la vida, así como la de preservar la especie, y que incluso se llegó a considerar como una obligación de los cónyuges el débito carnal³⁷⁴, evidentemente el cambio en la concepción de las finalidades del matrimonio ha tenido que ver con el avance en el reconocimiento de los derechos de todos los individuos con base en la dignidad que se merecen y con mucha más razón al interior de su núcleo de origen, la familia.

Así pues, a pesar de la aceptación generalizada del matrimonio como forma de establecer relaciones de familia, es preciso evidenciar la existencia de nuevos patrones de formación de uniones e incluso señalar que actualmente es recurrente el hecho de encontrar más que núcleos familiares redes familiares debido no sólo a la llamada desintegración familiar sino a la franca decisión de establecer relaciones diversas a las señaladas por la normatividad³⁷⁵ y que a pesar de ella existen y deben ser reguladas a la luz de criterios generales en materia jurídica.

3.4 Acceso a servicios educativos

Pese a que en nuestro país se reconoció de tiempo atrás, la utilidad de educar a la población femenina, la sociedad ha tenido siempre arraigada la idea de dotar de estudios a los varones y no a las mujeres o, en su caso, educarlas hasta cierto grado de escolaridad precisamente por la idea del rol social que culturalmente se les ha asignado. Si bien el derecho a la educación nunca estuvo reservado a la población varonil, el acceso a estudios superiores para las mujeres tuvo que romper con las barreras culturales preestablecidas.

³⁷⁴ Actualmente, algunas legislaciones civiles estatales siguen contemplando tales objetivos. Cfr. Olamendi Torres, Patricia, *Mujeres familias y ciudadanía. Discriminación y exclusión en los códigos civiles de México*, México, UNIFEM, 2008, pp. 21 y ss.

³⁷⁵ Está el caso de las uniones de personas del mismo sexo, como parte del derecho a la libertad sexual.

En México se ha hecho un gran esfuerzo por erradicar el analfabetismo, el cual es un factor poderoso que coadyuva en la perpetuación de la pobreza, la marginación y la exclusión social y si bien, nuestro país ha tenido avances considerables en materia educativa, los rezagos siguen siendo notables, basta recordar que 32 millones de mexicanos se encuentran en condición de rezago escolar, sea por su condición de analfabetos o por no haber concluido los niveles educativos de primaria o secundaria³⁷⁶.

Si bien el Instituto Nacional de Educación para Adultos en los años recientes ha puesto mayor énfasis en la eliminación del analfabetismo femenino, no se ha logrado dar a las mujeres analfabetas adultas igualdad de oportunidades que a los varones. Esto queda evidenciado del análisis de los siguientes datos: En 1980 la tasa del analfabetismo femenino era de 7.8 puntos porcentuales mayores que la masculina, para 2000 se redujo a 5.9. No obstante que la tasa de analfabetismo femenino se redujo 56.4 por ciento, la tasa masculina lo hizo en un 63.3 por ciento, lo cual sugiere que los esfuerzos que se han hecho no han logrado igualar a las mujeres respecto de los varones³⁷⁷. Según datos del Censo de Población y Vivienda 2010, los adultos mayores constituyen el grupo de mayor tasa de analfabetismo y de éste, el 28.7 por ciento corresponde a mujeres de 60 años y más, esto quiere decir que en pleno siglo XXI, una de cada tres mujeres mexicanas adultas es analfabeta.

No obstante, que la presencia femenina en la matrícula escolar en la primaria se ha incrementado, sobre todo en el ámbito urbano, las estadísticas muestran la persistencia de responsabilidades sociales y expectativas de vida construidas a partir de asignar a las mujeres, con base en sus diferencias biológicas, un papel eminentemente reproductivo, que influyen para que la mujer tenga menos oportunidades de continuar el nivel secundario.

A pesar de que los datos estadísticos muestran que el ingreso de la mujer a la educación secundaria y a la educación media superior en las últimas décadas, ha experimentado un pequeño incremento, el ingreso femenino sigue siendo inferior al masculino en estos niveles. Sin embargo,

³⁷⁶ Cfr. Narro Robles, José y Moctezuma Navarro, David, "Analfabetismo en México: una deuda social", en *Revista Internacional de Estadística y Geografía*, México vol. 3, núm. 3 septiembre-diciembre 2012, p. 9

³⁷⁷ INEGI, *Estadísticas históricas de México 2009*, México INEGI, 2010//INEGI; *Censo de Población y Vivienda.2010*. Consultados el 27 de marzo de 2017 en www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/default.aspx.

la permanencia y la eficiencia terminal en esos niveles son mayores entre las mujeres que entre los varones³⁷⁸.

Hace 30 años, la proporción de mujeres en la matrícula nacional de licenciatura era de una mujer por cada cinco varones; actualmente las mujeres constituyen el 46 por ciento de la población estudiantil en este nivel. Asimismo, de 1980 a la fecha, el número de mujeres que estudian posgrado ha aumentado cuatro veces.

La matrícula de mujeres en la Universidad Nacional Autónoma de México en la carrera de Derecho está muy cercana a ese porcentaje nacional, según datos estadísticos de 1998, el 62 por ciento de alumnos de primer ingreso a la Facultad de Derecho fueron mujeres, y tuvieron un 49 por ciento de egreso y el 42 por ciento obtuvo el título de licenciatura³⁷⁹.

En cuanto al Sistema de Universidad Abierta que la UNAM ofrece y que podría constituir para la mujer un medio muy conveniente para alcanzar una preparación universitaria, al mismo tiempo que cumple con sus roles femeninos, contrariamente a lo que se podría pensar, el porcentaje de inscripción solamente alcanza el 38 por ciento, y el egreso también se reduce al 31 por ciento.

Respecto de los niveles de posgrado, los porcentajes son contrarios a la tendencia general de incremento de la matrícula femenina, ya que en dicho año la matrícula de la maestría fue del 40 por ciento%, mientras que para el doctorado se redujo al 27 por ciento.

35. Los derechos sexuales y reproductivos

El tema de los derechos sexuales y reproductivos tiene especial importancia en este estudio, pues precisamente las diferencias biológicas entre hombres y mujeres fue la que determinó el tratamiento normativo entre éstos. Simone de Beauvoir, en 1949, al hacer hincapié en la manera cómo se construye socialmente el ideario de mujer con su conocida frase que apuntala el movimiento feminista del siglo XX: “Una no nace mujer, sino que se hace mujer”³⁸⁰, y con la cual abrió todo un nuevo campo de inda-

³⁷⁸ Cfr. *Estadísticas Educativas de Hombres y Mujeres 2000*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. México, 2000.

³⁷⁹ *Agenda Estadística 1998 Universidad Nacional Autónoma de México*.

³⁸⁰ Cfr. Beauvoir, Simone de, *El segundo sexo*, Ed. Sudamericana, 1999. Realiza un profundo análisis sobre el papel de las mujeres en la sociedad y la construcción del rol y la figura de la mujer.

gación intelectual sobre la interpretación de la igualdad y la diferencia de los sexos.

El contenido normativo de los derechos sexuales y reproductivos no ha sido completamente delimitado; sin embargo, se puede decir que al hablar de ellos se busca proteger el libre ejercicio de la sexualidad así como la decisión libre e informada acerca de la maternidad y la paternidad. Estos derechos se reconocen para ambos sexos, pero al ser la concepción y el embarazo funciones biológicas exclusivas, fundamentales y características del género femenino, las notas específicas se refieren de manera exclusiva a la mujer.

En consonancia con lo que señala Luigi Ferrajoli³⁸¹, el derecho ha sido custodio de un *status quo*, de la no libertad femenina, un derecho de matriz y carácter machista que generó en el pasado y sustenta en la actualidad desigualdades en el tratamiento normativo de mujeres y hombres, se observa mucho más condicionada la autonomía individual para las mujeres que para los varones por el no pleno dominio de su cuerpo. El cuerpo de las mujeres ha sido objeto de derecho y de derechos de otros, como cuerpo no autónomo, sometido a poderes heterónomos: maritales, jurídicos, morales, religiosos, sanitarios. El clásico principio liberal de Stuart Mill según el cual cada individuo es soberano sobre el propio cuerpo y sobre la propia mente, resulta violado mucho más para las mujeres que para los varones, y qué decir de la máxima kantiana según la cual ninguna persona puede actuar como medio para fines que no son suyos.

A través de los derechos sexuales se debería reconocer la libertad de las personas de ejercer sin coacción alguna su sexualidad, incluidas las preferencias sexuales, esto ya bien lo señalaba igualmente Simone de Beauvoir al afirmar que “Para la mujer, la libertad empieza por el vientre”³⁸².

Tanto la Conferencia sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994) como la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995) definieron los derechos sexuales y reproductivos de las personas como los derechos de las mujeres y los hombres a tener control respecto de su sexualidad, a decidir libre y responsablemente sin ser sujetos de coerción, discriminación y violencia; el derecho de todas las parejas e individuos a decidir de manera libre y responsable el número y espaciamiento de sus

³⁸¹ Pitch, Tamar, *Un derecho para dos...*, *óp. cit.*, pp. 11 y ss.

³⁸² Beauvoir, Simone de, *El segundo sexo...* *óp. cit.*, p. 35.

hijos y a disponer de la información, la educación y los medios para ello, así como a alcanzar el nivel más elevado de salud sexual y reproductiva.

Esta definición es una reelaboración de la realizada originariamente por el movimiento feminista, que formuló en los años 70 los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres como el derecho de éstas a controlar su cuerpo regulando su sexualidad y capacidad reproductiva sin imposiciones, coerciones o violencia por parte de los hombres, así como la exigencia de que éstos asuman su responsabilidad por el ejercicio de su sexualidad.

Las diferencias en la consideración del sujeto de estos derechos, dan cuenta de una tensión en la formulación de un conjunto de derechos nuevos que se derivan de las reivindicaciones feministas en el campo de la sexualidad y la fecundidad. Por un lado, el reconocimiento del doble patrón de valoración de las conductas sexuales de hombres y mujeres dio pie a la formulación del “derecho de las mujeres al placer sexual”; por otro, la constatación de que la desigualdad de poder entre los géneros propicia que los hombres controlen los comportamientos reproductivos de las mujeres, dio origen a la reivindicación feminista de “mi cuerpo es mío” y a la exigencia de la despenalización del aborto, y de cambios culturales y legislativos que garanticen el respeto a la integridad del cuerpo de las mujeres y propicien el empoderamiento femenino para resistir la coacción, imposición y violencia masculinas en estos ámbitos.

A medida que avanzó el debate, la investigación y las acciones de los movimientos de mujeres, así como las intervenciones de organismos estatales e internacionales en torno a estos derechos, se pueden constatar las dificultades existentes para definirlos de manera inequívoca.

Así, existe una contradicción entre la demanda de autonomía de las mujeres en el control de su cuerpo y la exigencia de que los hombres asuman igualitariamente las consecuencias del ejercicio de su sexualidad; contradicción que exige una negociación y plantea varias interrogantes en torno a si los derechos reproductivos son derechos de las mujeres o bien derechos enraizados en las relaciones de género. ¿Son derechos individuales o de la pareja?³⁸³ Tradicionalmente estos derechos, sin considerarlos como tales, se han referido a aspectos de la vida privada que históricamente han estado excluidos de las esferas política y legislativa,

³⁸³ Cfr. Jelin, Elizabeth, “¿Ante, de, en, y? Mujeres”, *Derechos humanos América Latina Hoy*, núm. 9, noviembre, España, noviembre 1994, pp. 7-23.

posteriormente se ha ido conformado la certeza de que no competen solamente a las mujeres sino también a los hombres e incluyen todo un conjunto de derechos que van más allá de los anticonceptivos, la planificación familiar y el aborto. Asimismo los derechos reproductivos no pueden ser separados de la sexualidad ni aislados de un contexto en el que también se deben analizar otros derechos, como el del consentimiento informado, la calidad de atención, la educación sexual, temas que competen exclusivamente a la acción del Estado.

Por ello, cada día es más evidente la necesidad de que los acuerdos firmados en las conferencias internacionales de Viena, El Cairo y Beijing sean tenidos en cuenta en el proceso de vigilancia sobre el cumplimiento de los tratados relativos a derechos humanos de modo que los gobiernos puedan ser jurídicamente responsables de las violaciones a los derechos sexuales y reproductivos.

Para lograr este reconocimiento, en 1995 la Federación Internacional de Planificación Familiar (IPPF), organización que trabaja por la planificación familiar, aprobó una Carta de Derechos Sexuales y Reproductivos en la que éstos son formulados a partir de doce derechos reconocidos en los instrumentos legales internacionales sobre derechos humanos (cartas, convenciones y pactos de Naciones Unidas), y que constituye una herramienta para el análisis y la vigilancia de las violaciones a tales derechos, aunque no es aun jurídicamente vinculante.

Carta de Derechos Sexuales y Reproductivos (IPPF)³⁸⁴	
Derechos Humanos	Derechos relacionados con la salud sexual y reproductiva
Derecho a la vida	Protección de las mujeres cuyas vidas están en peligro debido al embarazo.
Derecho a la libertad	Protección a las mujeres que corren riesgo de mutilación genital, acoso sexual, embarazos forzados, esterilización o aborto impuesto.

³⁸⁴ Federación Internacional de Planificación de la Familia (International Planned Parenthood Federation), fundada en 1952 en la Tercera Conferencia Internacional de Planificación de la Familia en Bombay, India, surge como resultado de una campaña que afirma que las mujeres tienen el derecho de controlar su propia fertilidad, actualmente es una de las mayores organizaciones de salud sexual y reproductiva en el mundo, reconocida tanto como una pionera en la prestación de servicios así como en el desarrollo de una política pública internacional. International Planned Parenthood Federation: <https://www.ippfwhr.org/es>.

Derecho a la igualdad y a estar libre de toda forma de discriminación	Acceso en igualdad de condiciones a la educación y los servicios relativos a la salud sexual y reproductiva. Protección contra todas las formas de violencia causadas por razones de raza, color, sexo, idioma, religión, o cualquier otro estatus.
Derecho a la privacidad	Protección al carácter privado y confidencial de los servicios de información relativos a la atención de la salud sexual y de la reproducción. Respeto a la elección autónoma de las mujeres con respecto a la procreación.
Derecho a la libertad de pensamiento	Respeto a la libertad de pensamiento de las personas en lo tocante a su vida sexual y reproductiva. Derecho a estar libres de la interpretación restrictiva de textos religiosos, creencias, filosofías y costumbres como instrumentos para limitar la libertad de pensamiento en materia de salud sexual y reproductiva.
Derecho a la información y la educación	Derecho a la información correcta, no sexista y libre de estereotipos en materia de sexualidad y reproducción. Derecho a la información sobre beneficios, riesgos y efectividad de los métodos de regulación de la fertilidad
Derecho a optar por contraer matrimonio o no, y a formar y planificar una familia	Protección contra los matrimonios sin consentimiento pleno, libre e informado. Derecho a la atención de la salud reproductiva de las personas infértiles o cuya fertilidad está amenazada por enfermedades de transmisión sexual.
Derecho a decidir tener hijos o no tenerlos, y cuándo tenerlos	Derecho de las mujeres a la protección de la salud reproductiva, la maternidad y el aborto seguros. Derecho de las personas a acceder a la gama más amplia posible de métodos seguros, efectivos y accesibles para la regulación de la fertilidad.
Derecho a la atención y a la protección de la salud	Derecho a servicios completos de atención a la salud sexual y reproductiva. Protección de las niñas y las mujeres contra las prácticas tradicionales perjudiciales para la salud.
Derecho a los beneficios del progreso científico	Acceso a la tecnología de atención a la salud reproductiva disponible, incluida la relacionada con la infertilidad, anticoncepción y aborto.
Derecho a la libertad de reunión y a la participación política	Derecho a reunirse, asociarse y tratar de influir en los gobiernos para que otorguen prioridad a la salud y derechos de la sexualidad y reproducción.
Derecho a no ser sometido/a a torturas y maltrato	Protección a las personas contra cualquier tratamiento degradante y violencia en relación con su sexualidad y reproducción, especialmente en tiempos de conflicto armado.

En otro sentido, los derechos sexuales y reproductivos han tenido gran trascendencia en las relaciones en la pareja, en un tema que hasta muy recientemente en el tiempo se debatía, el de la libertad de tener o no relaciones sexuales entre los cónyuges, y la SCJN mantuvo posiciones contradictorias al respecto hasta que finalmente determinó que la violación entre cónyuges debía ser considerada como delito, pues se entendió que toda persona, sin importar el estado civil que tenga, puede realizar o negarse a tener contactos sexuales —entendiéndose por contacto sexual no sólo la cópula sino la serie de actos tendentes a ella, aun cuando ésta no se llegue a consumir.

El bien jurídico protegido no sólo es la libre determinación sobre el cuerpo, sino también la protección de aquella parte que definitivamente queda vulnerable ante contactos de este tipo, como es la parte emocional, prueba de esto es la norma penal que condena las conductas que atentan contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual de los individuos.

Para llegar a esta idea fue preciso una transformación en el discurso público sobre la sexualidad, cambio que definitivamente influyó en las formas de convivencia de hombres y mujeres, la imagen y la relación construidas y divulgadas por el derecho civil y de familia, y que marca el paso de nuevas reflexiones acerca de la naturaleza y las consecuencias de la sexualidad.

Sin embargo, se puede afirmar que los derechos sexuales y reproductivos van de la mano, si bien con el contacto sexual no siempre se pretende la concepción, la resultante biológica natural de ese contacto es precisamente el embarazo, por tal razón es que se pugna por un ejercicio sexual libre, pero sobre todo informado y responsable³⁸⁵.

Sin duda el avance en investigación biológica marca el punto de partida en el reconocimiento de estos derechos. Los incontables e importantes descubrimientos científicos y médicos del siglo XIX contribuyeron a la transformación de las costumbres, a raíz de estos nuevos conocimientos científicos y tecnológicos³⁸⁶.

El descubrimiento de la píldora anticonceptiva en los años sesenta representa el inicio toda una revolución social, que aunado al reconocimiento de otros derechos de carácter civil y político que se fueron “conquistando”, las mujeres avanzaron en la senda de la igualdad. El con-

³⁸⁵ Pitch, Tamar, *óp. cit.*, pp. 121 y ss.

³⁸⁶ Bensadon, Ney, *Los derechos de la mujer*, México, FCE, 1988, p. 59.

trol sobre la natalidad a través de métodos naturales que se había tenido hasta entonces no era del todo fiable lo cual significaba una determinante en el desarrollo personal de las mujeres, determinante que desafortunadamente hoy todavía no ha sido superada, pues a pesar de la regulación de la interrupción del embarazo, no existen realmente políticas públicas que le permitan a la sociedad en general ejercer el postulado consagrado en el segundo párrafo del artículo cuarto de nuestra Constitución, conforme al cual toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Más aún, la paternidad responsable es una deuda que el sistema jurídico mexicano tiene hacia las mujeres que asumen de manera unilateral la crianza de los hijos, cuando debiera ser una responsabilidad compartida por ambos progenitores, y el Estado debería establecer los mecanismos idóneos para hacer cumplir ineluctablemente esa obligación ya que se ha demostrado que ese incumplimiento incide de manera negativa en el desarrollo de niñas y niños.

En este mismo sentido, el mantenimiento de las reglas de la legitimación y el reconocimiento de los hijos nacidos fuera de matrimonio en la legislación civil vulnera de manera seria los compromisos internacionales en materia de derechos de los niños y las mujeres, respecto de aquéllos, y existiendo una serie de derechos irrenunciables, como son el derecho a conocer el origen biológico, el derecho a la identidad, los cuales la legislación civil todavía no los protege eficientemente³⁸⁷.

Asimismo, cabe señalar que la neutralización de los sexos (*gender neutral*), en franco desarrollo en diversos países occidentales, lejos de representar un avance en el desarrollo ha reafirmado el tradicional carácter subalterno de la mujer³⁸⁸, pues a la par del reconocimiento legislativo, las medidas de política pública a favor de las mujeres que han sido escasas o nulas, este tratamiento normativo todavía privilegia otros derechos opuestos a la libertad femenina.

En México, con la reforma constitucional de 31 de diciembre de 1974, se reconoció la igualdad jurídica entre hombres y mujeres y el derecho de toda persona a decidir de manera libre, responsable e informada el número y espaciamiento de los hijos, pero la realidad no se ha acompañado de programas sociales permanentes que permitan hacer consciente

³⁸⁷ Cfr. *Convención de los derechos de los niños*.

³⁸⁸ Cfr. Pitch, Tamar, *óp. cit.*, es la idea general de la obra, pero de manera específica pueden verse las páginas 12, pp. 93-103.

a la población sobre las implicaciones de la paternidad, al grado de que se ha llevado el tema del aborto más que como una cuestión de derechos de la mujeres como un tema de moral pública, colocando nuevamente a la mujer como una alienada a su propia condición de ser humano.

En este sentido, es fundamental referir el debate suscitado en nuestro máximo órgano jurisdiccional, generado a partir de la reforma el Código Penal y de la Ley de Salud para el Distrito Federal que permitieron la suspensión del embarazo hasta las doce semanas de gestación. En 2007, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Procuraduría General de la República sometieron a consideración de la SCJN la constitucionalidad del Decreto publicado el 26 de abril de ese año y que contiene las reformas mencionadas mediante las cuales se autoriza la interrupción del embarazo en la Ciudad de México hasta la semana 12 de gestación.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumentó que la reforma era violatoria del derecho a la salud en su dimensión social, el derecho a la vida del producto de la concepción; derecho a la protección del proceso de gestación, derecho a la igualdad; no discriminación por razón de edad, así como el derecho de objeción de conciencia respecto de los médicos que no estaban dispuestos a practicar el aborto. Por su parte, la Procuraduría General de la República señaló que la reforma era discriminatoria, atentaba contra la dignidad humana y que también era imprecisa en cuanto a las definiciones legales de aborto.

La máxima instancia jurisdiccional de nuestro país resolvió declarar parcialmente procedente e infundada la acción de inconstitucionalidad³⁸⁹, bajo los argumentos que a continuación se señalan y que fueron aglutinados, dada la metodología que se siguió para el estudio del asunto, atendiendo a las tres grandes áreas temáticas: 1. incompetencia en razón de materia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (Considerando Séptimo); 2. Existencia y naturaleza normativa del concepto “vida” en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Considerando Octavo); 3. Planteamientos de fondo en relación con la materia penal (Considerando Noveno). Cabe señalar que a partir de estas líneas de análisis se establecen una serie de interrogantes de las cuales se va derivando

³⁸⁹ La acción de inconstitucionalidad tiene por objeto esencial “garantizar la aplicación de la Constitución y la certeza del orden jurídico fundamental”, no se requiere la existencia de un agravio ni de un interés jurídico específico para dar inicio al procedimiento es por ello que en general existe una legitimación restringida a ciertos órganos o actores políticos, *cfr.* Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado... óp. cit.*, p. 844.

la resolución de las acciones de inconstitucionalidad y la perspectiva de género es prácticamente inexistente³⁹⁰.

Es preciso mencionar que la situación del embarazo es una situación única, en la cual se es una y dos al mismo tiempo, razón por la cual reducir a lenguaje normativo esta situación pone de manifiesto los límites del derecho y de los derechos, no puede existir tutela de uno en contra de la voluntad y de los deseos de la otra. Se viene al mundo gracias a una mujer, a su decisión de ponernos en el mundo, a su cuidado, a su deseo. Se llega a ser “persona” a través de la mediación femenina: mediación necesaria, indispensable. Sólo a la madre se le puede confiar la tutela del embrión. Es así, y, de hecho, siempre ha sido así.

El desconocimiento de esta realidad, las prohibiciones, la regulación externa, no sólo no tutelan el embrión, no sólo desconocen la unicidad de esa experiencia, sino que niegan desde la raíz la plenitud moral del sujeto femenino negando a la capacidad generativa estatuto ético y moral.

El poder de generar, de dar vida, que es de cada mujer y del género femenino en cuanto tal, es un poder que implica responsabilidad. Frente a un embrión/feto, en primer lugar, pero también frente al varón, frente a la sociedad y más todavía frente a la especie humana. Una responsabilidad que se configura bien como el cargar uno mismo con las consecuencias de las propias elecciones, bien como asunción de estas consecuencias en el proceso de elección³⁹¹.

En este sentido, es de hacer notar que la pretendida protección de la vida desde la concepción 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, resultando la tipificación del aborto 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 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, basta observar la redacción de la tipificación del delito de

³⁹⁰ Acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007.

³⁹¹ Pitch, Tamar, *óp. cit.*, pp. 121 y ss.

aborto en nuestro país³⁹² para notar que en él subyacen elementos de orden moral que constituyan discriminación contra la mujer y que van más allá la propia protección a la vida que se pretende.

Así, en la legislación se marca claramente una cuestión de orden moral debido al ideario que sigue preservando en nuestra sociedad, no muy alejado de aquel bajo el cual las mujeres debían ser enclaustradas para evitar su perdición.

Insistir en la vigencia de normas que coloquen en el ideario colectivo sentimientos de odio contra un grupo, en este caso las mujeres, no es responsable, sino que se tipifica una conducta, pero al lado no se establecen políticas públicas de atención a las mujeres que encuentran en el aborto la solución a un problema por circunstancias a las que se debería atender antes de recurrir a la materia penal, la cual debe ser la *ultima ratio* de la política social del Estado para la protección de los bienes jurídicos, pues con la tipificación penal del aborto no se atiende de manera concreta a la protección del no nato sino a la preservación de un concepto de mujer por el cual se le ha colocado en la situación social que ha padecido a lo largo de los años.

Se reconoce a nivel mundial la necesidad de garantizar de forma urgente los derechos sexuales y reproductivos, proporcionar acceso universal a servicios de salud sexual y reproductiva integrados, completos y de calidad, incluida la anticoncepción, la asistencia materno infantil, el aborto sin riesgo y la prevención y tratamiento de las enfermedades de transmisión sexual y del virus de inmunodeficiencia adquirida en el marco de la atención primaria; asegurar que las mujeres, adolescentes y niñas reciban un conjunto completo de educación y servicios relacionados con la sexualidad, respetando sus derechos humanos a lo largo de toda su vida; eliminar leyes y prácticas dañinas criminalizadoras de las mujeres que recurren a servicios de salud sexual y reproductiva (incluyendo el aborto, los anticonceptivos de emergencia y los servicios relacionados con el VIH); garantizar los derechos humanos de las mujeres, las niñas y las personas con orientaciones sexuales e identidades de género distintas, de forma que se eliminen todas las formas de discriminación y violencia³⁹³.

³⁹² Salvo en la Ciudad de México.

³⁹³ Grupo Mayor de Mujeres (Women's Major Group, WMG), *Fortalecimiento de la justicia de género. Recomendaciones para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda para el Desarrollo Post 2015*, Friedrich Ebert Stiftung, 2013, p. 5.

4. Género y justicia

Pese a los avances en el reconocimiento de los derechos de las mujeres en la realidad su realización se ha enfrentado a fuerte resistencia, su justiciabilidad se ha tornado compleja y resulta ser la excepción lo que debería ser la regla: una vida libre de violencia para las mujeres.

La justicia de género es uno de los más grandes desafíos de nuestros días, el acceso a la justicia para las mujeres ya no tiene que ver sólo con el reconocimiento de derechos y la posibilidad de las mujeres de acudir a tribunales a solicitar el respeto, la protección y la garantía de los mismos, sino que, pudiendo acceder, ahora la denegación de justicia es por la falta de implementación de la perspectiva de género en las decisiones de los jueces quedando las mujeres que han sufrido violación a sus derechos en estado de indefensión como tradicionalmente sucede.

Esta problemática ha cobrado especial importancia ante un escenario en el cual el sistema de justicia es colocado en el centro de debate como incapaz de proteger una de las funciones esenciales del Estado, la administración de justicia en favor de su ciudadanía; en este sentido, en términos de la teoría jurídica contemporánea la Constitución no debe ser ejecutada, sino que debe *realizarse*.

En este contexto la superación del dogma de la soberanía del Estado introduce nuevas reglas al papel de los operadores de sistema de justicia, el peso cada vez mayor de estructuras supranacionales ha relativizado el ideario soberanista, siendo necesaria la ductilidad de los textos constitucionales para lograr introducir eficientemente el sistema jurídico a esos nuevos contenidos.

En tal sentido, el concepto de *ius commune* latinoamericano de derechos humanos cobra singular relevancia pues implica que cualquier habitante de la región goza de un mínimo de derechos que la Constitución de cada país puede ampliar, pero nunca restringir, en virtud de las obligaciones internacionales que cada Estado contrajo al ratificar la propia Convención Americana y aceptar la jurisdicción obligatoria de la CIDH, aspectos que con posterioridad a la reforma constitucional en materia de derechos humanos en México modifican la fuente del derecho en México³⁹⁴.

³⁹⁴ Cfr. Von Bogdandy, Armin, *Ius Constitutionale Commune Latinoamericanum. Una aclaración conceptual desde una perspectiva europea*, <http://www.juridicas.unam.mx/biblio.juridicas.unam.mx>.

Por lo anterior, la experiencia en el tratamiento de los derechos de las mujeres en el sistema interamericano resulta referente obligado, en ambos casos encontramos elementos para la defensa de los derechos humanos de las mujeres en México.

4.1. Sistema interamericano. Casos extremos de violencia contra las mujeres, la responsabilidad internacional del Estado mexicano

Como se ha señalado, existe un amplio catálogo jurídico para la defensa de los derechos humanos, entre los cuales se pueden identificar claramente instrumentos internacionales para la protección de las mujeres, tanto en el sistema universal como en el interamericano.

No obstante lo anterior, el acceso de las mujeres a la justicia como un derecho que los Estados deben garantizarles, sigue siendo un tema que no es prioritario en la agenda pública; la indiferencia de buena parte de la sociedad y sobre todo de los agentes encargados de la justicia en el país, ha sido uno de los tantos factores importantes para que el problema de violencia contra las mujeres siga siendo un desafío en nuestro país.

En este sentido, tanto los operadores de justicia como las propias mujeres deben tomar conciencia de que acceder a la justicia es un derecho que el Estado tiene que garantizar en el marco de un sistema judicial independiente, eficaz y democrático, para el pleno ejercicio de la ciudadanía de las mujeres.

En tal escenario no es extraño que los feminicidios sigan siendo un mal observable en nuestra sociedad. Ante la toma de múltiples medidas para evitarlos, para proteger a las víctimas y para que éstas tengan pleno acceso a la justicia, contrasta con una realidad que es por demás evidente: las mujeres siguen siendo asesinadas en todo el territorio nacional.

El referente con el que hoy cuenta el sistema de justicia en México es el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, en el que se insertan dos casos: el caso *Campo Algodonero* y el caso *Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú vs. México*, que se analizan a continuación. Los hechos por los cuales entra en conocimiento la CIDH son temas sensibles que lastiman a las mujeres que sufrieron tortura, violación y feminicidio, pero también a la sociedad. El interés en el

cumplimiento de las sentencias nos corresponde a todos, hombres y mujeres de esta Nación, quienes nos deberíamos convertir en vigilantes del cumplimiento de las sentencias para que hechos como los que sucedidos no vuelvan a pasar en ninguna parte de nuestro país.

4.1.1 Campo algodoner, Caso González y otras vs. México

El caso *Campo Algodonero*³⁹⁵ tiene características que lo hacen un precedente paradigmático tanto para la justicia en México como para toda la región dado que, por primera vez, la CoIDH examina una situación de violencia estructural contra las mujeres basadas precisamente en el género³⁹⁶.

Los antecedentes del caso tienen que ver con hechos ocurridos en Ciudad Juárez, en el estado de Chihuahua, los cuales se reprodujeron por más de diez años sin que las autoridades cumplieran con el deberes que las normas jurídicas les tenían encomendado, lo que propició la reproducción del fenómeno de la violencia contra mujeres y niñas.

Un gran número de agencias internacionales y organizaciones no-gubernamentales dieron cuenta y documentaron desde 1993 el problema de desapariciones y asesinatos de mujeres y niñas en Ciudad Juárez, la prensa internacional volcó su atención a la frontera norte ante la incesante desaparición de jóvenes mujeres y la nula actuación de las autoridades³⁹⁷.

Ante la grave situación, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua inició un expediente de queja por treinta y seis crímenes en contra de mujeres cometidos en el periodo comprendido de junio a diciembre de 1996 y durante 1997. En enero de 1998, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) ejerció la facultad de atracción de la queja, por considerar que esos hechos trascendían el interés de dicha entidad federativa.

³⁹⁵ Para el análisis de este caso véase “Caso González y Otras (“Campo Algodonero”) vs. México”. Sentencia de 16 de Noviembre de 2009. (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)

³⁹⁶ Convención Interamericana para prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, conocida también como “Convención De Belém Do Pará”, artículo 2.

³⁹⁷ Cfr. Washington Valdez, Diana, *The killing fields. Harvest of Women*, Peace at the border film productions, United States, 2005.

De las investigaciones realizadas por la CNDH en el Municipio de Ciudad Juárez, Chihuahua, y del análisis de la información proporcionada por los servidores públicos del propio Estado, se acreditaron actos violatorios a los derechos humanos de las mujeres victimadas y de sus familiares encontrándose que se habían infringido normas jurídicas locales, nacionales e instrumentos internacionales en perjuicio de las agraviadas, por lo que la CNDH emitió Recomendación de ocho puntos, siete al Gobernador del Estado de Chihuahua y una al Ayuntamiento de Ciudad Juárez, Chihuahua³⁹⁸.

En la referida Recomendación la CNDH se exhortó al gobernador que realizara las siguientes acciones:

i) la práctica de las diligencias necesarias tendientes a lograr la integración, perfeccionamiento legal y, en su oportunidad, la determinación de las averiguaciones previas que correspondan;

ii) con el objeto de esclarecer los crímenes se recomendó la celebración de convenios diversas procuradurías del país y cuerpos policiales para integrar un equipo de trabajo interdisciplinario e interinstitucional que se abocara a la investigación exhaustiva de los casos de homicidios y violaciones ocurridos en Ciudad Juárez; al tiempo se recomendó la actualización de los convenios de colaboración con los gobiernos municipales de ese Estado, así como con las entidades federativas vecinas, con objeto de fortalecer las acciones en materia de seguridad pública, procuración de justicia y persecución de los delitos, así como la revisión periódica de resultados;

iii) el establecimiento de un programa estatal de seguridad pública que, sin menoscabo de las atribuciones de la Ley general que establece las bases de coordinación del Sis-

³⁹⁸ La CNDH emitió la Recomendación 44/98, basada en una investigación de la respuesta del Estado mexicano a treinta y seis casos de asesinatos de mujeres conforme a denuncias tanto de representantes del Estado y de entidades no estatales sobre irregularidades en el manejo de los casos de asesinatos de mujeres. Las recomendaciones de dicho informe se basaron en el examen de los expedientes de los casos y de los procedimientos que fueron aplicados. El informe contiene recomendaciones de medidas específicas tendientes a corregir las fallas identificadas y llamar a cuentas a los responsables.

tema Nacional de Seguridad Pública, y la Ley estatal correspondiente, para establecer en aquellos municipios con mayor incidencia delictiva, como Ciudad Juárez, una adecuada y eficiente coordinación entre las áreas de seguridad pública estatal y municipal, realizando reuniones periódicas que permitan evaluar los avances en materia de seguridad pública y llevar a cabo los ajustes necesarios para que tal servicio público sea permanentemente eficaz, en un marco de respeto a los Derechos Humanos;

iv) ordenar el inicio y terminación de un procedimiento de responsabilidad administrativa en contra del jefe de enlace de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua, por los actos y omisiones en que incurrió;

v) instruir el inicio del procedimiento administrativo de investigación, a fin de determinar la responsabilidad en que incurrieron el subprocurador general de justicia de la Zona Norte, en Ciudad Juárez; el Coordinador Regional y la jefa de averiguaciones previas y entonces coordinadora de la unidad especializada de delitos sexuales contra la familia y personas desaparecidas, todos adscritos a la misma subprocuraduría; así como agentes del Ministerio Público, personal del área de servicios periciales y policía judicial que han intervenido en la integración de las averiguaciones previas que se mencionan en el presente documento, por las omisiones señaladas anteriormente, así como, de resultar responsabilidad penal, se inicie la averiguación previa correspondiente, y de reunirse los elementos suficientes, ejercitar la acción penal y, en su caso, una vez librada la orden de aprehensión respectiva, se proceda a su debido cumplimiento;

vi) establecer programas de inversión pública con participaciones federales, así como con recursos estatales y municipales que tiendan a fortalecer las áreas de seguridad pública y procuración de justicia de la Entidad en todos sus niveles. Tales programas deben incluir infraestructura, una permanente y adecuada capacitación a los cuerpos policíacos, equipamiento, procesos de selección, y en lo que corresponda concursos de oposición para que con estricto apego a lo dispuesto por la CPEUM y la particular del estado de Chihuahua, cumplan con eficacia y eficiencia su labor de

seguridad pública, en cuanto a la prevención, investigación y persecución de los delitos, brindando adecuada seguridad a los gobernados y sus bienes, así como el abatimiento de la impunidad, de manera que resulte totalmente compatible con el respeto a los Derechos Humanos establecidos en el orden jurídico mexicano y los tratados internacionales;

vii) dictar sus instrucciones a quien corresponda para que, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución particular del Estado de Chihuahua, así como en la Ley de responsabilidades de los servidores públicos de la misma Entidad Federativa, se realicen los trámites o gestiones correspondientes a fin de investigar todo lo concerniente respecto del desempeño de funciones del procurador general de justicia del mismo Estado, por las omisiones referidas en el cuerpo de la presente resolución.

El gobierno del Estado de Chihuahua aceptó parcialmente la Recomendación y tras cinco años de emitida se observó la insuficiencia de las acciones adoptadas para dar cumplimiento de forma general a la misma.

Al Ayuntamiento de Ciudad Juárez, Chihuahua, se le recomendó que llevara a cabo el procedimiento de investigación administrativa en contra de quienes resultaran responsables por las faltas u omisiones en que se incurrieron en materia de seguridad pública en esa circunscripción municipal, con motivo de los homicidios y violaciones ocurridos en esa ciudad.

En cumplimiento de la Recomendación se siguió procedimiento penal y administrativo contra coordinadores, jefe de averiguaciones previas, agentes del Ministerio Público, policías judiciales y peritos, algunos de ellos fueron inhabilitados en procedimientos administrativos y otros además fueron consignados ante los Tribunales de Justicia. En relación a la actuación del Procurador y del Subprocurador no hubo ningún tipo de procedimiento aduciendo que la denuncia era muy “abstracta” y no aportaba hechos concretos que permitieran establecer la probable responsabilidad de los altos funcionarios, razón por la que jurídicamente no logró acreditarse esa probable responsabilidad penal por el delito de *abuso de*

autoridad, el único que podía aplicarse en contra de los funcionarios en ese ámbito de competencia.³⁹⁹

El gobierno del Estado de Chihuahua en noviembre de 2003 dio por concluido el seguimiento del caso, en tanto que, en junio de 2004, la CNDH consideró de incumplimiento insatisfactorio la recomendación 44/1998.

Los puntos recomendatorios que el gobierno del Estado de Chihuahua no aceptó fueron los siguientes:

i) el inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa en contra del jefe de enlace de la procuraduría general de justicia del Estado;

ii) el inicio del procedimiento administrativo de investigación a fin de determinar la responsabilidad administrativa y en su caso, penal, en que incurrieron el subprocurador general de Justicia de la Zona Norte en Ciudad Juárez, el coordinador regional, el jefe de averiguaciones previas y entonces coordinadora de la unidad especializada de delitos sexuales contra la familia y personas desaparecidas todos ellos adscritos a esa subprocuraduría;

iii) La investigación a los agentes del Ministerio Público, personal del área de servicios periciales y policía judicial que intervinieron en la integración de las averiguaciones previas de los casos objeto de la Recomendación,

iv) La investigación en el desempeño del procurador general de justicia del Estado, por las omisiones referidas en la Recomendación.

Respecto de los restantes puntos recomendatorios, no obstante los requerimientos que la CNDH formuló para hacerlos efectivos, tampoco recibió la información que le permitiera atestiguar su cumplimiento, ni se dio respuesta alguna en cuanto a las acciones realizadas.

³⁹⁹ El Código Penal vigente, merced a la reforma procesal penal, contiene delitos más específicos que atentan contra la procuración y administración de justicia en casos de omisión y negligencia de funcionarios en la realización de los mandatos establecidos en el sistema jurídico, a partir del 2007, el desempeño omiso o negligente.

Ante esta situación, en el ámbito académico también se elevaron voces de reprobación y repudio tanto por la comisión de delitos en contra de mujeres como por la actitud omisa de las autoridades encargadas de la investigación de esos delitos logrando colocar el tema de violencia contra las mujeres como una línea de estudio en un instituto dedicado a la investigación jurídica⁴⁰⁰.

Los primeros estudios derivados de esta actividad comienzan a evidenciar en el país el clima de violencia, impunidad y corrupción que prevalecía en esa ciudad y que vulneraba los valores más importantes de una sociedad, que hasta ese momento, había permanecido indiferente ante hechos que lesionaban y lesionan profundamente los derechos humanos de las personas especialmente de las mujeres víctimas y sus familiares.

Tal como sucedió con la conquista de los derechos humanos de género, las únicas voces que se levantaron fueron por parte de las organizaciones de mujeres y agencias internacionales, pero las autoridades, desde las más altas esferas hasta las de menor rango, permanecieron sordas a los reclamos operando nuevamente el doble ocultamiento que se ha generado ahora ante la férrea oposición a sus derechos⁴⁰¹.

Ante este escenario, la Relatora sobre Derechos de la Mujer de la CIDH realizó, en 2002, una visita a Ciudad Juárez y a la ciudad de México, a partir de lo cual la CIDH documentó los hechos⁴⁰².

⁴⁰⁰ Desde la academia se analizó el tema que hasta entonces se abordaba con una mirada tradicional, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM se realizaron sendas actividades académicas que culminaron con la realización de la Mesa Redonda "Violencia y Muerte en Ciudad Juárez", realizada el 21 de enero de 2003, en la que se analizaron desde un enfoque multidisciplinario los asesinatos de mujeres en esa ciudad fronteriza, esta visión multidisciplinaria de los participantes favoreció la publicación de la obra *La Memoria de las Olvidadas: las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez*, de Álvarez González, Rosa María (coordinadora), UNAM-IIJ, 2003. Es importante señalar que a partir de estos trabajos se orientó el trabajo hacia la defensa de los derechos de las mujeres como derechos humanos, parte fundamental del catálogo de los instrumentos internacionales, labor a partir de la cual se comenzó a realizar sensibilización sobre el grave tema que nos ocupa en un ejercicio sostenido, como es el Diplomado sobre Violencia Familiar y Derechos Humanos, lográndose la consolidación de una línea de investigación con el enfoque señalado a través del Núcleo Multidisciplinario sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

⁴⁰¹ "Mujeres, historia e historiografía", en Domínguez, Arranz, Almodena, *Política y género en la propaganda...*, óp. cit., pp. 29-30.

⁴⁰² El informe se refiere a los derechos de las mujeres de Ciudad Juárez, México, a no ser objeto de violencia y discriminación. En él se expone la grave situación de violencia que enfrentan las mujeres y las niñas de Ciudad Juárez, consistentes, *inter alia*, en homicidios y desapariciones, así como actos de violencia sexual y doméstica, y se ofrecen

El informe de la Relatora destacó que las víctimas de esos delitos eran preponderantemente mujeres jóvenes, de 15 a 25 años de edad, algunas eran estudiantes y muchas trabajadoras de maquilas o tiendas u otras empresas locales, algunas vivían en Ciudad Juárez desde hacía relativamente poco tiempo y habían emigrado de otras zonas de México; además se identificó que, en general sus familiares habían denunciado su desaparición, y sus cadáveres fueron encontrados días o meses más tarde, abandonados en baldíos o zonas periféricas. Asimismo, se señaló que en la mayoría de esos casos existían signos de violencia sexual, abusos, torturas y en algunos casos, hasta mutilaciones.

Pese a la gravedad de los hechos fueron observadas una serie de irregularidades, entre las que se señalan la falta de acción para localizar a las mujeres reportadas como desaparecidas, dado que en muchos casos las víctimas permanecieron secuestradas previamente antes de ser asesinadas, siendo su actuación calificada como “marcadamente deficiente”; la realización de imputaciones falsas, es decir, la fabricación de culpables; la notoria negligencia en la integración de las averiguaciones previas; la entrega retrasada de los cuerpos; la falta de pruebas periciales y el ocultamiento o destrucción de pruebas⁴⁰³.

La CIDH observó también que las fallas en la respuesta del Estado y que habían sido documentadas en 1998 por la CNDH⁴⁰⁴, como anteriormente se mencionó, apuntaba a la insuficiente respuesta oficial frente a los asesinatos, sobretudo en la esfera de seguridad pública y de procuración de justicia, así como a las irregularidades que plagaban la investigación de los mismos y en la demora en la tramitación de los casos⁴⁰⁵.

La CIDH destaca en su informe que dicha recomendación no dio lugar a un seguimiento institucional tendiente a garantizar el cumplimiento de las medidas indicadas, ya que la mayor parte de los asesinatos a la fecha del informe seguían impunes y que ningún funcionario fue responsabilizado de las fallas señaladas.

recomendaciones destinadas a ayudar a los Estados Unidos Mexicanos (“Estado” o “Estado mexicano”) a ampliar sus esfuerzos tendientes a respetar y garantizar esos derechos.

⁴⁰³ CIDH, *Situación de los Derechos Humanos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: El Derecho a No Ser Objeto de Violencia y Discriminación*, OEA/Ser.L/V/II.117, 7 de marzo de 2003, párr. 44, Anexo 1 al escrito de demanda.

⁴⁰⁴ Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, Recomendación 44/98.

⁴⁰⁵ Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, Recomendación 44/98, Anexo 4 al escrito de demanda.

También observó que “hay un patrón de esfuerzos que se inician pero jamás se completan plenamente; por tanto, tales esfuerzos nunca logran disminuir de manera significativa la violencia contra la mujer”⁴⁰⁶ y “la impunidad de los actos de violencia contra mujeres sigue siendo la práctica general, y no la excepción”⁴⁰⁷.

En 2005, en el sistema universal de protección de los derechos humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, bajo el Artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, emitió un informe estableciendo que: “La respuesta de las autoridades frente a los asesinatos, desapariciones y otras formas de violencia contra las mujeres ha sido muy deficiente, especialmente en los primeros años de los noventa y el Gobierno mismo lo reconoce que se han cometido errores e irregularidades durante ese período. Todavía, en los casos más recientes, la situación de las investigaciones, a pesar de que se ha tomado mayor conciencia de la gravedad de los hechos, no está completamente clara y se cuestiona la eficacia de la justicia”⁴⁰⁸.

En 2006, la Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer, sus Causas y Consecuencias, expresó lo siguiente: “la mayoría de los casos no se han resuelto, y los culpables siguen impunes... La incapacidad de encarcelar a los asesinos y poner freno a los crímenes es el resultado en gran medida de las muy deficientes, indiferentes y negligentes investigaciones llevadas a cabo por las autoridades del Estado de Chihuahua”⁴⁰⁹.

Por su parte en un Informe de la Comisión de Expertos Internacionales de la ONU para estudiar los asesinatos de Ciudad Juárez, se señala que la violencia social en esta ciudad responde a varios factores, aunado al crecimiento de una delincuencia organizada de “ámbito de acción y compleja naturaleza, mayormente asociada al tráfico ilícito de drogas. Los homicidios dolosos perpetrados contra mujeres en Ciudad Juárez deben entonces contextualizarse en este ámbito social patológico dentro del cual

⁴⁰⁶ CIDH, *Situación de los Derechos Humanos de la Mujer en Ciudad Juárez...*, óp. cit.

⁴⁰⁷ *Ídem*.

⁴⁰⁸ ONU, Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, Informe de México producido por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer bajo el Artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención y repuesta del Gobierno de México, CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO, 27 de enero de 2005, párr. 40.

⁴⁰⁹ ONU, Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk, *Integración de los Derechos Humanos de la Mujer y la Perspectiva de Género: La Violencia contra la Mujer*, Misión a México, E/CN.4/2006/61/Add.4, 13 de enero de 2006, párr. 41-42.

individuos interactúan percibiendo un ambiente de relativa impunidad a su alrededor⁴¹⁰.

El Estado mexicano, entonces, reconoció de manera general la gravedad del problema en diferentes ocasiones ante la comunidad internacional y en documentos emitidos por entidades estatales⁴¹¹.

Al reconocer el problema en Ciudad Juárez, lo identificaba como una situación que emergía de una sociedad en profundo cambio en la que se agudizaban los conflictos relacionados con la violencia, particularmente la ejercida contra las mujeres. Asimismo, se señaló que el fenómeno de los homicidios no podía ser observado solamente como una deficiencia en la procuración de justicia, sino como la convergencia de diversas causas que tienen que ser solucionadas por la realización de estrategias integrales que abarquen todos los ámbitos⁴¹².

Ante la CIDH admitió, que un patrón de irregularidades afectó la investigación de los homicidios, empezando por una deficiente preservación de la escena del crimen⁴¹³, la ausencia de una metodología de inves-

⁴¹⁰ Naciones Unidas, *Informe de la Comisión de Expertos Internacionales de la Organización de las Naciones Unidas, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, sobre la Misión en Ciudad Juárez*, Chihuahua, México, noviembre 2003, Anexo 3a al escrito de demanda.

⁴¹¹ CIDH, Audiencia Temática, 126º Período de Sesiones, *Situación de General de las Mujeres en Ciudad Juárez*, 23 de octubre de 2006; CIDH, Audiencia Temática, 121º Período de Sesiones, *Situación de los Derechos de las Mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua*, 21 de octubre del 2004; CIDH, Audiencia Temática, 118º Período de Sesiones, *Seguimiento del Informe de la CIDH sobre la situación de violencia y discriminación contra la mujer en Ciudad Juárez, México*, 20 de octubre del 2003; Primeros tres informes de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua (junio, 2004, octubre 2004, enero 2005).

⁴¹² *Noveno Informe del Gobierno de México a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la Situación de las Mujeres en Ciudad Juárez (agosto-septiembre del 2003)*, 118º Período de Sesiones de la CIDH.

⁴¹³ Los estándares internacionales señalan que, en relación con la escena del crimen, los investigadores deben, *como mínimo*, fotografiar dicha escena, cualquier otra evidencia física y el cuerpo como se encontró y después de moverlo; todas las muestras de sangre, cabello, fibras, hilos u otras pistas deben ser recogidas y conservadas; examinar el área en busca de huellas de zapatos o cualquier otra que tenga naturaleza de evidencia, y hacer un informe detallando cualquier observación de la escena, las acciones de los investigadores y la disposición de toda la evidencia coleccionada. En los sistemas de protección de los derechos humanos se han ido estableciendo directivas para la investigación criminal, de forma particular y utilizando un caso paradigmático para toda la región, la CIDH ha establecido que al investigar una escena del crimen se debe cerrar la zona contigua al cadáver, y prohibir, salvo para el investigador y su equipo, el ingreso a la misma. *Cfr.* Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. *cit.*, párr. 301.

tigación, la falta de trabajo de laboratorio forense y la falta de pruebas en los casos más antiguos⁴¹⁴.

Frente a estos graves hechos y la deficiente respuesta del Estado mexicano la CIDH, en 2007, decidió someter ante la CoIDH, una demanda contra los Estados Unidos Mexicanos relacionada con la probable responsabilidad internacional del Estado por “la desaparición y ulterior muerte” de las jóvenes Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez, cuyos cuerpos fueron encontrados en un campo algodnero de Ciudad Juárez el día 6 de noviembre de 2001, pues después de seis años de la fecha de presentación de la demanda ante la CIDH las familias de las víctimas no habían logrado una investigación seria y completa o al menos una explicación sustentada, lo cual finalmente derivaba en la ausencia de presuntos responsables de los hechos a la cual se sumaba la de los funcionarios que no actuaron con la *debida diligencia* en su actuación.

El Estado Mexicano fue señalado responsable por las siguientes violaciones: a los derechos a la vida, integridad personal, libertad personal en relación con la obligación general de garantía y la obligación de adoptar disposiciones de derecho interno; incumplimiento del deber de investigar, y con ello su deber de garantizar los derechos a la vida, integridad personal y libertad personal; a los derechos de acceso a la justicia y protección judicial; del deber de no discriminación en relación con el deber de garantía de los derechos a la vida, integridad personal y libertad personal, así como en relación con el acceso a la justicia; a los derechos del niño; derecho a la integridad personal por los sufrimientos causados; al derecho a la integridad personal, por actos de hostigamiento.

En la sentencia dictada por la CoIDH el 16 de noviembre de 2009, condena al Estado mexicano por tales violaciones y le impone una serie de reparaciones: reparatorias relacionadas con la *debida impartición de justicia*; reparatorias por lo que hace a la *responsabilidad de servidores públicos*, señalándose satisfacciones honoríficas por la conducta ante tales hechos; a reparaciones de tipo *preventivo* en relación a programas y acciones de gobierno; así como a reparaciones de tipo preventivo en

⁴¹⁴ CIDH, Audiencia Temática, 126º Período de Sesiones, *Situación de General de las Mujeres en Ciudad Juárez*, 23 de octubre de 2006; CIDH, Audiencia Temática, 118º Período de Sesiones, *Seguimiento del Informe de la CIDH sobre la situación de violencia y discriminación contra la mujer en Ciudad Juárez, México*, 20 de octubre del 2003. Contestación del Estado al escrito de demanda; y Alegatos Orales del Estado en el curso de la audiencia celebrada el 29 de abril de 2009 en Santiago de Chile.

relación a la *capacitación* de los servidores públicos en materia de género; así como al pago de *indemnizaciones* y *compensaciones* por daños materiales e inmateriales, cuyo contenido es el siguiente:

a) Reparaciones restitutivas debida impartición de justicia. El Estado deberá conducir eficazmente el proceso penal en curso y, de ser el caso, los que se llegasen a abrir, para identificar, procesar y, en su caso, sancionar a los responsables materiales e intelectuales de la desaparición, maltratos y privación de la vida de las jóvenes González, Herrera y Ramos, conforme a las siguientes directrices:

i) *Remover todos los obstáculos de jure o de facto* que impidan la debida investigación de los hechos y el desarrollo de los respectivos procesos judiciales, y usar todos los medios disponibles para hacer que las investigaciones y procesos judiciales sean expeditos a fin de evitar la repetición de hechos iguales o análogos a los del presente caso;

ii) *Incluir una perspectiva de género en la investigación;* emprender líneas de investigación específicas respecto a violencia sexual, para lo cual se deben involucrar las líneas de investigación sobre los patrones respectivos en la zona; realizarse conforme a protocolos y manuales que cumplan con los lineamientos de esta Sentencia; proveer regularmente de información a los familiares de las víctimas sobre los avances en la investigación y darles pleno acceso a los expedientes, y realizarse por funcionarios altamente capacitados en casos similares y en atención a víctimas de discriminación y violencia por razón de género;

iii) *Asegurarse que los distintos órganos que participan en el procedimiento de investigación y los procesos judiciales cuenten con los recursos humanos y materiales necesarios para desempeñar las tareas de manera adecuada, independiente e imparcial, y que las personas que participen en la investigación cuenten con las debidas garantías de seguridad,*

iv) *Los resultados de los procesos deberán ser públicamente divulgados* para que la sociedad mexicana conozca los hechos objeto del presente caso⁴¹⁵.

b) Reparaciones restitutivas responsabilidad de servidores públicos. El Estado deberá, investigar, por intermedio de las instituciones públicas competentes, a los funcionarios acusados de irregularidades y, luego de un debido proceso, aplicará las sanciones administrativas, disciplinarias o penales correspondientes a quienes fueran encontrados responsables⁴¹⁶. El Estado deberá realizar, las investigaciones correspondientes y, en su caso, sancionar a los responsables de los hostigamientos de los que han sido objeto Adrián Herrera Monreal, Benita Monárrez Salgado, Claudia Ivonne Ramos Monárrez, Daniel Ramos Monárrez, Ramón Antonio Aragón Monárrez, Claudia Dayana Bermúdez Ramos, Itzel Arely Bermúdez Ramos, Paola Alexandra Bermúdez Ramos y Atziri Geraldine Bermúdez Ramos⁴¹⁷.

c) Satisfacciones honoríficas. La Sentencia constituye *per se* una forma de reparación⁴¹⁸. El Estado deberá, publicar en el Diario Oficial de la Federación, en un diario de amplia circulación nacional y en un diario de amplia circulación en el Estado de Chihuahua, por una sola vez, los párrafos relacionados con el contexto histórico y los hechos del caso, así como los puntos resolutivos de la misma. Adicionalmente, el Estado deberá, publicar la presente Sentencia íntegramente en una página electrónica oficial del Estado⁴¹⁹. Asimismo, se deberá realizar un Acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional, en relación con los hechos del presente caso, en honor a la memoria de Laura Berenice Ramos Monárrez, Esmeralda Herrera Monreal y Claudia Ivette González⁴²⁰, y se condenó a levantar un monumento en memoria de las mujeres víctimas de homicidio por razones de género en Ciudad

⁴¹⁵ **Plazo:** Razonable. **Resolutivo:** 12, conforme a los párrafos 452 a 455.

⁴¹⁶ **Plazo:** Razonable. **Resolutivo:** 13, de conformidad con los párrafos 456 a 460.

⁴¹⁷ **Plazo:** Razonable. **Resolutivo:** 14, de conformidad con lo expuesto en los párrafos 461 y 462.

⁴¹⁸ Resolutivo 11.

⁴¹⁹ **Plazo:** Seis meses a partir de la notificación de la Sentencia. **Resolutivo:** 15, de conformidad con párrafo 468 de la Sentencia.

⁴²⁰ **Plazo:** Un año a partir de la notificación de la Sentencia. **Resolutivo:** 16, de conformidad con párrafos 469 y 470 de la Sentencia.

Juárez, de acuerdo con la sentencia en el mismo acto de inauguración del monumento el Estado reconocería públicamente su responsabilidad internacional⁴²¹.

- d) **Reparaciones de tipo preventivo acciones de gobierno.** Estandarización de todos sus protocolos, manuales, criterios ministeriales de investigación, servicios periciales y de impartición de justicia, utilizados para investigar todos los delitos que se relacionen con desapariciones, violencia sexual y homicidios de mujeres, conforme al Protocolo de Estambul, el Manual sobre la Prevención e Investigación Efectiva de Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias y Sumarias de Naciones Unidas y los estándares internacionales de búsqueda de personas desaparecidas, con base en una perspectiva de género⁴²².
- e) **Reparaciones de tipo preventivo acciones de gobierno.** El Estado deberá adecuar el Protocolo Alba, o en su defecto implementar un nuevo dispositivo análogo, conforme a las siguientes directrices: i) Implementar búsquedas de oficio y sin dilación alguna, cuando se presenten casos de desaparición, como una medida tendiente a proteger la vida, libertad personal y la integridad personal de la persona desaparecida; ii) Establecer trabajo coordinado entre diferentes cuerpos de seguridad para dar con el paradero de la persona; iii) Eliminar cualquier obstáculo de hecho o de derecho que le reste efectividad a la búsqueda o que haga imposible su inicio como exigir investigaciones o procedimientos preliminares; iv) Asignar los recursos humanos, económicos, logísticos, científicos o de cualquier índole que sean necesarios para el éxito de la búsqueda; v) Confrontar el reporte de desaparición con la base de datos de personas desaparecidas referidas; vi) Priorizar las búsquedas en áreas donde razonablemente sea más probable encontrar a la persona desaparecida sin descartar arbitrariamente otras posibilidades o áreas de búsqueda.

⁴²¹ **Plazo:** Un año a partir de la notificación de la Sentencia. **Resolutivo:** 17, de conformidad con párrafos 471 y 472 de la Sentencia. Los medios de comunicación dieron cuenta de este evento, la nota fue la ausencia del Ejecutivo Federal y del Ejecutivo del Estado lo cual resulta desafortunado y contrario para la defensa de los derechos humanos de las mujeres. Periódico *La Jornada*, domingo 4 de diciembre de 2011, edición impresa digital, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2011/12/04/politica/006n1pol>

⁴²² **Plazo:** Razonable. **Resolutivo:** 18, conforme a lo dispuesto en los párrafos 497 a 502.

La CoIDH señala incluso como debida diligencia la necesaria actuación de urgencia y rigurosa cuando la desaparecida sea una niña⁴²³.

- f) **Reparaciones de tipo preventivo acciones de gobierno.** Creación de una página electrónica que habrá de actualizarse permanentemente y contendrá la información personal necesaria de todas las mujeres, jóvenes y niñas que desaparecieron en Chihuahua desde 1993 y que continúan desaparecidas. Dicha página electrónica deberá permitir que cualquier individuo se comunique por cualquier medio con las autoridades, inclusive de manera anónima, a efectos de proporcionar información relevante sobre el paradero de la mujer o niña desaparecida o, en su caso, de sus restos⁴²⁴.
- g) **Reparaciones de tipo preventivo acciones de gobierno.** Crear o actualizar una base de datos que contenga: i) Información personal disponible de mujeres y niñas desaparecidas a nivel nacional; ii) Información personal que sea necesaria, principalmente genética y muestras celulares, de los familiares de las personas desaparecidas que consientan –o que así lo ordene un juez- para que el Estado almacene dicha información personal únicamente con objeto de localizar a la persona desaparecida, y iii) Información genética y muestras celulares provenientes de los cuerpos de cualquier mujer o niña no identificada que fuera privada de la vida en el Estado de Chihuahua⁴²⁵.
- h) **Reparaciones de tipo preventivo.** Por un lado, se condena al Estado mexicano a continuar implementando programas y cursos permanentes de educación y capacitación en derechos humanos y género; perspectiva de género para la debida diligencia en la conducción de averiguaciones previas y procesos judiciales relacionados con discriminación, violencia y homicidios de mujeres por razones de género, y superación de estereotipos sobre el rol

⁴²³ **Plazo:** Razonable. **Resolutivo:** 19, de acuerdo con los párrafos 503 a 506.

⁴²⁴ **Plazo:** Seis meses a partir de la notificación de la Sentencia. **Resolutivo:** 20, de conformidad con los párrafos 507 y 508.

⁴²⁵ **Plazo:** Un año a partir de la notificación de la Sentencia. **Resolutivo:** 21, conforme a los párrafos 509 a 512.

social de las mujeres dirigidos a funcionarios públicos⁴²⁶, por el otro lado, a realizar un programa de educación destinado a la población en general del estado de Chihuahua, con el fin de superar dicha situación⁴²⁷.

- i) **Reparaciones restitutivas.** El Estado debe brindar atención médica, psicológica o psiquiátrica gratuita, de forma inmediata, adecuada y efectiva, a través de instituciones estatales de salud especializadas, a las personas afectadas⁴²⁸.
- j) **Indemnizaciones y compensaciones por daños materiales e inmateriales.** El Estado deberá pagar las cantidades fijadas por concepto de indemnizaciones y compensaciones por daños materiales e inmateriales y el reintegro de costas y gastos⁴²⁹.
- k) **Conceptos de Indemnizaciones y compensaciones por daños materiales e inmateriales.** Gastos funerarios; gastos extraordinarios; gastos de búsqueda; lucro cesante; indemnización por la falta de garantía; costas y gastos.
- l) **Cumplimiento.** La sentencia señala que la CoLDH supervisará el cumplimiento íntegro de la Sentencia, en ejercicio de sus atribuciones y en cumplimiento de sus deberes conforme a la Convención Americana, y dará por concluido el presente caso una vez que el Estado haya dado cabal cumplimiento a lo dispuesto en la misma⁴³⁰.

Resulta evidente, que existieron importantes deficiencias que afectaron negativamente la investigación de los casos de violencia contra las mujeres, situación que lamentablemente ha sido la constante en la actuación de la autoridad en casos similares.

⁴²⁶ **Resolutivo:** 22, en los términos de los párrafos 531 a 542 de la Sentencia. Informe Anual, durante tres años, sobre la implementación de los cursos y capacitaciones.

⁴²⁷ **Plazo:** razonable. **Resolutivo:** 23, en los términos del párrafo 543.

⁴²⁸ **Plazo:** De forma inmediata. **Resolutivo:** 24, de acuerdo con los párrafos 544 a 549.

⁴²⁹ **Plazo:** Un año a partir de la notificación de la Sentencia, **Resolutivo:** 25, en los términos de los párrafos 597 a 601 de la Sentencia.

⁴³⁰ Dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación de esta Sentencia el Estado deberá rendir al Tribunal un informe sobre las medidas adoptadas para darle cumplimiento. **Resolutivo:** 26.

Los retrasos injustificados en las diligencias necesarias por parte de las instancias encargadas de efectuar la investigación así como los vacíos e irregularidades en las diligencias obstaculizaron el proceso de juzgamiento y la sanción eventual de los casos.

En la resolución del Caso Campo Algodonero la CoIDH aplicó el estándar de *debida diligencia* como el deber estatal de protección de los derechos frente a actos de particulares⁴³¹, además fijó criterios jurídicos que permiten atribuir esos crímenes de particulares al Estado y se retoma la *doctrina del riesgo previsible y evitable*.

Además, en el estudio del caso, los hechos se analizaron en función de las circunstancias particulares que rodearon las desapariciones y los procesos penales en los que se investigaron los crímenes, pero el estudio no quedó allí, sino que se analizó también en tanto parte de un colectivo más amplio afectado por una situación estructural de violencia y desigualdad y que ubicó y dimensionó los crímenes particulares en su dimensión real, siendo fundamental la argumentación realizada al respecto⁴³².

En tal sentido, la CoIDH ahonda sobre una línea jurisprudencial sobre igualdad estructural que se observa en diversos precedentes de la propia CoIDH y de la CIDH, en la cual se reafirma la existencia de deberes de *acción positiva* para los Estados en la protección de colectivos expuestos a patrones de discriminación y violencia como es el caso de las mujeres, siendo relevante el contexto social de las víctimas y su integración a colectivos o grupos sociales discriminados, para definir el alcance de las obligaciones estatales de respeto, garantía y protección.

En este sentido esta Resolución constituye una herramienta valiosa para lograr los propósitos de equidad de género que la CoIDH, determinó ante la existencia de una situación flagrante y permanente de violación de derechos humanos de las mujeres.

⁴³¹ La obligación de debida diligencia en el caso del derecho de acceso a las mujeres a una vida libre de violencia ya había sido identificado en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos, CIDH, *Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas*, Secretaría General OEA, Washington, 2006, pp. 12 y ss.

⁴³² En la defensa de los derechos humanos se vuelve fundamental un buen manejo argumentativo que obligue entrar al conocimiento de los hechos y a la investigación exhaustiva de los mismos, en beneficio del derecho a la verdad individual y colectiva.

4.1.2 Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú vs. México

Los casos Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú⁴³³ se refieren a violación grave de los derechos humanos de dos mujeres indígenas, llevados ante la CoIDH y que tienen en común que en ambos casos estuvieron implicados en forma específica personal militar en activo del ejército mexicano, siendo ellos los que incurrieron en violaciones graves de los ordenamientos internos e internacionales a los cuales debieron ajustar su conducta por desempeñar un papel de garantes del orden interno del Estado mexicano, pues justamente su labor es de defensa a la población civil.

Cabe señalar que la conducta observada por los militares en ambos casos se ha identificado como una constante en otras latitudes, pues desafortunadamente la acción de los cuerpos militares ha rebasado las tareas que le son propias y en la militarización de las calles se observa, en ocasiones, el desprecio de la condición humana, por los agentes del propio Estado.

En los casos mencionados, además se dieron factores que agravan la conducta de los directamente responsables y amplían la esfera de persecución de forma considerable, pues a la conducta de por sí ya grave de los agentes militares, se suma el origen étnico de las víctimas y la falta de acción de las autoridades encargadas de procurar justicia.

En las sentencias emitidas por la Corte Interamericana, se determinó la responsabilidad internacional del Estado mexicano por las violaciones de los derechos a una vida libre de violencia; a no ser torturada; a la integridad personal de los familiares de las víctimas; a la protección de la dignidad y la vida privada; así como al debido proceso y las garantías judiciales en contra de Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú. Además, se determinó el incumplimiento de la obligación de adecuar el marco jurídico nacional a los parámetros derivados de los tratados internacionales y se reconocieron los riesgos enfrentados por ambas mujeres y sus familias en la búsqueda de justicia, por tal razón se otorgaron medidas

⁴³³ Las sentencias pueden ser consultadas en la página web de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Fernández Ortega y otros vs. México*, en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_215_esp.pdf; y *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México* en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_216_esp.pdf.

provisionales para su protección, previo y durante el proceso, las cuales se extendieron a la fase de cumplimiento de sentencias.

En ambos casos el Tribunal interamericano consideró plenamente probado que estas dos mujeres del pueblo Me'phaa del estado de Guerrero fueron violadas sexualmente y torturadas por miembros del ejército mexicano en servicio, en un contexto marcado por la pobreza, la discriminación que la Corte denominó “violencia institucional castrense”⁴³⁴.

En los resolutivos de ambas sentencias se establece la obligación de reparar el daño causado a ambas mujeres y sus familiares, así como asegurar que las violaciones a derechos humanos que sufrieron Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú no vuelvan a cometerse, por ello, la CoIDH ordenó, entre otras, reformas estructurales y acciones que incluyen medidas de alcance en el ámbito comunitario, hasta el deber de reformar el Código de Justicia Militar⁴³⁵ y posibilitar un recurso efectivo para impugnar su intervención, así como la realización de actos públicos de reconocimiento de responsabilidad.

Por lo cual y ante los graves antecedentes de estos casos, en el conocimiento de los hechos y en su propia resolución la CoIDH conminó al Estado mexicano a reivindicar su compromiso con la sociedad civil así como a dar un oportuno cumplimiento a ambas sentencias condenatorias al Estado mexicano y se le finca responsabilidad internacional por hechos que lastiman de forma sensible no sólo a las mujeres sino a toda la sociedad mexicana⁴³⁶.

Las sentencias sobre los casos de Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú por la violación sexual que sufrieron a manos de miembros del ejército fueron emitidas por la CoIDH el 30 y 31 de agosto del 2010, respectivamente y notificadas a las partes el 1 de octubre del mismo año.

⁴³⁴ Cfr. Corte IDH, caso Fernández, Ortega y otros Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010 Serie C No. 215 (de aquí en adelante *Fernández Ortega y otros. vs. México*) párr. 79.

⁴³⁵ El 13 de junio de 2014 se publica en el DOF el Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones del Código de Justicia Militar, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados.

⁴³⁶ Voto Concurrente del Juez *Ad Hoc* Alejandro Carlos Espinosa en Relación con la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso *Fernández Ortega y Otros Vs. México*, de 30 de Agosto de 2010, *óp. cit.*

4.1.2.1 Caso Fernández Ortega y otros vs. México

La demanda ante el sistema interamericano se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por la “violación y tortura” en perjuicio de la señora Inés Fernández Ortega ocurrida el 22 de marzo de 2002, por parte de miembros del ejército mexicano⁴³⁷.

Los hechos fueron denunciados ante las autoridades el 24 de marzo de 2002⁴³⁸, sin embargo, la actuación sin debida diligencia⁴³⁹ en la investigación, incluida las dificultades para recabar probanzas ginecológicas y la pérdida de ellas por falta de cuidado en la cadena de custodia⁴⁴⁰, derivó en negación de justicia para la víctima y la falta de sanción de los responsables, generando una revictimización y la falta de reparación adecuada.

Es preciso remarcar que durante la investigación de los hechos se realizaron pruebas periciales oficiales de espermatobioscopia y de fosfatasa ácida que demostraron “la presencia de líquido seminal e identificaron células espermáticas, sin embargo, de manera inexplicable los peritos

⁴³⁷ El 22 de marzo de 2002, alrededor de las tres de la tarde, la señora Fernández Ortega se encontraba en su casa en compañía de sus cuatro hijos, Noemí, Ana Luz, Colosio y Nérida, todos ellos de apellidos Prisciliano Fernández, cuando un grupo de aproximadamente once militares, vestidos con uniformes y portando armas, se acercaron a su casa, tres de ellos ingresaron en el domicilio sin consentimiento -sus cuatro hijos corrieron al domicilio de sus abuelos, quienes vivían cerca-, los militares le preguntaron a la señora Fernández Ortega, en varias ocasiones, a “donde había ido a robar carne su marido”, ella no contestó por no hablar bien español y por miedo, apuntándole con sus armas insistieron en la misma pregunta y, seguidamente, uno de ellos la tomó de las manos y, apuntándole con el arma, le dijo que se tirara al suelo y así lo hizo. Una vez en el suelo, otro militar con una mano tomó las manos de la presunta víctima y con la otra le levantó la falda, le bajó la ropa interior y la violó sexualmente mientras los otros dos militares miraban, posteriormente, esas tres personas salieron de la casa, junto con los que se habían quedado afuera se retiraron del lugar, mientras los militares se encontraban en el interior de la casa agrediendo a la señora Fernández Ortega, los hijos de la señora Fernández Ortega regresaron a la casa acompañados de su abuelo paterno cuando el grupo de militares se retiró de la propiedad y allí encontraron a su madre llorando, más tarde, cuando su esposo regresó a la casa la señora Fernández Ortega le contó lo ocurrido.

⁴³⁸ CIDH. Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Inés Fernández Ortega (Caso 12.580) contra los Estados Unidos Mexicanos, p. 16.

⁴³⁹ La Corte consideró que las acciones del Estado no habían sido suficientes y, en algunos casos, tampoco oportunas para cumplir con la debida diligencia la investigación de la violación sexual, fallas que contaron además a los tres niveles de gobierno.

⁴⁴⁰ *Caso Fernández Ortega y Otros Vs. México*, óp. cit., párrs. 85-89.

oficiales agotaron y desecharon las muestras impidiendo realizar otras pruebas, algunas de fundamental importancia como la de ADN.

El Estado reconoció este hecho y fue considerado como extremadamente grave por la obstaculización en el esclarecimiento y la determinación judicial de los hechos, en tal sentido, si bien la Corte ha señalado que corresponde a la parte demandante, en principio, la carga de la prueba de los hechos en que se funda su alegato, ha destacado que, a diferencia del derecho penal interno, en los procesos sobre violaciones de derechos humanos la defensa del Estado no puede descansar sobre la imposibilidad del demandante de allegar pruebas, cuando era el Estado quien tiene el control de los medios para aclarar hechos ocurridos dentro de su territorio⁴⁴¹.

A lo anterior se sumó la abierta contravención a lo ya observado por el sistema interamericano en sus precedentes, de forma especial en el *Caso Radilla Pacheco*, en relación a la toma de medidas necesarias para juzgar casos como estos en la justicia ordinaria, por lo cual utilizar el fuero militar para la investigación y juzgamiento de violaciones a los derechos humanos se argumentó como un menosprecio a la protección de los derechos humanos, fallas que no sólo se observaron en el ámbito local sino en el federal e incluso en las instancias especializadas⁴⁴², sin que hubiese mecanismo o recurso judicial efectivo que frenara el conocimiento militar

⁴⁴¹ *Ibidem*, párrs. 112.

⁴⁴² En relación con la investigación, una vez denunciados los hechos se dio inicio la averiguación previa ALLE/SC/03/76/2002 por los delitos de violación sexual, allanamiento de morada, abuso de autoridad y los que resultaren y con posterioridad, el 17 de mayo de 2002, tras realizar diversas diligencias en relación con la identificación de los posibles autores el Ministerio Público se declaró incompetente dado que la agravada señaló en su primera declaración que las personas que realizaron el hecho formaban parte del Ejército, por lo cual remitió el expediente de la averiguación previa ALLE/SC/03/76/2002 al Ministerio Público Militar adscrito a la 35 Zona Militar, frente a esta actuación el 18 de marzo de 2003 la señora Fernández Ortega presentó un escrito mediante el cual se “opuso e impugnó la competencia militar para la investigación de los hechos delictivos de que fue objeto” y solicitó que el Ministerio Público Militar se abstuviera de seguir conociendo” el caso, ese mismo día el Ministerio Público Militar rechazó la solicitud tomando en consideración que “la competencia del fuero de guerra se encontraba debidamente fundada y motivada, contra esa decisión, el 10 de abril de 2003 la señora Fernández Ortega interpuso una demanda de amparo, la cual fue sobreseída por el Juzgado Primero de Distrito en el estado de Guerrero el 3 de septiembre de 2003, dicha resolución fue impugnada por la señora Fernández Ortega y confirmada el 27 de noviembre de 2003 por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito del estado de Guerrero El 30 de diciembre de 2004 el Ministerio Público Militar remitió el expediente y sometió a consideración del Procurador General de Justicia Militar el archivo de la averiguación previa al considerar que “no hubo infracción de la disciplina militar”, *Ibidem*, párrs. 161-171.

del caso, violando en este sentido también el derecho a una tutela judicial efectiva⁴⁴³.

En relación con la calificación jurídica de los hechos relacionados con la violación sexual, una vez que se consideró probado un hecho de violencia sexual cometido por agentes estatales, determinó su calificación jurídica como tortura, pues siguiendo la jurisprudencia internacional y tomando en cuenta lo dispuesto en la Convención de Belém do Pará, ha considerado en otros casos que la violencia sexual se configura con acciones de naturaleza sexual que se cometen contra una persona sin su consentimiento y que además de comprender la invasión física del cuerpo humano, pueden incluir actos que no involucren penetración o incluso contacto físico alguno, siendo que la violación sexual constituye una forma paradigmática de violencia contra las mujeres cuyas consecuencias, incluso, trascienden a la persona de la víctima, pues además se consumó el acto con los siguientes requisitos de intencionalidad, causó severos sufrimientos físicos o mentales, y con determinado fin o propósito⁴⁴⁴.

Ante estos hechos la Comisión solicitó a la Corte declaración de responsabilidad internacional del Estado mexicano por violación de los derechos a la integridad personal, garantías judiciales y protección judicial⁴⁴⁵, en relación con la obligación general de respeto y garantía de los derechos humanos⁴⁴⁶, en perjuicio de la señora Fernández Ortega y de sus siguientes familiares: Prisciliano Sierra (esposo), Noemí, Ana Luz, Colosio, Nérida y Neftalí Prisciliano Fernández (hijos), María Lidia Ortega (madre), Lorenzo y Ocotlán Fernández Ortega (hermanos).

Aunado a lo anterior, señaló que México es responsable por la violar la protección de la honra y de la dignidad que el artículo 11 de la Convención Americana establece, en relación con la obligación general de respeto y garantía de los derechos humanos en perjuicio de la señora Fernández Ortega.

Por último, la Comisión consideró que el Estado incumplió las obligaciones emanadas de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, por lo cual solicitó ordenar medidas de reparación.

⁴⁴³ El artículo 25.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos contempla la obligación de los Estados Partes de garantizar, a todas las personas bajo su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales.

⁴⁴⁴ *Ibidem*, párr. 117-132.

⁴⁴⁵ Artículos 5, 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

⁴⁴⁶ Artículo 1.1 Convención Americana de Derechos Humanos.

La CoIDH resolvió señalar la responsabilidad del Estado mexicano por la violación de derechos a la integridad personal, a la dignidad y a la vida privada, derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, en perjuicio de Inés Fernández Ortega. Además, concluyó que la violación sexual que sufrió, así como los hechos relacionados con la búsqueda de justicia y la impunidad del caso, implicaron también una violación al derecho a la integridad personal en perjuicio del señor Prisciliano Sierra y de Noemí, Ana Luz, Colosio, Nélide y Nefalí, todos ellos de apellidos Prisciliano Fernández⁴⁴⁷, violaciones a las que además se suma la injerencia en el domicilio familiar en perjuicio de Inés Fernández Ortega y su familia⁴⁴⁸.

a) Reparaciones restitutivas, debida impartición de justicia.

La Corte ordenó como medidas de satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición las siguientes:

i) Obligación de investigar los hechos e identificar, juzgar y eventualmente sancionar a los responsables. Se ordenó al Estado la realización de una investigación con la debida diligencia sobre los hechos del caso, garantizando el conocimiento de la jurisdicción ordinaria, con el fin esclarecer la verdad histórica de lo ocurrido, de identificar a los responsables e imponerles las sanciones correspondientes, al tiempo de asegurar el pleno acceso y capacidad de actuar de la víctima en todas las etapas⁴⁴⁹.

ii) Adecuación del derecho interno a los estándares internacionales en materia de justicia. La Corte hace énfasis en la necesidad de que la acción gubernamental corresponda con los avances normativos, por ello, recuerda que es necesario que las interpretaciones constitucionales y legislativas referidas a los criterios de competencia material y personal de la jurisdicción militar en México se adecuen a los principios establecidos en la jurisprudencia del sistema

⁴⁴⁷ La CoIDH no encontró probada la violación al derecho a la integridad personal en perjuicio de la señora María Lidia Ortega, y de los señores Lorenzo y Ocotlán Fernández Ortega, el primero de ellos torturado hasta ser asesinado, su cuerpo fue hallado el 10 de febrero de 2008 y de acuerdo con el dicho de las víctimas el móvil fue el apoyo que brindó a su hermana en la búsqueda de justicia la Corte observó que se trataba de imputaciones genéricas que carecían de respaldo probatorio, *Caso Fernández Ortega y otros vs. México, óp. cit.* párr. 153.

⁴⁴⁸ *Caso Fernández Ortega y Otros vs. México, óp. cit.*, párr. 224.

⁴⁴⁹ Plazo razonable párr. 225-232.

interamericano y que se reiteran en el conocimiento y resolución de este caso, lo cual implica que, independientemente de las reformas legales que el Estado deba adoptar, corresponde a las autoridades judiciales, con base en el control de convencionalidad, disponer inmediatamente y de oficio el conocimiento de los hechos por el fuero penal ordinario, así como adoptar las reformas pertinentes para permitir que las personas que se vean afectadas por la intervención del fuero militar cuenten con un recurso efectivo para impugnar su competencia⁴⁵⁰.

b) Satisfacciones honoríficas. La sentencia constituye *per se* una forma de reparación, aunado a esto la Corte ordenó un *acto público de reconocimiento de responsabilidad*. Como se ha señalado, el Estado hizo un reconocimiento parcial de responsabilidad, conducta considerada positiva, no obstante, la CoIDH estimó necesario, para la plena vigencia de dicho reconocimiento, la realización de un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional en relación con los hechos del caso, el cual debería ser acordado con las víctimas, llevarse a cabo mediante una ceremonia pública, en idiomas español y me'paa, en presencia de altas autoridades nacionales y del estado de Guerrero, de las víctimas del presente caso y de autoridades, así como miembros de la comunidad y, de así consentirlo la afectada ser transmitido a través de una emisora radial con alcance en Guerrero⁴⁵¹.

La *publicación de la sentencia*⁴⁵², es una medida de satisfacción, la CoIDH ordenó la publicación en idioma español de las partes sustantiva y resolutive de la sentencia por una sola vez, en el DOF. Asimismo, si Inés Fernández Ortega lo autoriza, el Estado debería:

i.) publicar el resumen oficial emitido por la Corte en un diario de amplia circulación nacional, en idioma español, y en uno de amplia circulación en el estado de Guerrero, en idiomas español y me'paa;

⁴⁵⁰ Plazo razonable, párr. 240.

⁴⁵¹ Plazo de un año, contado a partir de la notificación de la Sentencia, párr. 244.

⁴⁵² Para realizar las publicaciones y emisiones indicadas se fijó el plazo de seis meses contados a partir de la notificación de la Sentencia.

ii.) publicar íntegramente la presente Sentencia, junto con la traducción al me'paa del resumen oficial, en un sitio *web* adecuado del estado federal y del estado de Guerrero, tomando en cuenta las características de la publicación que se ordena realizar⁴⁵³, y

iii.) emitir el resumen oficial, en ambos idiomas por una sola vez en una emisora radial que tenga cobertura con alcance en Barranca Tecoani.

c) Reparaciones restitutivas. La *atención médica y psicológica* fue dispuesta por la ColDH. Con el consentimiento de las víctimas⁴⁵⁴ y tomando en consideración condiciones de accesibilidad, la obligación a cargo del Estado de brindar gratuitamente y de forma inmediata tratamiento médico y psicológico que requieran, los tratamientos deben ser provistos por el tiempo que sea necesario, y deben incluir la provisión de medicamentos y, en su caso, transporte, intérprete y otros gastos que estén directamente relacionados y sean estrictamente necesarios. En particular, el tratamiento psicológico o psiquiátrico debe brindarse por personal e instituciones estatales especializadas en la atención de víctimas de hechos y en caso de carecer de ellas recurrir a instituciones privadas o de la sociedad civil.

d) Reparaciones de tipo preventivo. Tanto la CIDH como los representantes señalaron la necesidad de contar con un *Protocolo para la investigación diligente de actos de violencia*, en respuesta el Estado alegó la existencia de diversos protocolos; sin embargo la ColDH, consideró necesario que el Estado continuase con el proceso de estandarización de un protocolo de actuación, para el ámbito federal y del estado de Guerrero, para la atención e investigación de violaciones sexuales considerando, en lo pertinente, los parámetros establecidos en el Protocolo de Estambul y en las Directrices de la Organización Mundial de la Salud.

e) Reparaciones de tipo preventivo, acciones de gobierno. Aun cuando el Estado manifestó estar desarrollando programas y cursos de capacitación, así como manuales dirigidos a cumplir con esta tarea, la ColDH dispuso que el Estado debe continuar con la implementación de programas y cursos permanentes de capacitación sobre investigación

⁴⁵³ La permanencia de la Sentencia en Internet se fijó al menos para un período de un año.

⁴⁵⁴ Se señaló el plazo de seis meses a partir de la notificación de la sentencia para que las víctimas que así lo requirieran pudieran solicitar esta medida de reparación.

diligente en casos de violencia sexual contra las mujeres, que incluyan una perspectiva de género y etnicidad, tales cursos deberán impartirse a los funcionarios federales y del estado de Guerrero, particularmente a integrantes del Ministerio Público, del poder judicial, de la policía así como a personal del sector salud con competencia en este tipo de casos y que por motivo de sus funciones constituyan la línea de atención primaria a mujeres víctimas de violencia.

Otra de las reparaciones de tipo preventivo es el *Programa de educación en derechos humanos permanentes en las Fuerzas Armadas*. La CoIDH consideró importante fortalecer las capacidades institucionales del Estado mediante la capacitación de funcionarios de las Fuerzas Armadas sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos y sobre los límites a los que deben estar sometidos, a fin de evitar que hechos como los ocurridos en el presente caso se repitan, para lo cual, señaló el deber del en la implementación de un programa o curso permanente y obligatorio de capacitación y formación en derechos humanos que incluyese, entre otros temas, los límites en la interacción entre el personal militar y la población civil, género y derechos indígenas, dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas, en todos los niveles jerárquicos⁴⁵⁵.

f) Reparaciones restitutivas. En atención al reconocimiento del daño infligido a los hijos de la señora Fernández Ortega y teniendo en consideración lo solicitado por los representantes, la Corte estimó oportuno ordenar, como medida de satisfacción que el Estado les otorgase becas en instituciones públicas mexicanas, y que cubran todos los costos de su educación hasta la conclusión de sus estudios superiores, bien sean técnicos o universitarios.

Se suma como reparación restitutiva la facilitación de los recursos necesarios para que la comunidad indígena me'phaa de Barranca Tecoani estableciera un centro comunitario, que se constituyera como centro de la mujer, en el que se desarrollasen actividades educativas en derechos humanos y derechos de la mujer, bajo responsabilidad y gestión de las mujeres de la comunidad, incluida la señora Fernández Ortega si así lo desea. El Estado, además, debía facilitar que sus instituciones y organizaciones de la sociedad civil especializadas en derechos humanos y género brindaren asistencia en las acciones de capacitación comunitaria, las cuales deberán adecuarse a la cosmovisión de la comunidad indígena, al mismo tiempo se conmina al Estado para tomar las medidas necesarias para que

⁴⁵⁵ Plazo razonable.

las niñas que se tienen que desplazar de población para realizar sus estudios secundarios, cuenten con facilidades de alojamiento y alimentación adecuada, medida que podría ser cumplida optando por la instalación de una escuela secundaria en la comunidad mencionada.

g) Indemnizaciones, compensaciones, gastos y costas.

i) Daño material. La CoIDH decide fijar, en equidad, una cantidad por concepto de pérdida de ingresos de la señora Fernández Ortega y del señor Prisciliano Sierra, cantidad que sería entregada por mitades a ambos esposos.

ii) Daño inmaterial. En atención a las indemnizaciones ordenadas por el Tribunal en otros casos, y en consideración de las circunstancias de este, el carácter y la gravedad de las violaciones cometidas, los sufrimientos ocasionados a las víctimas y el tratamiento que han recibido, el tiempo transcurrido desde la violación sexual, la denegación de justicia, así como el cambio en las condiciones de vida y las restantes consecuencias de orden inmaterial que sufrieron, la Corte fijó en equidad y de acuerdo con la distinta intensidad de las afectaciones una cantidad a favor de la señora Fernández Ortega, como compensación por concepto de daño inmaterial sufrido; por igual concepto otra cantidad para cada una de las hijas mayores, Noemí Prisciliano Fernández y Ana Luz Prisciliano Fernández; así como a favor de cada una de las siguientes personas, Colosio Prisciliano Fernández, Nérida Prisciliano Fernández y Neftalí Prisciliano Fernández. Finalmente, fija en equidad una compensación a favor del señor Prisciliano Sierra.

iii) Costas y gastos. Ante la constatación de que los representantes incurrieron en diversos gastos ante la Corte, relativos a honorarios, recolección de prueba, transporte, servicios de comunicación, entre otros, en el trámite interno e internacional del presente caso. Teniendo en cuenta lo anterior, el Tribunal determina, en equidad, que el Estado debe entregar una cantidad a favor de CEJIL, de Tlachinollan⁴⁵⁶ y

⁴⁵⁶ Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, de Tlachinollan CEJIL por sus siglas en inglés.

de la señora Fernández Ortega, respectivamente, por concepto de costas y gastos.

h) Cumplimiento. El cumplimiento íntegro de la Sentencia se sujetó a la supervisión de la propia Corte procedimiento que se dará por concluido el caso una vez que el Estado haya dado cabal cumplimiento a lo dispuesto en la misma⁴⁵⁷.

4.1.2.2. Caso Rosendo Cantú y otra vs. México

El caso de Valentina Rosendo Cantú se hace del conocimiento de la CIDH mediante petición presentada el 10 de noviembre de 2003, bajo el respaldo de organizaciones de la sociedad civil⁴⁵⁸, solicitud que originó el trámite respectivo ante la Comisión⁴⁵⁹, la cual realizó una serie de recomendacio-

⁴⁵⁷ Se estableció plazo de un año a partir de la notificación de esta Sentencia para que el Estado rindiera al Tribunal un informe sobre las medidas adoptadas para darle cumplimiento.

⁴⁵⁸ Organización Indígena de Pueblos Mixtecos y Tlapanecos A.C., el Centro de Derechos Humanos de la Montaña "Tlachinollan" A.C. y el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C.

⁴⁵⁹ En su solicitud, los peticionarios manifestaron los siguientes hechos: El 16 de febrero de 2002, aproximadamente a las 2 de la tarde, Valentina Rosendo Cantú, indígena del pueblo Tlapaneca y vecina de Barranca Bejuco, se encontraba lavando ropa en un arroyo ubicado unos 200 metros de su domicilio cuando aparecieron dos soldados acompañados de un civil que traían amarrado. Dos de los soldados se acercaron a la presunta agraviada mientras que los otros la rodearon y enojados le preguntaron dónde estaban los encapuchados. Ella respondió que no conocía a ninguno lo que provocó que un militar le apuntara con un arma, amenazándola con dispararle le preguntó si ella era de Barranca Bejuco. La presunta agraviada respondió que no, que era de Caxiltepec. Uno de los militares le mostró una fotografía y le preguntó si conocía a la persona a lo que ella contestó que no, los militares continuaron preguntando sobre unos nombres escritos en una lista y si los conocía, a lo que ella respondía negativamente. Acto seguido el militar que le apuntaba con el arma le dio un culatazo en el estómago y por el golpe cayó al piso boca arriba sobre unas piedras desmayándose momentáneamente. Al recobrar el conocimiento se sentó y uno de los militares tomándole de los cabellos y de manera violenta le dijo: "¿Cómo que no sabes, no eres de Barranca Bejuco?", contestándoles una vez más que no, que era de Caxitepec, que vivía en Barranca Bejuco porque se acababa de casar. Los dos militares procedieron a rasguñarle la cara, le quitaron la falda, el fondo y la pantaleta que llevaba puesta y la acostaron en el piso. Uno de ellos le abrió las piernas, se bajó su pantalón y truzo y la violó por un lapso de 5 a 6 minutos y el otro militar hizo lo mismo, mientras otros seis militares presenciaban los hechos. Apenas pudo librarse, la presunta agraviada pudo pararse "prácticamente desnuda y corrió logrando pasar el cerco de los militares que la rodeaban, en tanto los castrenses la observaban burlescamente". Corrió a su casa e informó a sus familiares, entre ellos su esposo F., sobre los hechos,

nes al Estado, otorgando un plazo de dos meses para que informara sobre las acciones emprendidas para aplicar las recomendaciones, sin embargo, transcurrido el plazo el Estado no presentó información al respecto lo cual decidió someter el caso a la Corte, el 31 de julio de 2009.

La CIDH puso en conocimiento de la Corte la supuesta responsabilidad internacional del Estado por la “violación sexual y tortura”, en perjuicio de Valentina Rosendo Cantú ocurrida el 16 de febrero de 2002, por la falta de debida diligencia en la investigación de los hechos solicitando la sanción de los responsables; además se argumentaron “las consecuencias de los hechos del caso en la hija de la presunta víctima”, “la falta de reparación adecuada en favor de la presunta víctima y sus familiares”, “la utilización del fuero militar para la investigación y juzgamiento de violaciones a los derechos humanos”, y por “las dificultades que enfrentan las personas indígenas, en particular las mujeres, para acceder a la justicia y a los servicios de salud”.

La jurisdicción interamericana señaló como parte lesionada a Valentina Rosendo Cantú y su hija Yenys Bernardino Rosendo a quienes señaló como beneficiarias de las reparaciones ordenadas⁴⁶⁰.

La CIDH determinó las siguientes reparaciones:

a) Medidas de satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición. Como medidas de satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición señaló las siguientes:

i) Obligación de investigar los hechos e identificar, juzgar y eventualmente sancionar a los responsables. Ante el reconocimiento de responsabilidad parcial por parte del Estado mexicano sobre la deficiente investigación sobre los hechos y el sometimiento inadecuado del asunto al fuero militar se señaló la obligación del Estado a conducir eficazmente la investigación penal de los hechos para determinar las correspondientes responsabilidades penales y aplicar efectivamente las sanciones y consecuencias que la ley prevé dentro de un plazo razonable, siendo particularmente importante

con quien decidió reportarlos al Delegado de la comunidad. La Comisión Interamericana emitió el Informe de Admisibilidad No. 93/06 y el 27 de marzo de 2009 aprobó el Informe de Fondo No. 36/093.

⁴⁶⁰ En tanto, consideró que no correspondía emitir pronunciamiento sobre la alegada violación a la integridad personal, en perjuicio del señor Victoriano Rosendo Morales, la señora María Cantú García y los hermanos y hermanas de la señora Rosendo Cantú.

garantizar el conocimiento del asunto a las instancias judiciales del orden común u ordinario, y no militares, y, llegado el caso, ante la posibilidad de abrir nuevas causas penales por los hechos en contra de responsables que sean o hayan sido funcionarios militares, las autoridades a cargo deberán asegurar que éstas sean presentadas ante la jurisdicción ordinaria y bajo ninguna circunstancia en el fuero militar.

Aunado a lo anterior, en un caso como este en el que la víctima, mujer e indígena, ha tenido que enfrentar diversos obstáculos en el acceso a la justicia, la CoIDH señaló que el Estado tiene el deber de continuar proporcionando los medios para que acceda y participe en las diligencias del caso, para lo cual debe asegurarle la provisión de intérprete y apoyo desde una perspectiva de género, en consideración de sus circunstancias de especial vulnerabilidad. Finalmente, en caso que de Valentina otorgue su consentimiento, los resultados de los procesos sean públicamente divulgados, con la finalidad de que la sociedad mexicana conozca la verdad de los hechos.

Se tomó en cuenta que una agente del Ministerio Público de Ayutla dificultó la recepción de la denuncia presentada, y no constando que alguno de los médicos hubiera dado el aviso legal correspondiente a las autoridades, el Tribunal dispuso que, de acuerdo con la normativa disciplinaria pertinente, el Estado debía examinar tales hechos, y en su caso, la conducta de los servidores públicos involucrados.

ii) Adecuación del derecho interno a los estándares internacionales en materia de justicia. La Comisión solicitó a la Corte que ordene a México limitar el alcance de la jurisdicción militar, excluyéndola del conocimiento de casos en que existan violaciones a derechos humanos y, particularmente, de casos de violencia sexual, pues recuerda al Estado que no basta la supresión o expedición de las normas en el derecho interno para garantizar los derechos contenidos de los instrumentos internacionales para la protección de las personas, en el caso de la Convención Americana, pues de conformidad con la obligación comprendida en dicho instrumento (artículo 2), también se requiere el desarrollo de prácticas estatales conducentes a la observancia efectiva de los derechos y libertades consagrados en la misma. La existencia de una norma no garantiza por sí misma que su aplicación sea

adecuada. Es necesario que la aplicación de las normas o su interpretación, en tanto prácticas jurisdiccionales y manifestación del orden público estatal, se encuentren ajustadas a los fines que persiguen tales normas.

De acuerdo con la ColDH, es importante que la interpretación del artículo 13 de la CPEUM sea coherente con los principios convencionales y constitucionales de debido proceso y acceso a la justicia, pues, si bien consciente que las autoridades internas están sujetas al imperio de la ley y, por ello, están obligadas a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico, cuando un Estado es Parte de un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces, también están sometidos a ésta, lo cual les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin.

En tal sentido, el Poder Judicial debe ejercer un “control de convencionalidad” *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana⁴⁶¹.

⁴⁶¹ En este sentido, la SCJN resolvió la contradicción de tesis 293/2011, Derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales. Constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, pero cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquéllos, se debe estar a lo que establece el texto constitucional. Los puntos controvertidos fueron tres: 1) Posición jerárquica que ocupan los derechos humanos contenidos en tratados internacionales dentro del orden jurídico nacional. Los argumentos contrapuestos a) Aplicación *principio pro persona*, eliminando el criterio de jerarquía entre normas de derechos humanos contenidas en la Constitución y las contenidas en tratados internacionales suscritos por México. (igualdad jerárquica entre las normas de derechos humanos de ambas fuentes y la aplicación de la norma más favorable) y, b) Atendiendo el contenido del artículo 133 en virtud de la supremacía de la Constitución y las diversas interpretaciones jurisprudenciales que se han hecho a dicho artículo, la aplicación de las normas de derechos humanos contenidas en tratados internacionales debía sujetarse a los límites establecidos en la propia Constitución. Es decir, que en caso de contradicción entre normas de ambas fuentes, debía prevalecer, en todo caso, la norma de fuente constitucional; 2) Obligatoriedad de la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y su utilidad orientadora y 3) Control de convencionalidad. En este último punto ambos tribunales sostuvieron la pertinencia del control de convencionalidad en sede interna (no formó parte de la *litis*).

La CoIDH recuerda que es necesario que las interpretaciones constitucionales y legislativas referidas a los criterios de competencia material y personal de la jurisdicción militar en México, se adecuen a los principios establecidos en la jurisprudencia del sistema interamericano, lo cual implica que, independientemente de las reformas legales que el Estado debe, con base en el control de convencionalidad, disponer inmediatamente y de oficio el conocimiento de los hechos por el fuero penal ordinario.

En este caso, también se establece la necesidad de contar con un recurso adecuado y efectivo a través del cual sea posible impugnar la intervención de la jurisdicción militar, en consecuencia, México debía adoptar, en un plazo razonable, las reformas legislativas pertinentes para permitir que las personas que se vean afectadas por la intervención del fuero militar cuenten con un recurso efectivo para impugnar su competencia.

b) Satisfacciones honoríficas. La jurisprudencia internacional ha establecido reiteradamente que la Sentencia puede constituir *per se* una forma de reparación. No obstante, considerando las circunstancias del caso ordena la realización de un *Acto público de reconocimiento de responsabilidad*, en virtud de que el Estado reconoció parcialmente su responsabilidad internacional en la audiencia pública celebrada en el presente caso, determinó que el reconocimiento de responsabilidad efectuado por el Estado constituye una contribución positiva al desarrollo de este proceso y a la vigencia de los principios que inspiran la Convención Americana, no obstante, como en otros casos, para que surta plenos efectos, el Tribunal estimó que el Estado debería realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional, en relación con los hechos del presente caso. En dicho acto se debería hacer referencia a las violaciones de derechos humanos declaradas en la Sentencia, debiendo realizarse, previo acuerdo con la víctima, mediante una ceremonia pública, en idiomas español y me'paa, en presencia de altas autoridades nacionales y del estado de Guerrero, de las víctimas y de autoridades y miembros de la comunidad a la que pertenecen las víctimas y en caso que la señora Rosendo Cantú prestara su consentimiento, dicho acto debería ser transmitido a través de una emisora radial con alcance en todo el estado de Guerrero. Para la realización del mismo, se estableció que el Estado contaría con el plazo de un año, contado a partir de la notificación de la Sentencia.

Como parte de las satisfacciones honoríficas, la CoIDH, ordenó la *publicación de la sentencia* en idioma español, por una sola vez, siempre y cuando la señora Rosendo Cantú así lo autorizara y el Estado debería:

i.) publicar el resumen oficial emitido por la Corte en un diario de amplia circulación nacional, en idioma español, y en uno de amplia circulación en el estado de Guerrero, en idiomas español y me'paa;

ii.) publicar íntegramente la Sentencia, junto con la traducción me'paa del resumen oficial, en un sitio *web* adecuado del Estado federal y del estado de Guerrero, tomando en cuenta las características de la publicación que se ordena realizar, la cual debe permanecer disponible durante, al menos, un período de un año, y

iii.) emitir el resumen oficial, en ambos idiomas, por una sola vez, en una emisora radial que tenga cobertura con alcance en Barranca Bejuco. Para realizar las publicaciones y las emisiones indicadas se fijó un plazo de seis meses contados a partir de la notificación de la Sentencia.

c) Reparaciones de tipo preventivo, acciones de gobierno. En relación a diversas pretensiones establecidas por la CIDH, el Estado informó de la existencia de diversos programas, cursos, normas y acciones implementadas a nivel federal y local, cuya existencia o validez no fue objetada por la CIDH y sobre la cual ésta tampoco aportó información indicando eventuales falencias, por lo cual la CoIDH manifiesta, como en otros casos, el deber de motivación y fundamentación de las pretensiones de reparaciones y costas no se cumple con solicitudes genéricas a las que no se adjunta prueba o argumentación, por lo cual no fue posible hacer un pronunciamiento en relación a ellas.

d) Reparaciones de tipo preventivo, acciones de gobierno. En relación con la solicitud de un *Protocolo para la investigación diligente de actos de violencia*, pese a que el Estado informó sobre la adopción de diversos protocolos específicos para investigar casos de violencia contra las mujeres en el estado de Guerrero, la CoIDH tomó nota y valoró lo informado por el Estado sobre la existencia de los instrumentos relacionados y las actividades que se han venido realizando en las entidades federativas respecto de algunos de ellos. Sin embargo, no se cuenta con un documento de “contextualización nacional” del Protocolo de Estambul ni con información suficiente sobre su aplicación en el estado de Guerrero.

Cabe mencionar que entre los instrumentos aplicables está la Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005 sobre Violencia familiar,

sexual y contra las mujeres, que contiene criterios para su prevención y atención, norma que establece diversas obligaciones del personal de salud, entre otras, el aviso al Ministerio Público para que realice las investigaciones correspondientes.

La Norma mencionada fue creada a partir de un *Acuerdo de Solución Amistosa* con la CIDH, que si bien se observa como un hecho positivo su existencia, dado que contiene criterios aplicables para la prevención y atención de violencia sexual y contra las mujeres y estándares de detección e investigación para el personal de salud, la CoIDH señala que “con la elaboración de esta Norma Oficial Mexicana, el Estado da cumplimiento a los compromisos adquiridos en los foros internacionales”, la misma “no tiene concordancia con lineamientos o recomendaciones mexicanas e internacionales”, esto es, que no se adecua a estándares internacionales, por tal razón y aun cuando la CIDH y los representantes no se pronunciaron sobre ninguno de los instrumentos señalados por el Estado, la Corte ordenó su adecuación teniendo en cuenta los estándares internacionales y los parámetros para investigar y realizar el análisis forense, es necesario que el Estado continúe con el proceso de estandarización de un protocolo de actuación, para el ámbito federal y del estado de Guerrero, respecto de la atención e investigación de violaciones sexuales considerando, en lo pertinente, los parámetros establecidos en el Protocolo de Estambul y las Directrices de la Organización Mundial de la Salud.

e) Reparaciones de tipo preventivo, acciones de gobierno. La Comisión solicitó a la Corte que ordene al Estado desarrollar programas de formación de servidores públicos, de conformidad con el Protocolo de Estambul, que les proporcionen los elementos técnicos y científicos que sean necesarios para la evaluación de posibles situaciones de tortura o de tratos crueles, inhumanos o degradantes, aun cuando la CoIDH valora positivamente la existencia de diversas acciones y cursos de capacitación desarrollados por el Estado.

En ese sentido, consideró que las acciones y cursos deben incluir, el estudio de las disposiciones previstas en el Protocolo de Estambul y en las Directrices de la Organización Mundial de la Salud, así como poner énfasis en la atención de víctimas de violación sexual, especialmente cuando pertenecen a grupos en situación de mayor vulnerabilidad como las mujeres indígenas y los niños.

Por lo anterior, dispuso que el Estado continúe implementando programas y cursos permanentes de capacitación sobre *investigación*

diligente en casos de violencia sexual contra las mujeres, que incluyan una perspectiva de género y etnicidad, cursos que deberían dirigirse a los funcionarios federales y del estado de Guerrero, particularmente a integrantes del Ministerio Público, del poder judicial, de la policía, así como a personal del sector salud con competencia en este tipo de casos y que por motivo de sus funciones constituyan la línea de atención primaria a mujeres víctimas de violencia.

En consonancia con lo anterior la CoLDH consideró importante fortalecer las capacidades institucionales del Estado mediante la capacitación de integrantes de las Fuerzas Armadas sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos y sobre los límites a los que deben estar sometidos, a fin de evitar que hechos como los ocurridos en el presente caso se repitan, siendo deber del Estado continuar con las acciones desarrolladas e implementar, en un plazo razonable, un programa o curso permanente y obligatorio de capacitación en derechos humanos que incluya, entre otros temas, los límites en la interacción entre el personal militar y la población civil, género y derechos indígenas, dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas, en todos los niveles jerárquicos.

f) Reparaciones restitutivas. Habiendo constatado las violaciones y los daños sufridos por las víctimas en el presente caso, la CoLDH dispone la obligación a cargo del Estado de brindarles gratuitamente y de forma inmediata, el tratamiento médico y psicológico que requieran, previo consentimiento de las víctimas brindando información previa clara y suficiente, durante el tiempo que sea necesario, se provea de medicamentos y, en su caso, transporte, intérprete y otros gastos directamente relacionados y que sean estrictamente necesarios.

Otorgamiento de becas para estudios. En atención de las graves afectaciones a la vida de las víctimas y teniendo en consideración lo solicitado por los representantes así como lo ha dispuesto en precedentes la CoLDH estimó oportuno ordenar que el otorgamiento de becas en instituciones públicas mexicanas, en beneficio de la señora Rosendo Cantú y de su hija, Yenys Bernardino Rosendo, que cubran todos los costos de su educación hasta la conclusión de sus estudios superiores, bien sean técnicos o universitarios.

g) Indemnizaciones, compensaciones. Ante el establecimiento de la responsabilidad internacional del Estado mexicano se establecieron indemnizaciones, compensaciones, gastos y costas:

i) *Daño material.* En consonancia con el desarrollo jurisprudencial sobre el concepto de daño material y los supuestos en que corresponde indemnizarlo, la Comisión consideró que la Corte, en aplicación de los criterios de equidad estableció las compensaciones que corresponden a las víctimas del presente caso.

La ColDH fijó, en equidad, una cantidad por concepto de pérdida de ingresos de la señora Fernández Ortega y del señor Prisciliano Sierra, cantidad que debería entregarse por mitades a ambos esposos.

ii) *Daño inmaterial.* La Corte ha desarrollado en su jurisprudencia el concepto de daño inmaterial y los supuestos en que corresponde indemnizarlo. El Tribunal ha establecido que el daño inmaterial comprende “tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a la víctima directa y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de la víctima o su familia”.

La Comisión solicitó a la Corte que fije en equidad el monto de la compensación por concepto de daños inmateriales, atendiendo a la naturaleza del caso y la gravedad de los daños sufridos por las víctimas.

Los representantes indicaron que la violación sexual de Inés Fernández Ortega a manos de los militares tuvo múltiples secuelas que afectaron su vida y su integridad personal, las cuales deben ser reparadas. Al respecto indicaron que la señora Fernández Ortega: vive en permanente estado de terror, como consecuencia de la violación sexual, con sentimientos de tristeza, culpa, y vergüenza; siente impotencia y desesperanza por la falta de justicia, sentimientos agravados por el conocimiento del caso por parte de la jurisdicción militar, y por haber estado expuesta a la insensibilidad, indiferencia e irrespeto por parte de los funcionarios de justicia.

h) **Costas y gastos.** La Corte observó que un número importante de gastos indicados por los representantes no contaban respaldo documental adecuado, o bien de los comprobantes enviados no surge claramente su relación con erogaciones vinculadas al presente caso, sin perjuicio de lo anterior y ante la constatación de que los representantes in-

currieron en diversos gastos relativos a honorarios, recolección de prueba, transporte, servicios de comunicación, entre otros, en el trámite interno e internacional del presente caso, determinó en equidad, ciertas cantidades por parte del Estado a favor de las víctimas y sus representantes por concepto de costas y gastos.

En el procedimiento de supervisión de cumplimiento de la presente Sentencia, el Tribunal podrá disponer el reembolso por parte del Estado a las víctimas o sus representantes de los gastos razonables debidamente comprobados⁴⁶².

i) Cumplimiento. Dadas las atribuciones de la Corte, en la sentencia establece su supervisión en el cumplimiento íntegro y dará por concluido el presente caso una vez que el Estado haya dado cabal cumplimiento a lo dispuesto en la misma, se marca el plazo de un año a partir de la notificación de esta Sentencia.

⁴⁶² Plazo de un año.

Un párrafo final

Estos tres casos de conocimiento del sistema interamericano abonan a la protección de los derechos humanos en México y en la región, sin embargo, como se evidencia en el análisis de las mismas nuestro país ha tomado una posición meramente formal y ha descuidado el aspecto cualitativo en el abordaje del tema, se puede reconocer la mala práctica con que se ha conducido en la aplicación de la norma jurídica y en la orientación de una política que no termina de permear en la calidad de vida de la ciudadanía, por lo que la violencia contra las mujeres sigue estando ahí permanentemente, en los espacios familiares, en los escolares, en los espacios públicos y lo que es peor, en los tribunales.